



ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

ИНСТИТУТЫ
И ОБЩЕСТВО

БОЧАРОВ Т. Ю., ВОЛКОВ В. В., ВОСКОБИТОВА Л. А.,
ДМИТРИЕВА А. В., СМОЛА А. А., ТИТАЕВ К. Д., ЦВЕТКОВ И. В.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И ИЗМЕНЕНИЯ
НОРМАТИВНЫХ АКТОВ
В ЦЕЛЯХ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

 **ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

 **ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ**





ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

ИНСТИТУТЫ
И ОБЩЕСТВО

БОЧАРОВ Т. Ю., ВОЛКОВ В. В., ВОСКОБИТОВА Л. А.,
ДМИТРИЕВА А. В., СМОЛА А. А., ТИТАЕВ К. Д., ЦВЕТКОВ И. В.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И ИЗМЕНЕНИЯ
НОРМАТИВНЫХ АКТОВ
В ЦЕЛЯХ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ



ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

МОСКВА
ФЕВРАЛЬ 2018

РАБОЧАЯ ГРУППА ПО РАЗРАБОТКЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РФ

ВОЛКОВ ВАДИМ ВИКТОРОВИЧ

(координатор),
доктор социологических наук,
научный руководитель Института
проблем правоприменения при
Европейском университете
в Санкт-Петербурге, член рабочей
группы при Экономическом совете
при Президенте РФ

ВОСКОБИТОВА ЛИДИЯ АЛЕКСЕЕВНА

доктор юридических наук,
профессор, заведующая кафедрой
уголовно-процессуального права
Университета имени О. Е. Кутафина
(МГЮА)

ЦВЕТКОВ ИГОРЬ ВАСИЛЬЕВИЧ

доктор юридических наук,
проф. кафедры коммерческого
права и основ правоведения
Юридического факультета МГУ
им. М. В. Ломоносова

СМОЛА АННА АЛЕКСАНДРОВНА

кандидат юридических наук,
советник АБ «Бартолиус»

ТИТАЕВ КИРИЛЛ ДМИТРИЕВИЧ

кандидат социологических
наук, ведущий научный
сотрудник Института проблем
правоприменения при Европейском
университете в Санкт-Петербурге

ДМИТРИЕВА АРИНА ВИКТОРОВНА

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

БОЧАРОВ ТИМУР ЮРЬЕВИЧ

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

При участии **МАРИИ ШКЛЯРУК** и **ОЛЬГИ ШЕПЕЛЕВОЙ**,
Центр стратегических разработок

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| Перечень используемых сокращений..... | 8 |
| Краткий перечень мер по совершенствованию судебной системы, содержащихся в данном документе..... | 9 |
| ВВЕДЕНИЕ..... | 12 |
| ЧАСТЬ 1. МЕРЫ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ..... | 19 |
| 1. Качество кадров для судебной системы: отбор, подготовка, назначение..... | 20 |
| Проблемы, на решение которых направлены предлагаемые меры..... | 20 |
| Основные меры по улучшению отбора, подготовки и назначения судей..... | 25 |
| Создание Федерального центра подготовки судей..... | 25 |
| Отмена требования обязательного юридического образования для секретаря судебного заседания..... | 28 |
| Наделение помощников судей процессуальными функциями..... | 29 |
| Повышение зарплат для работников аппарата суда..... | 29 |
| Повышение предсказуемости и открытости работы Кадровой комиссии при Президенте РФ..... | 30 |
| 2. Организационные ограничения независимости судей: контроль со стороны председателей судов и дисциплинарная ответственность..... | 32 |
| Проблемы, на решение которых направлены предлагаемые меры..... | 32 |
| Предложения по изменению порядка назначения председателей судов и сокращению их полномочий..... | 37 |
| Вариант 1: выборы председателей судов..... | 37 |
| Вариант 2: выдвижение посредством рейтингового голосования судей..... | 38 |
| Ограничение организационных полномочий председателей судов..... | 39 |
| Предложения по совершенствованию механизма дисциплинарной ответственности судей..... | 42 |
| 3. Снижение нагрузки и рационализация судебного процесса..... | 47 |
| Проблемы, на решение которых направлены данные меры..... | 47 |
| Снижение потока входящих дел..... | 51 |
| Гражданские дела и дела, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений, кроме дел об административных правонарушениях..... | 51 |

| | |
|--|-----------|
| Уголовные дела..... | 55 |
| Арбитражные суды..... | 56 |
| Упрощение процедур и рационализация судебного процесса..... | 58 |
| Оглашение приговора суда по уголовному делу..... | 58 |
| Изготовление мотивированного решения по гражданским и арбитражным делам..... | 58 |
| Переход из предварительного заседания в основное в судах общей юрисдикции..... | 59 |
| Аудиозапись хода судебного заседания..... | 59 |
| Электронный документооборот в судах..... | 61 |
| Иные обсуждаемые меры..... | 63 |
| ЧАСТЬ 2. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА..... | 67 |
| 1. Изменения законодательства, необходимые для повышения качества кадров..... | 68 |
| Создание центра подготовки судей..... | 68 |
| Создание государственного бюджетного образовательного/научного учреждения..... | 69 |
| Существенное изменение правил о квалификационном экзамене на должность судьи, упразднение экзаменационных комиссий по приему этого экзамена..... | 70 |
| Кадровая комиссия при Президенте РФ..... | 73 |
| Наделение помощников судей процессуальными функциями..... | 75 |
| Отмена требования обязательного юридического образования для секретаря судебного заседания..... | 77 |
| Повышение зарплат для работников аппарата суда..... | 80 |
| 2. Изменения законодательства в целях снятия организационных ограничений независимости судей..... | 81 |
| Сокращение срока полномочий председателя (заместителя председателя) суда..... | 81 |
| Введение выборности председателей районного суда или процедуры выдвижения председателя коллективом суда..... | 82 |
| Выборность..... | 82 |
| Выдвижение..... | 83 |
| Изменение полномочий председателя суда в процессе назначения судей, распределения дел и материального вознаграждения..... | 83 |
| Роль в процессе назначения судей..... | 83 |
| Премирование судей..... | 84 |
| Представление о привлечении к дисциплинарной ответственности..... | 86 |
| Электронное распределение дел..... | 87 |
| Администратор суда..... | 88 |
| Совершенствование механизма привлечения судей к дисциплинарной ответственности..... | 90 |

| | |
|---|------------|
| 3. Изменения законодательства в целях снижения нагрузки на суд и рационализации судебного процесса..... | 93 |
| Уменьшение количества поступающих в суды дел и издержек, связанных с судопроизводством для его участников..... | 95 |
| Отмена оценочного показателя для следственных органов, основанного на количестве дел, переданных в суд..... | 95 |
| Повышение пороговой суммы задолженности налогоплательщика, при которой в суд подается заявление о ее взыскании, до 10 тыс. руб. или выше..... | 95 |
| Существенное повышение госпошлины и ее дифференциация (в особенности для обращения в суды апелляционной, кассационной инстанции)..... | 97 |
| Обязательное прохождение внутриведомственной апелляции и создание соответствующих структур (и процедур)..... | 98 |
| Внедрение объективных показателей разумного предела судебных расходов..... | 101 |
| Рационализация судебного процесса и процедур..... | 101 |
| Оглашение в заседании только вводной и резолютивной частей приговора по всем статьям УК..... | 101 |
| Более широкое применение правила об изготовлении мотивировочной части лишь по запросу стороны..... | 102 |
| Возможность по ГПК РФ перейти из предварительного в основное судебное заседание..... | 103 |
| Аудиозапись как основное средство фиксирования хода судебного заседания в гражданском и уголовном процессе..... | 103 |
| Интернет-трансляция в режиме реального времени заседаний коллегий ВС РФ и Президиума ВС РФ..... | 103 |
| Подача документов в электронном виде для разных судов (видов судопроизводства)..... | 104 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ..... | 105 |
| Краткий обзор систем отбора и подготовки судей в некоторых зарубежных юрисдикциях..... | 106 |
| Краткий обзор функций председателя суда в континентальных юрисдикциях..... | 111 |

ПЕРЕЧЕНЬ ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

ВС РФ — Верховный суд Российской Федерации

ВКС — Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ГПУ Президента РФ — Государственно-правовое управление
Президента Российской Федерации

ЕКПЧ — Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

ККП — Кадровая комиссия при Президенте РФ

ККС — квалификационная коллегия судей

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации

ПФР — Пенсионный фонд Российской Федерации

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

ФЗ — федеральный закон

ФКЗ — федеральный конституционный закон

КРАТКИЙ ПЕРЕЧЕНЬ МЕР ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ, СОДЕРЖАЩИХСЯ В ДАННОМ ДОКУМЕНТЕ

Диагностика работы судебной системы РФ, предварительно проведенная с помощью серии эмпирических исследований, выявила ряд проблем, которые требуют решения. К ним относятся следующие:

- Высокая нагрузка на судей ведет к существенному снижению качества судопроизводства, принятию решений «по шаблону» и выхолащиванию сути правосудия.
- Низкое качество кадрового отбора в судебском корпусе, непрозрачные, не отраженные в законах процедуры назначения судей.
- Избыточное влияние председателей судов и организационная зависимость судей.
- Неопределенность оснований для дисциплинарной ответственности судей, что позволяет использовать институт дисциплинарной ответственности как инструмент влияния на судей.
- Избыточная репрессивность и слабый контроль над обвинением (в более радикальной формулировке — обвинительный уклон).

Соответственно, предлагаемые меры подразделяются на три блока: повышение качества кадров; снятие организационных ограничений и укрепление независимости судей и автономии судебной системы; снижение нагрузки и рационализация процесса.

Меры по улучшению качества судейских кадров, процедуры отбора и назначения судей:

1. Создать единый, постоянно действующий, независимый от ведомств Федеральный центр подготовки судей. Назначение судей увязать с результатами обучения и экзаменов.
2. Отменить требование обязательного высшего юридического образования для секретарей судебного заседания и секретарей суда. Одновременно эта долж-

ность должна быть исключена из перечня должностей, занятие которых дает юридический стаж.

3. Наделить помощников судей процессуальными функциями (подготовка проектов судебных решений, разъяснение сторонам их прав и обязанностей, действия по мирному урегулированию спора, истребование доказательств).
4. Увеличить фактическую заработную плату работников аппарата вдвое или до уровня средней по региону.
5. Ввести универсальный статус судьи и упростить процедуры перемещения судьи внутри судебной системы.
6. Упростить порядок рассмотрения кандидатур Кадровой комиссией при Президенте РФ, ограничив его только первым назначением судей, а решения о перемещении судей в другие суды и наделении полномочиями председателя оставить за председателем Верховного суда на основании рекомендации квалификационных коллегий судей.
7. Сделать более прозрачными, публичными и предсказуемыми основания для отклонения кандидатуры судьи президентом РФ
8. Изменить состав Кадровой комиссии при Президенте РФ, заменив представителей правоохранительных органов представителями судейского сообщества, Администрации Президента и юридического сообщества.

Меры по снижению организационных ограничений и укреплению независимости судей:

1. Изменить порядок назначения председателя судов — ввести процедуру выборов или выдвижения кандидата в председатели коллективом суда на основе рейтингового голосования коллектива суда.
2. Ограничить пребывание в должности председателя суда сроком 4 года и не более двух сроков подряд.
3. Сократить роль председателя суда при назначении судей и повысить роль квалификационной коллегии судей.
4. Отменить институт распределения премий по рекомендации председателя суда.

5. Передать хозяйственные и организационные полномочия председателя суда администратору суда.
6. Ввести обязательный автоматизированный порядок распределения дел между судьями с учетом их специализации.
7. Ввести новую меру дисциплинарной ответственности судей в виде понижения квалификационного класса судьи. Одновременно обеспечить исключительность такой меры, как лишение полномочий, исключив ее применение за нарушения, допущенные в процессе, кроме случаев систематических и грубых нарушений, при наличии ранее наложенных взысканий и только на основании обращений участников процесса.
8. Ввести четкие критерии, отделяющие судебную ошибку от дисциплинарного правонарушения.

Меры по снижению нагрузки и рационализации судебного процесса:

1. Повысить пороговые суммы для гражданских исков государственных органов (ФНС, ПФР с 3 до 10 тыс. руб.).
 2. Повысить государственную пошлину для юридических лиц; дифференцировать госпошлины в зависимости от судебной инстанции.
 3. Ввести обязательное прохождение внутриведомственной апелляции до подачи судебного иска.
 4. Снять препятствия для прекращения на стадии следствия уголовных дел по нереабилитирующим основаниям.
 5. Ввести обязательную аудиозапись судебного заседания и придать ей статус основного средства фиксации хода судебного процесса и доказательства.
 6. Расширить применение правила об изготовлении мотивировочной части лишь по запросу стороны; оглашать только вводную и резолютивную части приговора в уголовном процессе.
-

ВВЕДЕНИЕ

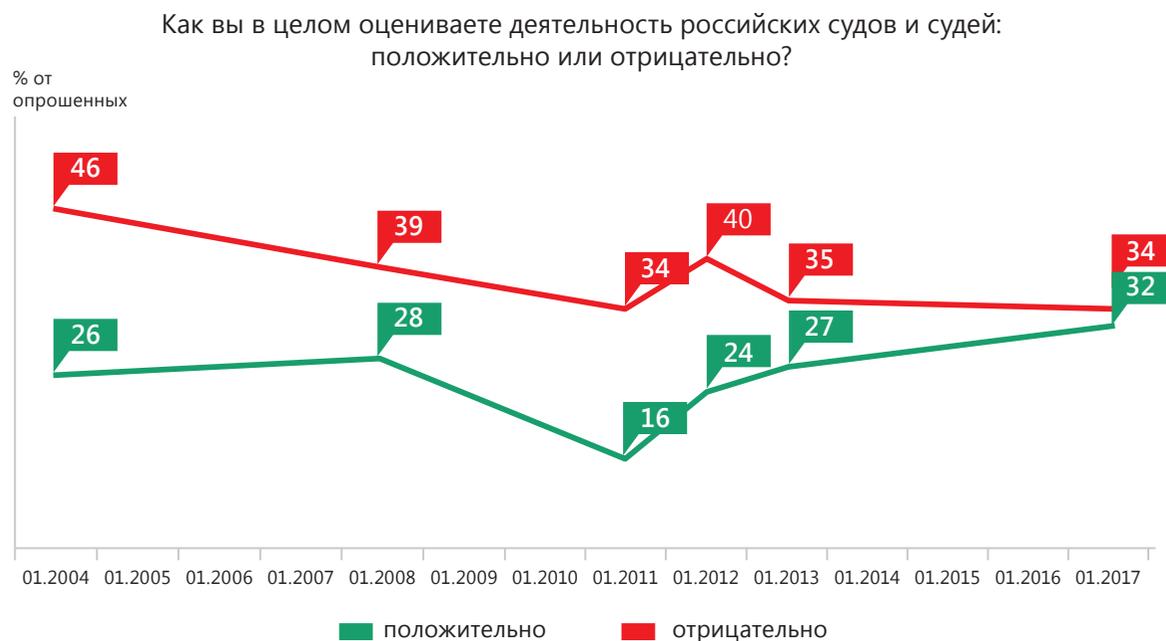
Суды являются институтом современного государства, обеспечивающим разрешение экономических, гражданских, административных, уголовных и иных споров в соответствии с принятыми нормами права. В той мере, в которой судебная система создает предсказуемую и справедливую правовую среду, обеспечивает надежную защиту прав граждан и их объединений, в том числе права собственности, она способствует экономическому росту. Необходимость возобновления экономического роста в России и обеспечения долгосрочной стабильности ставит на повестку дня вопрос о совершенствовании судебной системы, повышении авторитета судебной власти.

Сегодня в России источниками роста могут являться как государственные, так и частные инвестиции, идеи и энергия предпринимательского сообщества. В предшествующее десятилетие потенциал частного предпринимательства и инноваций был реализован в недостаточной мере. Одна из важных, если не главная причина этого заключается в недоверии граждан к правоохранительной и судебной системам, неуверенность в защите своей собственности и инвестиций. Инвестиционный климат, т. е. склонность людей к долгосрочным продуктивным инвестициям денег, творческой энергии, физических и духовных сил на территории данной страны, зависит и от их ожиданий, уровня воспринимаемых рисков, касающихся нарушения прав, и от доверия к судебной системе. Без высокого уровня доверия к судебной системе невозможно развитие рыночной экономики.

Повысить уровень доверия граждан к отечественной судебной системе одними призывами и даже отдельными законодательными новеллами невозможно. Необходимо провести ее модернизацию таким образом, чтобы обеспечить поступательное и постоянное улучшение качества правосудия, возможность постоянного мониторинга судебной практики для принятия своевременных организационных, кадровых, матери-

ально-технических мер развития и становления независимой и самостоятельной судебной власти. Выступая на IX Всероссийском съезде судей 6 декабря 2016 г., президент РФ В. В. Путин особо отметил такие направления развития судебной системы, как снижение нагрузки на суды, укрепление статуса судей, гарантий их независимости, оптимизация судопроизводства и повышение открытости, прозрачности правосудия¹.

Рис. 1. Оценка деятельности судов и судей в общественном мнении



Источник: Фонд «Общественное мнение». Проект «Доминанты», N = 1500

Совершенствование судебной системы должно на практике обеспечить баланс публичных и частных интересов во всех видах судопроизводства. Право на судебную защиту относится к основополагающим правам человека. Оно включено и в ст. 46 Конституции Российской Федерации. Реализация этого права возложена прежде всего на судебную систему. Состояние судебной системы характеризуется полнотой реализации таких принципов, как независимость и несменяемость судей, состязательность и равноправие сторон в судопроизводстве (ст. 120, 122, 123 Конституции РФ), а также прав человека на справедливое судебное разбирательство в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения (ст. 6 ЕКПЧ).

¹ Выступление В. В. Путина на IX Всероссийском съезде судей 6 декабря 2016 г. Стенограмма опубликована на сайте <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53419>

Высокая оплата труда судьи и социальные гарантии предполагаются как важная гарантия независимости судьи в принятии решений. Однако она может стать таковой только при наличии комплекса других гарантий. В условиях отсутствия других составляющих обеспечения независимости суда (например, это однозначные формулировки случаев привлечения к ответственности, возможность заниматься изучением права на научном уровне, квалификация и высокая оплата аппарата судьи, независимость от председателя суда в принятии решений) высокая оплата судьи становится катализатором его зависимости от государства, которое финансирует судью и предоставляет социальные гарантии.

Может ли любой гражданин России получить в суде независимое и справедливое, своевременное и законное разрешение его дела? Может ли любой гражданин России рассчитывать на то, что суд защитит его права в случае необоснованных действий органов власти или должностных лиц? Конституция РФ однозначно дает гражданам основания так считать, но вопрос, конечно, заключается в том, каково действительное положение дел, как работает российская судебная система на практике.

Диагностика работы судебной системы РФ, проведенная ранее Институтом проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге с помощью серии эмпирических исследований, выявила ряд проблем, которые требуют решения². К ним относятся следующие:

- Высокая нагрузка на судей, в том числе бюрократическая, что ведет к существенному снижению качества судопроизводства, принятию решений «по шаблону» и в некоторых случаях искажению сути правосудия.
- Низкое качество кадрового отбора в судебском корпусе, непрозрачные, не отраженные в законе процедуры назначения судей.
- Влияние председателей судов и организационная зависимость судей.
- Неопределенность оснований для дисциплинарной ответственности судей, что позволяет использовать институт дисциплинарной ответственности как инструмент влияния на судей.
- Избыточная репрессивность и слабый контроль над обвинением в уголовном процессе (в более радикальной формулировке — обвинительный уклон).

² Подробнее см. *Диагностика работы судебной системы в части уголовного судопроизводства и предложения по ее реформированию. Доклад на основе исследования*. СПб: Институт проблем правоприменения, 2016. http://enforce.spb.ru/images/Issledovanya/court_reform_IRL_4_KGI_web.pdf

Указанные выше проблемы будут проанализированы подробнее в тексте настоящего документа. Их анализ стал основой для предложения мер, призванных исправить эту ситуацию.

Некоторые проблемы судебной системы, связанные с высокой нагрузкой или практикой отбора и назначения судей, свойственны и арбитражным судам, и судам общей юрисдикции независимо от типа процесса. Другие, такие как обвинительный уклон или неравенство сторон в процессе, относятся лишь к уголовному судопроизводству.

По своему объему уголовное судопроизводство составляет лишь небольшую часть нагрузки судебной системы: около 967 тыс. дел в год, или менее 4% всех дел, рассмотренных судами общей юрисдикции в первой инстанции в 2016 г. Но именно эта составляющая является наиболее проблемной, и именно ее восприятие определяет уровень доверия граждан и репутацию российских судов.

Тезис о наличии обвинительного уклона в уголовном судопроизводстве разделяется не всеми экспертами. В качестве аргумента о его отсутствии обычно приводятся данные о доле уголовных дел, прекращенных в суде по нереабилитирующим основаниям: она составляет 22-24% от всех исходов. Кроме того, часто приводится доля оправдательных приговоров от всех приговоров по всем порядкам обвинения, составляющая 2-2,4%.

С другой стороны, о слабом судебном контроле над следствием и наличии обвинительного уклона в уголовном судопроизводстве говорят следующие данные, обобщенные за последние пять лет:

- В 91% случаев суд удовлетворяет ходатайства следственных органов на применение меры пресечения в виде предварительного заключения (до 2002 г., когда это решение принималось органами прокуратуры, доля удовлетворенных ходатайств была около 80%).
- Среднестатистический судья выносит один оправдательный приговор в семь лет.
- Абсолютное большинство оправданий приходится на дела частного обвинения, рассматриваемые без участия прокурора (в таких делах доля оправданий составляет около 30%).
- В делах публичного и частно-публичного обвинения (это 93% всех уголовных дел) доля оправдательных приговоров составляет 0,13%. Без учета дел, рассмотренных в особом порядке, доля оправданных составляет 0,7%.

- Доля оправдательных приговоров в делах, слушаемых с участием присяжных, составляет 15-16%.

Уголовное преследование продолжает использоваться как инструмент разрешения экономических споров, перераспределения собственности и политического преследования⁵. В целом граждане не имеют представления об основной массе подсудимых по уголовным делам, деталях процесса и приговоров. Но резонансные дела, имеющие экономическую или политическую подоплеку, широко освещаются в различных средствах информации и коммуникации. Для общества именно такие дела являются индикаторами состояния судебной системы и ее проблем. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях воспроизводит многие проблемы уголовного судопроизводства.

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

Другим важным принципом, лежащим в основе подготовленных в настоящем документе предложений, является большое внимание к организационным, институциональным и социокультурным аспектам работы судебной системы. При всей важности формального, нормативного регулирования, нельзя забывать о том, что суды — это не только определенные в законе участники судопроизводства, наделенные определенными правами и обязанностями, но и вполне конкретные орга-

⁵ Подробнее см.: Титаев К., Четверикова И. Избыточная криминализация экономической деятельности в России. Аналитическая записка. М., СПб: ЦСР, ИПП, 2017; Четверикова И. (при участии К. Титаева). Структура и основные черты экономических преступлений в России (на основе данных 2013–2016 годов). Аналитический обзор. М.: ЦСР, 2017; Титаев К. (при участии И. Четвериковой, О. Шепелевой, М. Шклярчук). Проблема правоохранительного давления на бизнес: ложные послышки и бесперспективные предложения. М.: ЦСР, 2017.

низации, в которых работают люди, взаимодействующие друг с другом для достижения определенных целей.

Соответственно, поведение участников судопроизводства подвержено влиянию множества факторов, лежащих за пределами формально-правового регулирования. Среди них — распределение центров административной власти в организации, цели и ограничения, определяемые интересами организации, нормы профессиональной среды, интересы, связанные с карьерой, избеганием рисков, а также разнообразные ограничения, начиная с интересов других участников и заканчивая физическими ограничениями, диктующими необходимость сокращения усилий. Мы исходим из того, что эти факторы в не меньшей, а то и большей степени определяют качество правосудия и его возможности для защиты граждан, чем нормы действующего законодательства. И совершенствование судебной системы должно затрагивать прежде всего организационные и институциональные ее аспекты.

Примером важной организационной реформы может служить инициатива Верховного суда РФ о введении межрегиональных апелляционных и кассационных судов, которую поддержал IX Всероссийский съезд судей⁴. Проект предусматривает создание 9 кассационных и 5 апелляционных округов на межрегиональной основе. Суды субъекта РФ сохраняют свое значение апелляционной инстанции для пересмотра решений районных судов общей юрисдикции, тогда как 5 создаваемых апелляционных судов будут пересматривать только дела, которые суд субъекта РФ рассматривает по первой инстанции (сейчас апелляционные жалобы на такие решения уходят в Верховный суд РФ). Кассационные суды будут пересматривать в порядке кассационного производства жалобы как на решения районных судов, так и на решения новых апелляционных судов.

Усиление кассации в судах общей юрисдикции и вывод ее на межрегиональный уровень сделает судей-кассаторов более самостоятельными и свободными при пересмотре решений коллег из нижестоящих судов, а также независимыми от влияния региональных элит. В случае если новые кассационные суды начнут более активно формировать судебную практику (как это происходит сейчас в системе арбитражных судов), это сделает процесс и в первой инстанции более предсказуемым и стабильным для сторон.

Меры по совершенствованию судебной системы, предлагаемые в данном документе, разделены на три части в соответствии с группами проблем, выделенным нами по различным аспектам судопроизводства:

⁴ *Постановление IX Всероссийского съезда судей № 1 от 08.12.2016 «Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития на современном этапе».* <http://www.ssrp.ru/page/22596/detail/>

- улучшение качества судейских кадров через совершенствование механизмов подготовки, отбора и назначения судей;
 - преодоление организационных ограничений независимости судей;
 - снижение нагрузки и рационализация судебного процесса.
-



ЧАСТЬ 1.
МЕРЫ ПО
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ

1. КАЧЕСТВО КАДРОВ ДЛЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ: ОТБОР, ПОДГОТОВКА, НАЗНАЧЕНИЕ

ПРОБЛЕМЫ, НА РЕШЕНИЕ КОТОРЫХ НАПРАВЛЕННЫ ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ

Текущая кадровая политика в части набора, подготовки и назначения судей требует корректировки. Сегодня на судебские должности назначаются юристы, основным и часто единственным опытом работы которых были должности в аппарате суда (помощника судьи или секретаря судебного заседания). Это преимущественно молодые женщины с более высокой, чем у выходцев из других юридических профессий, долей заочного юридического образования. Среди вновь назначенных судей в 2001 г. выходцев из аппарата было 19%, а в 2013 г. — уже 58%. Это привело к тому, что судебский корпус сегодня на 32% состоит из бывших сотрудников аппарата судов (в 2001 г. таких было 11%). Рост доли судей, перешедших в судебское кресло из аппарата суда, сопровождался устойчивым снижением доли выходцев из адвокатуры, юристов корпоративного сектора, а в последние годы — и органов следствия и прокуратуры. Если такая же кадровая политика продолжится до 2020 г., доля судей, чей основной опыт юридической работы — аппарат судов, достигнет 42%⁵.

⁵ Данные получены в ходе анкетных опросов судей в 2012 и 2014 гг., проведенных Институтом проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. Подробнее методике и результатах см. Волков В., Дмитриева А., Поздняков М., Титаев К. *Российские судьи: социологическое исследование профессии*. М.: Норма, 2015.

Причины такой кадровой политики лежат в области судоустройства и специфики судейской работы. Постоянно растущая нагрузка в сочетании с большим объемом бумажной работы и давлением процессуальных сроков сделала судей зависимыми от аппарата суда. Но если в результате реформы судов 2000–2001 гг. зарплата судей возросла в три раза и значительно превышает средний уровень по региону, то размер зарплаты сотрудников аппарата (12–15 тыс. рублей) не создал долгосрочных стимулов для работы. Чтобы найти и удержать на этих позициях работников, председатели судов изобретали дополнительные стимулы. Одним из них стала возможность перехода в судейское кресло после 5–7 лет стажа в аппарате. Для председателей судов дополнительным аргументом в пользу набора судей из аппарата стало то, что такие кадры лучше выдерживают нагрузку, знают формально-бюрократический аспект работы, являются более предсказуемыми и дисциплинированными, чем те, кто приходит извне судебной системы.

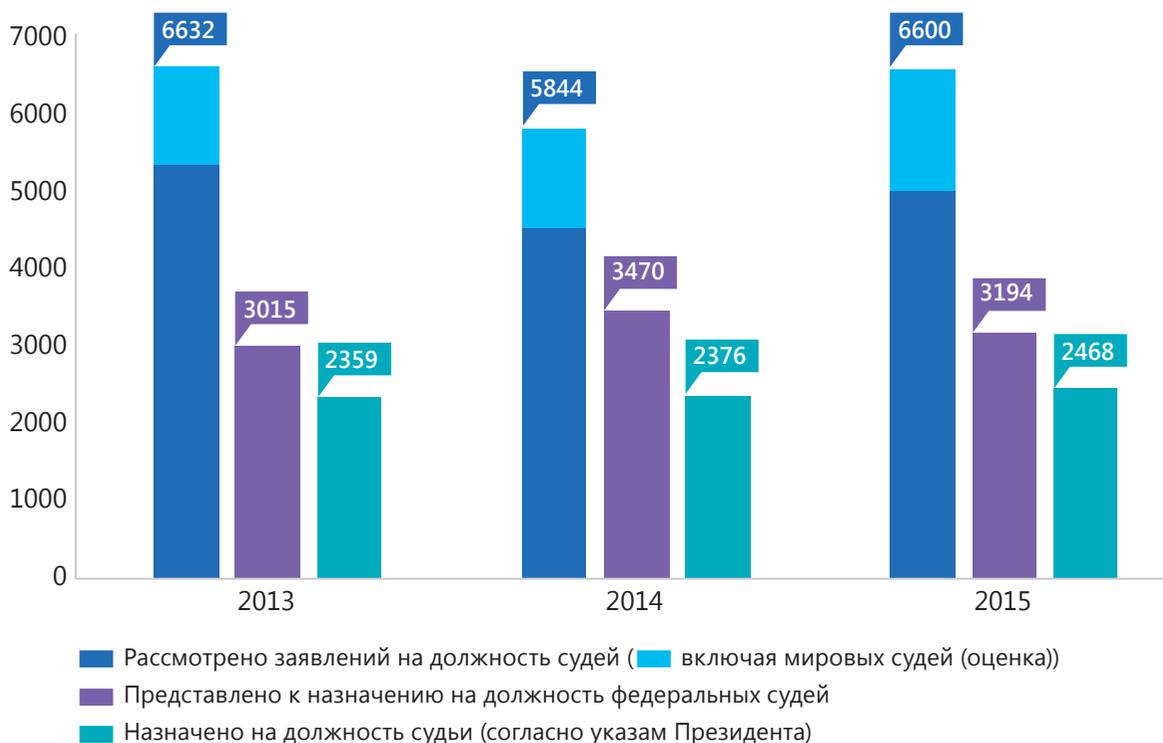
Каковы последствия такой кадровой политики для судейской профессии и судебной системы? К положительным последствиям можно отнести высокую готовность таких судей к работе в существующих условиях перегрузки, практическое знание формальной стороны судопроизводства, более легкая интеграция в судейское сообщество. К отрицательным последствиям следует отнести ограниченность юридического опыта (и шире — жизненного опыта) и сокращенную юридическую подготовку как в плане базового юридического образования, так и в плане более широкой юридической практики. Характер аппаратной работы создает привычку к подчинению руководителю и не способствует развитию навыков самостоятельного принятия судебных решений. Впрочем, любая ограниченность профессионального опыта, будь то прокуратура, адвокатура или аппарат суда, создает предпосылки профессиональной деформации, которые могут сказываться на дальнейшей работе в качестве судьи.

Принятая в настоящее время практика назначения судей предполагает решающую роль председателя суда при выдвижении, и Кадровой комиссии при Президенте⁶ — при рекомендации президенту на должность судьи. В ККП входят представители Администрации Президента, правоохранительных органов и Генеральной прокуратуры на уровне заместителей руководителя ведомств. Эти же органы осуществляют многоступенчатую проверку личной биографии и предшествующей работы судей на предмет наличия компрометирующих данных. Проверка личной биографии судьи предусмотрена законом, однако участие высокопоставленных представителей правоохранительных органов в процедуре отбора судей на завершающем и наиболее значимом этапе такого отбора противоречит принципу автономии судебной власти, не способствует укреплению общественного доверия к судам.

⁶ Полное название — Комиссия по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов. См. <http://www.kremlin.ru/structure/commissions#institution-2>

В последние годы на стадии рассмотрения кандидатуры судьи на ККС отсеивается от 30 до 40% кандидатов на должности судьи (а если учитывать мировых судей, то до 50%), а на стадии ККП — от 20 до 30% (см. рис. 2). При этом в период 2014–2016 гг. наблюдалась тенденция к усилению «президентского фильтра» по сравнению с периодом 2010–2013 гг., когда президентом по рекомендации ККП отклонялось около 5% кандидатов в судьи.

Рис. 2. Статистика назначения судей судов общей юрисдикции



Источник: Администрация Президента РФ

Деятельность правоохранительных органов и Генеральной прокуратуры имеет значение для своевременного выявления тех претендентов, которые в силу некоторых порочащих их обстоятельств не могут быть рекомендованы к назначению их судьями указом президента. Однако в целях обеспечения объективности и непредвзятости представители ведомств, проводивших проверку, не должны принимать участие в обсуждении кандидатур претендентов и участвовать в принятии решения о рекомендации или не рекомендации претендента к назначению в судьи. Критерии положительных или отрицательных рекомендаций судей ККП не перечислены в текстах правовых актов, но они могут быть установлены при их толковании. А причины отклонения кандидатур нигде формально не отражены. Например, трактовка понятия «конфликт интересов», которой оперирует ККП, формально

не определена, а его произвольное применение неадекватно сужает набор потенциальных кандидатов на судейское кресло, отсеивая большое число квалифицированных кадров. Причины отклонения кандидатур не публикуются, что создает впечатление кулуарности, необъективности решения этого вопроса и снижает доверие к процедуре отбора в целом.

В то же время существующий порядок выдвижения и назначения судей снижает до минимума географическую мобильность (или ротацию) судейского корпуса. 70% судей продолжают работать там, где родились, выросли и учились. Текущая политика назначения судей ставит на первое место опасения по поводу их родственных связей, но не учитывает порождаемую системой назначения длительную укорененность в местных социальных сетях и группах интересов. Назначение судей в другие регионы (относительно места предыдущей работы или жительства) и возможность географической ротации без прохождения процедуры повторного (а иногда — многократного) назначения их указом президента позволила бы успешнее решить проблему разрыва нежелательных связей или проблему укрепления (оздоровления) кадров судей в отдельных регионах страны, облегчив при этом возможности назначения судей.

Установленный ныне порядок назначения судей не в полной мере обеспечивает отбор лиц, наиболее профессиональных и наиболее соответствующих судейской должности по своим личностным качествам. Властно-правовая позиция судьи в судопроизводстве предъявляет особые требования к лицам, стремящимся получить статус судьи, поэтому для них требуется специальная юридическая, этическая и психологическая подготовка в дополнение к обычному юридическому образованию. Персонафицированность судебной власти (когда ее носителем становится каждый из судей в их личностном качестве) предъявляет особые требования к личностным качествам уже при отборе кандидатов в судебные должности, что тоже не обеспечивается действующей системой. Проблема возникает не в момент отбора, а до него. Для ее решения требуется специализированная подготовка, которая бы дополняла общеправовую подготовку и была бы обязательной для любого юриста, впервые претендующего на занятие вакансии судьи.

Система специализированной подготовки юристов к занятию судейской должности пока не сложилась, а имеющаяся имеет принципиальные недостатки:

1. В 2013 году Законом «О статусе судей» была предусмотрена программа профессиональной переподготовки для судей, впервые назначенных на должность судьи. Этот факт подтверждает, что назначенные судьями лица, с какой бы юридической должности они ни пришли в суд, нуждаются в такой переподготовке, т. е. их прошлого профессионального опыта явно недостаточно или его необходимо существенно корректировать.

2. Переподготовка впервые назначенных судей предусматривается длительностью не более шести месяцев и осуществляется за счет федерального бюджета для судей федеральных судов и за счет бюджета субъектов РФ для мировых судей (ст. 20.1 Закона «О статусе судей в Российской Федерации»). Однако такая законодательная новелла не решила проблемы отбора наиболее достойных кандидатов. На деле, переподготовка, предусмотренная для уже назначенных судей, длится 3-4 недели; ее результаты не поддаются оценке.
3. Никто из кандидатов, в том числе и претенденты из аппарата судов, не владеет навыками собственно судейской работы.
4. Навыки судейской работы не могут быть в достаточной мере выявлены в ходе квалификационного экзамена, который сдают претенденты: он нацелен, скорее, на умение оперировать знаниями, почерпнутыми в учебниках или в законе. Судейская работа требует умения применить юридические знания не только в простых спорах, но и в нестандартных ситуациях, в действительно состязательном споре с сильными сторонами. Эта работа сопряжена с условиями острого конфликта интересов сторон, что требует специальной психологической подготовки судей. Судья является еще и организатором судебного разбирательства, поэтому должен владеть навыками управления поведением людей, рациональной организации своего труда в условиях значительных нагрузок и перегрузок и т. п. Но таким навыкам юриста целенаправленно не обучают в юридическом вузе, не формируются они и в других юридических должностях в той мере, в какой нужны судье.

Для улучшения качества судейских кадров и решения перечисленных выше проблем необходимо принять меры по следующим направлениям:

- изменение системы отбора и подготовки судей;
- изменение квалификационных требований к кандидату на должность судьи и перечня должностей, требующих обязательного юридического образования;
- изменение стимулов работы в аппарате судов;
- повышение прозрачности процедуры назначения судей.

ОСНОВНЫЕ МЕРЫ ПО УЛУЧШЕНИЮ ОТБОРА, ПОДГОТОВКИ И НАЗНАЧЕНИЯ СУДЕЙ

Создание Федерального центра подготовки судей

Для повышения качества судейских кадров в долгосрочной перспективе необходимо кардинально поменять систему подготовки и последующего назначения судей.

Существующая система подготовки судей на базе Российского государственного университета правосудия составляет три недели (без учета практики в суде), проводится после назначения на должность и не является основным направлением работы этого юридического вуза, выпускающего преимущественно бакалавров.

Чтобы иметь сильную мотивацию к обучению, претендент на должность судьи должен проходить целенаправленную подготовку к судейской работе до, а не после его назначения судьей, а само назначение должно быть привязано к результатам экзаменов. Длительность обучения судей должна быть не менее 12 месяцев.

Для отбора и профессиональной подготовки судей необходимо создать единый, постоянно действующий, независимый от ведомств **Федеральный центр подготовки судей** (далее — Центр), который специализировался бы исключительно на профессиональной подготовке претендентов на должность судьи, а также на повышении их квалификации по мере продвижения по карьерной лестнице. Работа Центра обеспечит повышение престижа судьи в обществе и постепенный рост самостоятельности судебной власти за счет повышения качества судейских кадров.

Учредителем Центра может выступить Правительство РФ. Активную роль в его создании должны играть Верховный суд РФ и Конституционный суд РФ, а также наиболее авторитетные представители экспертного юридического сообщества. При том что участие высших судов в создании Центра представляется обоснованным, необходимо обеспечить и высокую степень автономии Центра от любой власти, включая судебную, поскольку слишком тесный контроль со стороны судебной власти будет способствовать сохранению существующего положения дел, а не его изменения, ради чего, собственно, создается Центр.

Первоначально необходимо создать один головной кампус Центра, в котором отработываются все организационные аспекты и методики. Головной кампус создастся в Санкт-Петербурге. После отработки всех организационных и методических аспектов работы Центра, по единому образцу и при строгом соблюдении стандартов, под надзором головного кампуса создаются дополнительные кампусы в Екатеринбурге и Владивостоке.

Слушатели Центра должны обучаться бесплатно и получать стипендию на время обучения, для иногородних — включающую сумму, необходимую для найма жилья (либо жилье предоставляется Центром).

Источниками финансирования обучения могут выступать:

- федеральный бюджет РФ;
- кредитные денежные средства. Кредит, полученный на обучение, может быть рефинансирован или погашен за счет государства в случае, если кандидат успешно сдаст выпускные экзамены и будет назначен на судебскую должность. В противном случае образовательный кредит и проценты погашаются заемщиком самостоятельно.

При поступлении слушатели подписывают договор, согласно которому они обязаны отработать как минимум 5 лет на судебской должности. В случае если выпускник центра по собственному желанию выбирает иную работу, то он обязан возратить государству сумму, потраченную на его обучение или самостоятельно погасить кредит.

В первые несколько лет будут работать два механизма назначения судей: действующий ныне и новый, предполагающий обязательную предварительную подготовку в Центре. По мере расширения потока обучающихся второй заместит первый. При этом в будущем процедуры отбора и назначения судей, проводимые Центром, постепенно трансформируют механизм набора судей.

Предварительным условием поступления в Центр должна быть рекомендация квалификационной коллегии судей по результатам собеседования и прохождения процедуры проверки биографии на предмет отсутствия фактов, препятствующих замещению судебской должности. Проверка включает запросы по предыдущим местам работы, отдела полиции по месту постоянной регистрации.

Вступительные экзамены должны быть высокого уровня сложности, требующие тщательной предварительной подготовки. Поскольку Центр будет обучать не содержательным аспектам права, а тому, как его толковать, применять, как быть судьей на практике, то вступительный экзамен должен гарантировать наличие высокого уровня знания всех отраслей права у поступивших.

Слушатели будут обучаться специфическим навыкам осуществления судебной власти (ведению процесса, написанию и обоснованию решений, и т. п.), применению норм права, коммуникации с различными аудиториями, судебному администрированию, практической этике, знаниям в области экономики, общества, меж-

дународных стандартов судопроизводства. Занятия должны проходить в малых группах под руководством куратора, в интерактивных формах.

Будущие судьи должны хорошо понимать другие профессиональные роли и работу смежных институтов. Кроме судов, центр должен обеспечивать практику и в смежных организациях, которые на постоянной основе взаимодействуют с судебной системой:

- прокуратура;
- следственные органы;
- адвокатура;
- пенитенциарная система (ФСИН).

Под руководством куратора практики — руководителя адвокатской практики, заместителя районного прокурора, руководителя следственного органа, заместителя начальника колонии или СИЗО — слушатели должны получить возможность наблюдать непосредственную работу данных учреждений, понимать специфику других профессиональных ролей и особенности работы данных организаций.

Большую долю преподавателей Центра должны составлять действующие или бывшие судьи как высших судов, так и судов уровня субъектов РФ. Другая часть должна быть представлена лучшими профессорами права и одновременно практикующими адвокатами, а также специалистами по этике, психологии, риторике, социологии и экономике.

Для обеспечения высокого уровня преподавания возможно введение института «судьи в преподавательском отпуске» для судей уровня субъекта Федерации сроком на 2 или 3 года с сохранением оклада.

По итогам обучения (включающего проверки на профессиональную пригодность, промежуточные и выпускные экзамены) Центр принимает решение о рекомендации кандидата на должность федерального (арбитражного) судьи.

Кандидаты, которые не справились с отдельными курсами и не сумели сдать экзамен, имеют один шанс повторного прохождения курса и сдачи экзамена, но обучаясь уже без стипендии, исключительно за счет собственных средств.

Каждый год Судебный департамент при ВС РФ должен предоставлять информацию о вакантных должностях судей в районных судах и арбитражных судах первой

инстанции на момент окончания Центра. Выпускники, занявшие более высокие места в итоговом рейтинге, должны иметь преимущество в выборе места работы (суда) перед теми, кто ниже в рейтинге. Выпускники распределяются в федеральные суды районного уровня и арбитражные суды первой инстанции.

Кандидатуры выпускников Центра, рекомендованные для занятия должностей федерального судьи, будут поступать на рассмотрение президента РФ, который принимает решения о наделении их статусом федерального (арбитражного) судьи.

Структура управления Центром должна обеспечивать, с одной стороны, его подотчетность государству в вопросах расходования средств и соответствия его работы поставленным целям и уставным задачам, с другой стороны — гарантировать автономию в вопросах формирования кадрового состава, программ, проведения процедур приема и выпускных экзаменов.

Отмена требования обязательного юридического образования для секретаря судебного заседания

В качестве ближайшей меры предлагается отменить требование обязательного высшего юридического образования для секретарей судебного заседания и секретарей суда. Одновременно эта должность должна быть исключена из перечня должностей, занятие которых дает юридический стаж. При этом требование высшего или незаконченного высшего образования должно быть сохранено.

После реализации этой меры на должности секретаря суда и секретаря судебного заседания можно будет нанимать любых специалистов, имеющих высшее или незаконченное высшее образование. После обязательного прохождения профессиональной переподготовки (как и сейчас) вновь назначенные секретари приступают к своим обязанностям. Если сейчас председатели судов вынуждены выбирать из немногочисленных юристов и студентов-юристов, готовых пойти работать за низкую зарплату, то открытие доступа к этой работе представителям других специальностей позволит набирать более квалифицированных кандидатов. Более того, если сегодня председатели суда опасаются увольнять некачественно работающих секретарей (понимая сложность с наймом), то в новой ситуации будут открыты возможности для адекватной работы с кадрами.

Неоднократно высказываемые возражения о том, что профессиональные обязанности секретаря судебного заседания являются сложными и требуют юридических навыков, не соответствуют действительности. На деле, судьи редко доверяют секретарям юридическую работу (подготовка проектов решений, анализ законодательства). Практика работы судов предполагает такой объем собственно канцелярской работы (рассылка повесток, оформление и передача документов, ведение

протоколов), что на дополнительные «юридические» задачи у секретаря просто не осталось бы времени. С введением обязательной аудиозаписи хода судебного заседания и придания ей основного средства фиксации хода процесса (а письменному протоколу — роли вспомогательного, краткого средства), объективная основа для специальной юридической подготовки секретаря судебного заседания исчезнет.

Наделение помощников судей процессуальными функциями

Часто подготовку проекта судебного акта берет на себя помощник судьи. Должность помощника предполагает наличие обязательного высшего юридического образования. Такое требование неслучайно, ведь роль помощника в судебном процессе довольно велика. Как образно заметил один из судей в экспертном опросе Института проблем правоприменения, его вполне можно рассматривать в качестве «судьи номер два». Он ведет коммуникацию со сторонами по различным процессуальным вопросам (например, явки, ознакомления с материалами дела), анализирует законодательство и судебную практику, имеющие отношение к рассматриваемому спору. Однако важной функцией помощника является составление проекта текста решения (иного судебного акта), который судья вычитывает, редактирует, после чего скрепляет своей подписью. При существующей высокой судейской нагрузке помощник существенно снижает временные затраты судьи на бумажную работу, тем более если это типовые дела, не требующие особых интеллектуальных вложений: задолженность по коммунальным платежам, невыплата заработной платы и т. д. Помимо снижения нагрузки, написание проектов судебных актов играет также и социализирующую роль, готовя помощника к будущей роли судьи.

Легализовать процессуальные функции помощников и четко отграничить их от сугубо технических, остающихся за секретарями, логично и в свете того, что опыт работы помощника судьи позволяет ему претендовать на должность судьи. К таким функциям помощника можно отнести подготовку проектов судебных актов, разъяснение сторонам их прав и обязанностей, действия по мирному урегулированию спора, истребование доказательств и т. д. Размер заработной платы помощника должен быть увеличен в связи с усложнением круга выполняемых им задач и повышением престижа его должности.

Повышение зарплат для работников аппарата суда

Предлагается увеличить фактическую заработную плату работников аппарата вдвое или до уровня средней по региону. Ожидаемые затраты (с учетом налоговой нагрузки на ФОТ) составят около 25 млрд руб., что эквивалентно 14,7% от общего финансирования судебной системы из федерального бюджета.

Увеличение зарплат позволит:

- увеличить конкурс на данные должности и снизить некомплект;
- улучшить качество кадров;
- устранить необходимость введения искусственного стимула для продолжения работы в виде возможности стать судьей;
- позволит начать формирование корпуса профессиональных судебных клерков, которые работают в подобной позиции длительное время.

Повышение предсказуемости и открытости работы Кадровой комиссии при Президенте РФ

Предлагается упростить и сделать более прозрачной работу ККП. В частности, ККП должна участвовать только в процессе наделения гражданина статусом судьи, т. е. при первом назначении. Дальнейшие назначения действующих судей при перемещении в другие суды должны происходить по представлению председателя ВС РФ на основании решения квалификационных коллегий судей. Мы полагаем, это важный шаг в обеспечении конституционного принципа независимости судебной власти.

Необходимо также дать однозначное законодательное толкование понятию «конфликт интересов» — формализовать причины, по которым судье может быть отказано в назначении, и закрепить в законе их исчерпывающий перечень⁷.

Необходимо вывести из состава ККП представителей правоохранительных органов и прокуратуры и изменить принципы формирования комиссии. Эта мера продиктована необходимостью разделения функций проверки кандидатов в судьи и принятия решений на основе информации по результатам таких проверок. Сейчас правоохранительные органы задействованы при реализации и одной, и другой

⁷ Для квалификационных коллегий судей, например, разработаны «Методические рекомендации по реализации коллегиями судей норм законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции». В них подробно и со ссылками на текущее законодательство изложены вопросы конфликта интересов (в частности, пункт 2 статьи 3 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации»; статьи 21–26 АПК РФ, статьи 19–21 ГПК РФ, статьи 61, 62 КАС РФ; статьи 2, 8, 9, пункт 3 статьи 14 Кодекса судейской этики). Документ также поясняет: «Если судья испытывает затруднения в определении того, будет ли его поведение в конкретной ситуации отправления правосудия либо во внесудебной деятельности соответствовать требованиям профессиональной этики и статусу судьи, или если судья не уверен в том, как поступать в сложной этической ситуации, чтобы сохранить независимость и беспристрастность, он вправе обратиться с соответствующим запросом в Комиссию Совета судей Российской Федерации по этике за разъяснением, в котором ему не может быть отказано».

функций, что существенно влияет на объективность отбора. Кроме того, участие высокопоставленных представителей правоохранительных органов в процедуре утверждения судей на должность вступает в противоречие с современной функцией судебной власти осуществлять судебный контроль законности действий, бездействия и решений органов исполнительной власти, что не способствует повышению доверия к судебной системе.

В состав ККП целесообразно включить представителей:

- Администрации Президента РФ;
 - Высшей квалификационной коллегии судей;
 - совета судей (или рядовых судей);
 - общественности, юридического или экспертного сообщества.
-

2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕЙ: КОНТРОЛЬ СО СТОРОНЫ ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ СУДОВ И ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

ПРОБЛЕМЫ, НА РЕШЕНИЕ КОТОРЫХ НАПРАВЛЕНЫ ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ

Современное правосудие требует хорошей организации судебной работы. Но любая организация накладывает ограничения на ее участников, связанные с иерархической структурой, отношениями служебного подчинения, разделением функций и системами отчетности. В судебной системе актуальной задачей является нахождение баланса между объективно необходимыми организационными ограничениями и реализацией принципа независимости судей при принятии судебных решений.

Диагностика проблем современной российской судебной системы показывает наличие ряда нежелательных ограничений относительно независимости и несменяемости судей, возникающих в силу специфики судоустройства и судебной иерархии. Эти ограничения преимущественно связаны с двумя аспектами работы судебной системы:

- спецификой функционирования института председателей судов;
- практикой привлечения судей к дисциплинарной ответственности, зависящей в том числе от отмены судебных решений вышестоящими судебными инстанциями.

В соответствии со ст. 6.2 Закона «О статусе судей», на председателя суда возложены следующие полномочия: 1) полномочия судьи соответствующего суда, 2) процессуальные полномочия, установленные для председателя суда и 3) полномочия по организации работы суда. Введенный в конце 1990-х годов институт администраторов суда должен был освободить председателей от целого ряда организационных, кадровых и хозяйственных функций, но на деле этот институт не заработал. Де-факто председатель организует и контролирует практически всю хозяйственную деятельность суда, особенно наиболее крупные проекты (например, ремонт или строительство здания суда). Председатель также контролирует пополнение кадрового состава аппарата суда.

Можно выделить несколько направлений, где существующие полномочия председателей судов могут использоваться для ограничения независимости судей.

Во-первых, председателям отводится ключевая роль в процессе назначения судей на должность. Фактически в России сложилась кооптационная модель формирования судейского корпуса, когда председатель суда выступает в роли работодателя по отношению к рядовым судьям⁸.

Хотя формальная процедура предполагает, что основную роль в рекомендации кандидата на должность судьи играет решение ККС, для рекомендации комиссии требуется согласие председателя суда, в который назначается претендент. Кроме того, на практике решение о рекомендации к назначению принимается после неформального согласования с председателем суда субъекта РФ. Председатель районного суда не только участвует в подборе кандидатов в свой суд, но и дает рекомендации по назначению мировых судей.

Во-вторых, в большинстве российских судов председатель прямо или косвенно вовлечен в распределение нагрузки судей. Хотя распределение дел между судьями необходимо производить равномерно, с учетом сложности дел и специализации

⁸ Роль председателя суда как работодателя отражена, например, в Постановлении Совета судей РФ от 18.04.2003 № 101 «Об утверждении Типовых правил внутреннего распорядка судов». Пункт 3.2., в частности, гласит: «Судья, работник суда, администратор суда обязаны: обеспечивать соблюдение Конституции Российской Федерации, нормативных правовых актов Российской Федерации, приказов, распоряжений, указаний и поручений председателя суда и его заместителей, руководителей структурных подразделений суда, отданных в пределах предоставленных им полномочий».

судей, практика распределения дел лично председателем суда создает потенциальный инструмент влияния на судей. Система электронного распределения дел на вероятностной основе была введена в арбитражных судах, но в судах общей юрисдикции эта практика реализуется лишь в отдельных регионах, а в большинстве судов дела продолжают распределяться председателем.

В настоящее время председатель районного суда имеет возможность влиять на работу мировых судей. С 2013 г., согласно Закону РФ «О статусе судей», в рамках одного района решением председателя районного суда допускается передача уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях от одного мирового судьи другому. С одной стороны, введение таких полномочий было направлено на оптимизацию нагрузки мировых судей и облегчение их работы. При этом в процессуальной литературе высказывается критика данного положения в связи с тем, что произвольная передача дел от одного мирового судьи к другому без учета мнения сторон нарушает право граждан на рассмотрение дела тем судом, которому оно подсудно по закону. Председатель районного суда своей дискрецией по сути произвольно меняет подсудность дела мировому судье конкретного мирового судебного участка. Помимо этого, полномочия председателя по передаче дел от одного мирового судьи к другому создают определенную угрозу независимости мирового судьи, так как дают председателям механизм манипуляции нагрузкой «неудобных» или, наоборот, «удобных» судей.

В-третьих, председатель суда имеет возможность влиять на судей с помощью действующего механизма премирования судей. На сегодняшний день существуют два варианта такого премирования. Однократные премии выдаются судьям по усмотрению председателя суда, в случаях получения государственных наград, юбилеев, после достижения определенного стажа и т. п. Выплата регулярных премий судьям опять-таки осуществляется по усмотрению председателя суда «на основании согласованных с советами судей (президиумами советов судей) субъектов Российской Федерации приказов начальников управлений Судебного департамента в субъектах Российской Федерации, издаваемых в соответствии с представлениями председателей этих судов»⁹.

В-четвертых, председатель играет важную роль в карьерном продвижении судьи. Руководство судов (председатели районных судов и судов субъектов РФ) оценивает судей по показателям, установленным п. 2.2 Приказа Судебного департамента при Верховном Суде РФ: «Интенсивность и высокие результаты работы, сроки рассмотрения дел; выполнение особо важных и сложных заданий; качество выполняемой работы; внедрение прогрессивных форм осуществления судебной деятельности;

⁹ Приказ Судебного департамента при ВС РФ от 5 июня 2013 года № 116 «Об утверждении Положения о порядке выплаты премий и оказания материальной помощи судьям судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов».

активное участие в работе органов судейского сообщества». Среди этих показателей есть не только однозначные, которые можно определить и выразить формально (например, интенсивность работы выражается количеством дел, рассмотренных судом в определенный промежуток времени — в месяц, квартал, год; сроки рассмотрения дел предписаны законом и учитываются формально судебной статистикой), но и неопределенные, допускающие свободное толкование председателем при применении. Например, «высокие результаты работы»; «выполнение особо важных и сложных заданий»; «внедрение прогрессивных форм осуществления судебной деятельности»; «качество выполняемой работы».

Качество выполняемой работы, пожалуй, в наибольшей степени допускает произвольность оценки. Работа судьи — это осуществление правосудия. Качество этой работы может оцениваться на основании следующих результатов: справедливость судебного разбирательства (ст. 6 Европейской конвенции по правам человека); правосудность принятого решения (отсутствие оснований для отмены или изменения); соблюдение сроков рассмотрения дела, но не столько закрепленных нормативно, сколько содержательно определенных практикой Европейского суда по правам человека (объективно обусловленных сложностью дела и поведением сторон).

На практике качество выполняемой судьей работы оценивается председателем прежде всего по двум формальным показателям — доля дел, рассмотренных в установленные сроки, и «показатель стабильности судебных решений». Он рассчитывается как доля дел, решения по которым были отменены, к общему количеству рассмотренных дел (или к числу обжалованных решений). «Плохие» показатели, особенно в части отмены решений, могут повлечь представление председателя суда о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности, вызов на квалификационную коллегию, разбор ситуации и взыскание, что может стать препятствием для дальнейшего карьерного продвижения, а также негативно отразиться на самостоятельности в принятии решений по делу.

Принятая сегодня практика использования отмены судебных решений в качестве основания для дисциплинарной ответственности судей предоставляет председателям судов потенциальные инструменты давления на судей, в нарушение установленного в ст. 10 Закона «О статусе судей» запрета на вмешательство в их деятельность. Риски отмены решения и его последствия в виде инициирования председателем дисциплинарного разбирательства осознаются рядовыми судьями и учитываются при принятии судебных актов. Это, в частности, касается вынесения оправдательных приговоров в уголовном процессе, каждый из которых неизбежно обжалуется стороной обвинения и проверяется с особой тщательностью в вышестоящем суде.

Ст. 11 Закона «О статусе судей» предусматривает, что полномочия судьи федерального суда не ограничены определенным сроком, а предельный возраст пребывания

в должности судьи — 70 лет, если иное не установлено законом. Прекращение полномочий судьи допускается только в случае совершения им серьезных нарушений при исполнении обязанностей судьи или поступков во внепрофессиональной деятельности, умаляющих авторитет судебной власти. Основаниями для привлечения судей к дисциплинарной ответственности являются несоблюдение требований Закона «О статусе судей» и нарушение норм Кодекса судейской этики. Право председателя суда по своему усмотрению инициировать дисциплинарное производство в отношении любого из судей, на которого поступают жалобы или который имеет отмененные вышестоящим судом решения, имеет дискреционный характер. Председатель может использовать такое право выборочно: инициировать процедуру дисциплинарной ответственности только в отношении тех судей, которых он по тем или иным причинам считает недостойными статуса судьи. Это ставит всех судей в зависимое положение от председателя, поскольку никто из судей не застрахован от совершения судебной ошибки.

Формальные критерии, являющиеся основаниями для привлечения к дисциплинарной ответственности, часто дополняются неформальной практикой. Например, характеристика работы судьи, которую дает председатель для ККС, может быть составлена на основании совокупности жалоб, которые подаются в отношении судей. Как правило, единичная жалоба не получает дальнейшего хода, но в каждой жалобе заявитель излагает какой-то конкретный факт (грубое поведение судьи, нарушение процессуальных норм, отмеченное заявителем), и в результате формируется своеобразное «дело» (досье на судью), к материалам которого председатель может при необходимости обратиться. Кроме того, нигде не прописаны критерии оценки качества работы судьи — нет норм, определяющих, сколько отмен или жалоб «допустимо», а сколько уже «недопустимо». Однако многие эксперты и ученые отмечают, что критерии, которые использует ККС при оценке того или иного обстоятельства, должны быть общеизвестны и понятны¹⁰. Более того, они должны применяться одинаково всякий раз, когда имеет место нарушение, хотя вид дисциплинарной ответственности должен выбираться и применяться с учетом индивидуальных обстоятельств случившегося и характеристики судьи.

Таким образом, сложившийся механизм дисциплинарной ответственности может использоваться как инструмент давления на конкретного судью со стороны руководства суда. Негативная оценка профессиональной деятельности судьи председателем суда становится основанием для наказания или досрочного прекращения его полномочий, а угроза такой ситуации сказывается на самостоятельности судьи в

¹⁰ Колоколов Н.А. Дисциплинарная ответственность судей: первые результаты научного осмысления // *Российский судья*. 2005. № 5; Петухов Н.А., Мамыкин А.С. Дисциплинарная — не значит произвольная. Об основаниях и процедурных основах дисциплинарной ответственности судей // *Квалификационные коллегии судей: вчера, сегодня, завтра: Сб. статей*. М: Высшая квалификационная коллегия судей РФ, 2012. С. 224–225; Радутная Н. Покушение на неприкосновенность судьи // *Российская юстиция*. 2001. № 12. С. 12.

принятии решений. Отсутствие четких критериев привлечения к дисциплинарной ответственности, произвольность и избирательность запуска дисциплинарного разбирательства приводит к снижению инициативности судьи, к работе с постоянной оглядкой на руководство. В условиях широкой дискреции при привлечении к дисциплинарной ответственности судья стремится избегать самостоятельных суждений по сложным вопросам.

Для устранения вышеперечисленных организационных ограничений независимости судей предлагается принять ряд мер по следующим направлениям:

- введение выборности председателей районных судов или процедуры выдвижения кандидатуры председателя коллективом суда для последующего назначения;
- изменение полномочий председателей суда по участию в процессе назначения судей, распределению дел и материального вознаграждения;
- уточнение условий наступления дисциплинарной ответственности судей.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ПОРЯДКА НАЗНАЧЕНИЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ СУДОВ И СОКРАЩЕНИЮ ИХ ПОЛНОМОЧИЙ

Основная цель изменения порядка назначения председателей районных судов состоит в том, чтобы учитывать мнение коллектива судей о кандидатуре председателя, а также усилить ротацию председателей, ограничив срок их пребывания в должности. Может быть использован любой из следующих вариантов:

- введение выборности председателей районных судов коллективом суда;
- введение процедуры выдвижения кандидатуры председателя суда коллективом суда посредством рейтингового голосования

Вариант 1: выборы председателей судов

Предлагается ввести процедуру выборов председателя районного суда, которая будет состоять из: **а)** выдвижения кандидата или кандидатов; **б)** предварительного рассмотрения кандидатов квалификационной коллегией судей; **в)** процедуры голосования; **г)** утверждения победившего кандидата председателем Верховного суда. Нахождение в должности председателя суда ограничено сроком три (вариант —

четыре) года; один и тот же судья не может быть председателем какого-либо суда более двух сроков подряд.

Процедура выдвижения кандидатов начинается после объявления о вакансии, поданного согласно действующему законодательству. Она может включать как самовыдвижение любого из судей данного суда путем подачи заявления и соответствующих документов в ККС, так и выдвижение кандидата любым из судей или группой судей данного суда также путем подачи соответствующего предложения в ККС. При этом должно быть получено согласие выдвигаемого кандидата на участие в выборах председателя.

ККС собирает и проверяет все предусмотренные законом документы, включая результаты конфиденциальных проверок. Если выявляются обстоятельства, препятствующие избранию данного человека на должность председателя суда, ККС обязана известить об этом судей районного суда, и процедура выдвижения проводится повторно. В случае же положительного итога проверки она назначает день выборов, организует процедуру тайного голосования и подсчет голосов. Судья считается избранным коллективом, если за него проголосовало простое большинство судей данного суда.

ККС по итогам выборов обязана принять решение, подтверждающее соблюдение процедуры выдвижения кандидатуры, проведения голосования и подсчета голосов, и на своем открытом заседании принимает решение об утверждении результатов выборов и представлении избранного председателя для утверждения в должности председателя районного суда председателю Верховного суда РФ.

Поскольку избранный председатель районного суда уже получил указом президента статус судьи, а позиция председателя районного суда — это всего лишь поручение ему дополнительных организационных функций на уровне того же суда, то рассмотрение кандидатуры председателя суда Кадровой комиссией при Президенте и последующее назначение указом президента представляется излишним.

Вариант 2: выдвижение посредством рейтингового голосования судей

В этом варианте предлагается следующая процедура выдвижения и назначения председателя суда. Председателем может быть назначен только действующий судья данного суда, чтобы пресечь возникшую практику перехода председателей суда, исчерпавших срок своих полномочий в одном суде, на такую же должность в соседний суд.

Примерно за месяц до окончания срока полномочий действующего председателя суда и открытия вакансии или в течение месяца при неожиданном открытии вакансии квалификационная коллегия назначает день тайного голосования о рейтинге судей на занятие вакантной должности председателя данного суда. Все судьи суда участвуют в голосовании. В специально подготовленных бюллетенях, включающих весь списочный состав судей данного суда, каждый из судей делает отметку о наиболее предпочтительной кандидатуре на должность председателя. Рекомендованным считается судья, получивший большинство голосов. При одинаковом количестве голосов могут быть использованы дополнительные, но формально определенные критерии, которые может учесть квалификационная коллегия, указав их в своем представлении к назначению на вакантную должность: например, стаж работы судьи в данном суде, возраст, квалификационный класс и т. п.

Судья вправе мотивированно отказаться от занятия должности председателя. Если он отказывается от занятия должности председателя по уважительным причинам, рекомендованным считается судья, набравший следующее за ним количество голосов.

Результаты рейтингового голосования могут использоваться и для последующего назначения заместителя председателя суда, на должность которого может быть рекомендован судья, набравший второе после председателя количество голосов судей.

Кандидатура судьи, набравшего наибольшее количество голосов и давшего согласие на замещение вакантной должности председателя суда, представляется ККС для назначения (утверждения) на вакантную должность председателю Верховного суда РФ. Аналогичная процедура может применяться и при открытии вакансии на должность заместителя (заместителей) председателя суда.

В случае выявления ККС обстоятельств, препятствующих назначению судьи, набравшего большее количество голосов на должность председателя суда, квалификационная коллегия обязана довести до сведения коллектива указанные обстоятельства и рекомендовать к назначению судью, занявшего второе место в рейтинге при тайном голосовании.

Ограничение организационных полномочий председателей судов

Во-первых, необходимо исключить или существенно сократить участие председателя суда в процессе назначения судьи на должность с тем, чтобы снизить его роль «работодателя». Председатель суда реализует лишь те предусмотренные законом полномочия, которые процессуально необходимы для того, чтобы организовать и

обеспечить эффективное рассмотрение поступающих дел. В случае создания Федерального центра подготовки судей и введения процедуры назначения судей по итогам такой подготовки (экзаменам), участие председателя суда в процедуре назначения может быть только в форме организации практики-стажировки лиц, обучающихся в Центре, и собеседования при представлении кандидата (выпускника Центра) на занятие вакантной должности в данном суде.

Во-вторых, необходимо изменить механизм премирования судей из фонда оплаты труда, а вместе с этим и соответствующие полномочия председателя суда. Законоданный за календарный период фонд оплаты труда должен распределяться между судьями, состоявшими в штате суда в течение всего этого календарного периода, строго поровну либо согласно формальному правилу, не требующему чего-либо усмотрения (в том числе позволяющему премировать пропорционально времени работы в отчетном периоде или пропорционально объему выполненной работы вследствие незаполненных вакансий судей в этот период).

В-третьих, необходимо заменить практику «ручного» распределения дел председателем на электронную систему распределения дел. Подобные системы действуют во многих европейских государствах. В российском случае возможность использования электронного распределения дел закреплена в основных процессуальных кодексах: ст. 18 АПК РФ, ст. 14 ГПК РФ, ст. 30 АПК РФ, ст. 28 КАС РФ и ст. 30 УПК РФ. Однако формулировки этих норм («с учетом нагрузки и специализации судей в порядке, исключающем влияние на его формирование лиц, заинтересованных в исходе судебного разбирательства, в том числе с использованием автоматизированной информационной системы») оставляют возможность участия председателей судов в выборе способа распределения дел.

В п. 3.4. Инструкции по делопроизводству в районных судах общей юрисдикции и в п. 22.1 Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах предусмотрена возможность как автоматизированного распределения дел (при наличии программного обеспечения), так и распределение лично председателем. Программным обеспечением для электронного распределения дел в арбитражных судах является «Система автоматизации судопроизводства» (САС), в судах общей юрисдикции — «Модуль распределения дел» ГАС «Правосудие». Однако, несмотря на наличие нормативной базы и программного обеспечения, вопрос упирается в практическое внедрение электронного распределения дел в работу судов, в первую очередь — судов общей юрисдикции.

Основным препятствием для полного перехода на автоматизированное распределение дел, которое чаще всего фигурирует в дискуссиях, считается невозможность учесть особенности конкретного дела и специализацию судьи. Действительно, суды развиваются по пути все большей специализации судебных составов по кате-

гориям дел. Однако эти затруднения вполне решаемы. Программа может распределять дела по алгоритму, в который закладывается категория дела, специализация судьи, его нагрузка и расписание. На данный момент программное обеспечение арбитражных судов справляется с этой задачей, не только автоматически определяя судью для разрешения дела, но и ставя судебное заседание по этому делу с учетом текущего графика заседаний данного судьи¹¹.

Показательным и заслуживающим распространения является опыт Московского областного суда, где успешно внедрено электронное распределение дел и где этот порядок закреплен на уровне его внутренних нормативов. Так, в регламенте этого суда установлено, что поступающие дела распределяются между судьями методом случайной выборки, осуществляемой электронным способом¹². Передача распределенного дела другому судье возможна лишь в случаях отсутствия судьи в день слушания либо при технических сбоях программы распределения дела, о чем обязательно делается отметка в электронной карточке дела.

В-четвертых, администратор суда должен стать должностным лицом, несущим основную нагрузку по организации работы аппарата суда и суда в целом, в связи с чем объем соответствующих организационно-хозяйственных полномочий должен быть изъят у председателя суда и передан администратору суда.

Для реализации этой задачи в первую очередь необходимо вывести должность администратора из системы Судебного департамента и сделать ее полноценной руководящей должностью в составе суда. Такое решение, в частности, предлагается в недавнем пакете законопроектов о государственной судебной службе, внесенном председателем Верховного суда РФ в парламент¹³. Согласно этим проектам, администратор будет возглавлять аппарат суда (должность так и планируется именовать «руководитель аппарата суда — администратор суда») и возьмет на себя все хозяйственные и организационные функции, председатель же будет отвечать преимущественно за отправление правосудия в суде. Несмотря на то что данные реформы но-

¹¹ Басаев Д.В. Системы автоматизации судебного делопроизводства в арбитражных судах // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 7. С. 32–34.

¹² Регламент Московского областного суда (утв. приказом председателя Московского областного суда № 35 от 14.02.2013) http://www.mosoblsud.ru/ss_detale.php?id=144624

¹³ Проект федерального закона «О государственной судебной службе Российской Федерации» [http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/B9D095F234AFD238432580C700542F9A/\\$File/102341-7_14022017_102341-7.PDF?OpenE.., lement](http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/B9D095F234AFD238432580C700542F9A/$File/102341-7_14022017_102341-7.PDF?OpenE.., lement)

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением государственной судебной службы Российской Федерации» [http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/F9149B6646354E3B432580C700542F9A/\\$File/102355-7.PDF?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/F9149B6646354E3B432580C700542F9A/$File/102355-7.PDF?OpenElement)

Проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в федеральные конституционные законы в связи с введением государственной судебной службы Российской Федерации» [http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/FCB4DE9F86122AD8432580C700514197/\\$File/102332-7.PDF?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/FCB4DE9F86122AD8432580C700514197/$File/102332-7.PDF?OpenElement)

сят во многом компромиссный характер (предполагается, что председатель все-таки продолжит осуществлять «общее» руководство аппаратом, в то время как администратор — «непосредственное»; кроме того, данные новеллы распространяются только на суды общей юрисдикции уровня субъекта РФ и арбитражные суды), движение по усилению института администратора суда можно только приветствовать. Указанные меры в связке с предлагаемыми нами изменениями системы назначения и полномочий председателей судов способствовали бы более четкому разделению руководящих функций в сфере организационно-хозяйственной деятельности и собственно правосудия, тем самым исключив возможности внепроцессуального давления на судей.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУДЕЙ

Дисциплинарная ответственность судей требует более четкого правового регулирования, позволяющего свести к минимуму усмотрение председателя соответствующего суда при инициировании производства о дисциплинарной ответственности судьи и дискреционных подходов к решению вопроса о наличии или отсутствии оснований для лишения судьи полномочий в практике квалификационных коллегий. Противоречивость и недостаточная определенность действующего регулирования проявляются в следующем.

Статья 16 Закона «О статусе судей» устанавливает: «Судья, в том числе после прекращения его полномочий, **не может быть привлечен к какой-либо ответственности за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое судом решение**, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность судьи в преступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта». Однако в ч. 5 ст. 12.1 этого же закона (введенной Федеральным законом от 02.07.2013 № 179-ФЗ) предусмотрено: «Дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий судьи может налагаться на судью в исключительных случаях за существенное, виновное, несовместимое с высоким званием судьи нарушение положений настоящего Закона и (или) Кодекса судейской этики, **в том числе за нарушение указанных положений при осуществлении правосудия**, если такое нарушение повлекло искажение принципов судопроизводства, грубое нарушение прав участников процесса, свидетельствует о невозможности продолжения осуществления судьей своих полномочий и установлено вступившим в законную силу судебным актом вышестоящей судебной инстанции или судебным актом, принятым по заявлению об ускорении рассмотрения дела либо о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок».

Эти противоречивые положения породили практику, при которой председатель суда имеет возможность внести представление о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности за сам факт отмены его приговора или решения судом вышестоящей инстанции. Отмена судебного акта становится основанием для лишения судьи статуса путем прекращения его полномочий квалификационными коллегиями судей, когда различие между неправосудным решением и неправомерным поведением судьи не проводится; правонарушение, которое может быть поставлено судье в упрек, не отграничивается от судебной ошибки, которая не может влечь дисциплинарной ответственности. Неопределенность регулирования понятия дисциплинарного проступка судьи, его признаков и характеристик отдельных составов неоднократно была предметом проверки Конституционным судом.

Конституционный суд РФ определил ряд позиций, уточняющих возможность и условия применения указанных норм, которые пока не нашли четкого закрепления в законодательстве и далеко не всегда соблюдаются на практике при внесении представлений о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности, проведении соответствующей проверки квалификационной коллегией судей, при выборе мер дисциплинарного взыскания, учитывая их соразмерность содеянному.

К числу наиболее значимых позиций по дисциплинарной ответственности судей, сформулированных Конституционным судом в своих постановлениях¹⁴, можно отнести следующие:

1. Мера дисциплинарной ответственности судьи должна быть соразмерной проступку, а дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий судьи должно являться *исключительной* мерой¹⁵.
2. Прекращение полномочий судьи, по мнению Конституционного суда РФ, может применяться лишь за совершение такого проступка, который порочит честь и достоинство судьи, подрывает доверие к судебной власти и является несовместимым со статусом судьи. При этом характер совершенного нарушения «не дает оснований рассчитывать на добросовестное и профессиональное выполнение им обязанностей судьи в будущем».

Подобная мера ответственности является очевидно необходимой, когда судья совершает преступление, в том числе при осуществлении правосудия, и его вина установлена обвинительным приговором суда, вступившим в законную силу. Но

¹⁴ Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 25 января 2001 г.; от 28 февраля 2008 года № 3-П; от 20 июля 2011 г. № 19-П.

¹⁵ На это обращено внимание также в п. 8 постановления Пленума ВС РФ от 14.04.2016 № 13 «О судебной практике применения законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей».

Закон «О статусе судей» и правоприменительная практика допускают прекращение полномочий судьи не только за совершение преступных действий, но также и за допускаемый дисциплинарный проступок, при том что основания для выбора из всех мер дисциплинарной ответственности именно прекращения полномочий дифференцированы недостаточно четко. Определенным ориентиром могут служить приведенные выше позиции КС РФ, а также «Основные принципы независимости судебных органов»¹⁶, согласно которым судьи могут быть уволены или в силу неспособности выполнять обязанности судьи, или по причине поведения, не соответствующего занимаемой должности (пункт 18).

3. Для дифференциации дисциплинарной ответственности в правовом регулировании необходимо *дисциплинарный проступок* разграничить с *судебной ошибкой*. КС РФ указал в Постановлении от 28 февраля 2008 года № 3-П, что «судья не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий судьи за судебную ошибку, если только неправосудность судебного акта не явилась результатом такого поведения судьи, которое по своему характеру несовместимо с высоким званием судьи и его общественным предназначением».

Судебная ошибка в решении выражается, как правило, в усмотрении судьи при выборе и применении нормы права, его внутреннем убеждении при оценке доказательств; мнении о целесообразности тех или иных процессуальных действий, о юридическом значении тех или иных обстоятельств дела и т. п. В этой связи основанием дисциплинарной ответственности ни при каких условиях не может быть судебное решение или мнения, которые высказаны судьей при осуществлении правосудия. Признание судебного акта неправосудным и факт его отмены или изменения вышестоящим судом не могут сами по себе повлечь дисциплинарную ответственность, тем более такую меру, как прекращение полномочий.

По мнению КС РФ, основанием для применения к судье дисциплинарного взыскания может являться как проступок, совершенный им в сфере отправления правосудия, так и его поведение во внесудебной сфере, «которое, отрицательно сказываясь на уважении и доверии к судьям и правосудию, создает реальную угрозу умаления авторитета судебной власти». Факт отмены судебного акта вышестоящим судом не может автоматически повлечь дисциплинарную ответственность, если судья действовал в рамках судебного усмотрения, но при применении норм материального и/или процессуального права допустил грубую ошибку¹⁷.

4. Кроме того, КС РФ признал, что основания для дисциплинарной ответственности

¹⁶ Одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 г. и 40/146 от 13 декабря 1985 г.

¹⁷ На это указывается и в п. 2 постановления Пленума ВС РФ от 14.04.2016 № 13 «О судебной практике применения законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей».

ности судей в виде прекращения полномочий судьи указаны в п. 1 ст. 12.1 Закона «О статусе судей» «в общей форме, отсылая для определения конкретного состава дисциплинарного проступка к другим его положениям, а также к Кодексу судейской этики, т. е. не дает исчерпывающую характеристику поведения, которое можно было бы считать несовместимым со званием судьи или не соответствующим его статусу». Соответственно, эти нормы должны быть уточнены и конкретизированы.

Однако на практике данные позиции Конституционного суда не находят своего применения, что делает существующий механизм дисциплинарной ответственности потенциальным инструментом давления на судью. В настоящее время председатель суда имеет возможность поставить вопрос о прекращении полномочий судьи выборочно и по своему усмотрению, используя для этого лишь формальный факт отмены решения вышестоящим судом. Постоянно висящая угроза наказания за неправосудное решение способствует формированию корпуса запуганных и подконтрольных судей, боящихся допустить судебную ошибку, а значит, не способных проявлять самостоятельность и независимость в своих суждениях. Наказание, применяемое выборочно для отдельных судей, приводит к нарастанию тенденций «управляемости» вопреки принципу независимости судей и самостоятельности судебной власти.

В связи с этим для обеспечения независимости судей целесообразно полностью исключить полномочия председателя суда по инициированию дисциплинарного разбирательства, оставив данную возможность только органам судейского сообщества, а также организациям и гражданам. Также необходимо исключить возможность направления квалификационной коллегией жалоб и сообщений граждан и организаций, содержащих сведения о совершении судье дисциплинарного проступка, председателю для проверки.

В случаях выявления действий судьи, грубо нарушающих процессуальный закон при производстве по конкретному делу, свидетельствующих о таком критическом несоответствии его знаний и навыков требованиям судейской работы, которое подрывает доверие к судебной власти и не дает оснований рассчитывать на изменение ситуации в будущем в силу характеристик и личностных качеств судьи, вопрос о дисциплинарной ответственности должен инициироваться только на основании обращений участников судебного процесса, в ходе которого были допущены нарушения.

Помимо перечисленных направлений, уточнения и дифференциации требуют и сами **меры дисциплинарной ответственности судей**. В настоящее время к их числу отнесены замечание, предупреждение и прекращение статуса судьи. Представляется необходимым введение еще одного вида мер дисциплинарной ответственности: понижение квалификационного класса судьи. Такая мера представляется адекватной именно для случаев совершения судье неправомερных действий в процессе осуществления правосудия, когда эти действия с очевидностью свиде-

тельствуют о небрежности, игнорировании требований закона, проявлении низкого уровня профессиональной подготовки или о явном снижении этого уровня ввиду невыполнения требований о систематическом повышении квалификации судей. За нарушения, допущенные судьей вне служебной деятельности подобная мера дисциплинарной ответственности применяться не должна. По своей строгости эта мера могла бы быть средней между предупреждением и прекращением статуса судьи. Введение такой меры позволит обеспечить применение прекращения статуса судьи именно как исключительной меры дисциплинарной ответственности

Кроме того, для более объективного рассмотрения дисциплинарных дел в отношении судей потребуются некоторые изменения организационного порядка деятельности ККС в этой сфере. В настоящее время ККС выполняет одновременно две функции:

- а) проводит проверку повода и устанавливает наличие фактов, свидетельствующих о дисциплинарном нарушении судьи;
- б) принимает решение о том, подлежит ли судья дисциплинарной ответственности, и какой из видов взыскания к нему применить.

Эти функции должны быть разделены организационно — тот, кто устанавливает факты, не должен принимать решение о виновности и взыскании. Следовательно, в ККС должны быть созданы на постоянной основе дисциплинарные комиссии, которые могут заниматься только проверкой фактов, сбором и систематизацией материалов, подтверждающих или опровергающих, что факты противоправного поведения судьи имели место. Итогом должен быть заключительный документ, описывающий установленные факты и собранные доказательственные материалы.

Но члены этих комиссий не могут участвовать в принятии решения. Это должно быть прерогативой исключительно ККС, которая должна при рассмотрении материалов дисциплинарной комиссии руководствоваться принципами, характерными для судопроизводства: состязательности, презумпции невиновности и добропорядочности судьи, его права на защиту от выдвинутых обвинений, права на представителя. При выборе меры дисциплинарного воздействия должны охраняться и обеспечиваться принципы независимости и неприкосновенности судей, а также действовать принципы законности, соразмерности и обоснованности.

3. СНИЖЕНИЕ НАГРУЗКИ И РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА

ПРОБЛЕМЫ, НА РЕШЕНИЕ КОТОРЫХ НАПРАВЛЕННЫ ДАННЫЕ МЕРЫ

Большинство судей в России работают с постоянной перегрузкой. Более трех четвертей судей указывают в опросе, что они задерживаются после работы ежедневно или несколько раз в неделю¹⁸. Согласно данным Судебного департамента при Верховном суде РФ, нагрузка на судей разных уровней и разной специализации распределена следующим образом. В среднем в 2015 году на одного мирового судью в месяц приходилось 5,7 уголовного дела, 141,4 гражданского дела и 73,2 дела об административных правонарушениях. В сумме это дает нам нагрузку в более чем 10 дел в рабочий день (без учета разрешаемых судом материалов, поправка на наличие вакантных позиций, отпусков и больничных).

Среднемесячная служебная нагрузка судей районного звена составляла 2,7 уголовного дела, 24,8 административного и гражданского дела и 4,3 дела об административных правонарушениях, рассмотренных по первой инстанции, 0,2 уголовного, 0,7 административного и гражданского дела, рассмотренных в апелляционной инстанции и 2,6 дела об административных правонарушениях, рассмотренных по жалобам и протестам. В сумме почти 1,7 дела в день (также без учета материалов, вакантных должностей, отпусков и больничных).

¹⁸ Данные получены в ходе анкетных опросов судей в 2012 и 2014 гг., проведенных Институтом проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. Подробнее о методике и результатах см. Волков В., Дмитриева А., Поздняков М., Титаев К. *Российские судьи: социологическое исследование профессии*. М.: Норма, 2015.

Среднегодовая нагрузка судьи верховного суда республики, областного, краевого или окружного суда составила 0,3 уголовного и 2,1 административного и гражданского дела по первой инстанции; 48,1 уголовного и 103,6 административного и гражданского апелляционного дела; 22,9 кассационной жалобы и представления по уголовным делам и 26,6 кассационной жалобы и представления по административным и гражданским делам; 1,6 уголовного кассационного дела и 0,9 административного и гражданского кассационного дела; 27,3 дела об административных правонарушениях. Это примерно одно дело в рабочий день без учета отпусков, вакантных позиций, других должностных обязанностей и т. д.

Средняя нагрузка арбитражных судов всех уровней в 2015 году составляет порядка двух дел в рабочий день (без учета вакансий, отпусков и т. д.), однако высокий уровень технического обеспечения и информатизации делают проблему нагрузки в этих судах менее острой, чем в гражданском судопроизводстве, за исключением городов федерального значения с повышенным уровнем деловой активности¹⁹.

Вопрос о необходимости введения нормативов нагрузки неоднократно поднимался судебским сообществом, но эти инициативы так и не получили нормативной реализации. В 2004 г. VI Всероссийский съезд судей отметил, что решение проблемы высокой нагрузки судей невозможно без утверждения научно обоснованных нормативов нагрузки и формирования штатов судей на их основании²⁰. Съезд принял решение просить президента поручить Правительству РФ разработку соответствующих нормативов. Однако такая работа была проведена лишь спустя четыре года Научно-исследовательским институтом труда и социального страхования, результаты которой были представлены в 2008 году уже на VII Съезде судей.

В 2010 году Совет судей выступил за регулирование данного вопроса на законодательном уровне и постановил разработать проект федерального закона о нормах нагрузки как судей судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов²¹. Сроком исполнения был определен III квартал 2010 года, а исполнение поручено ВАС РФ и Судебному департаменту ВС РФ. В итоге была создана рабочая группа по разработке законопроекта «О нормах нагрузки судей арбитражных судов, судов общей юрисдикции и работников аппаратов судов»²². Однако законопроект так и не был внесен в Государственную Думу, во многом, из-за отрицательной позиции Министерства

¹⁹ В арбитражном суде г. Москвы, например, средняя нагрузка составляет 13 дел в день. Эта проблема должна решаться отдельно путем целевой корректировки штатной численности судей в отдельных судах.

²⁰ Постановление VI Всероссийского съезда судей от 02.12.2004 г.

²¹ Постановление Совета судей «О необходимости законодательного регулирования норм нагрузки судей судов общей юрисдикции, арбитражных судов и работников аппарата судов» № 259 от 20.05.2010.

²² Приказ Судебного департамента от 27 августа 2010 года № 184.

финансов РФ по данному вопросу²³. Попытки закрепить возможность установления нормативов самим судебским сообществом (в лице Совета судей РФ) также не увенчались успехом, дальше стадии обсуждения законопроекта эта инициатива не продвинулась²⁴.

Из выступления председателя Верховного суда РФ на Съезде судей РФ в декабре 2016 года следует, что в настоящее время по поручению Верховного суда продолжается работа по определению норм служебной нагрузки, которая поручена Судебному департаменту при ВС РФ совместно с Российским государственным университетом правосудия. Однако до настоящего времени официально установленных и постоянно применяемых нормативов служебной нагрузки судей судов разных уровней нет. Фактическая нагрузка существенно превышает объективные возможности для качественного рассмотрения и разрешения дел в установленные процессуальные сроки и в отведенное рабочее время без переноса значительной части работы на время отдыха.

Поскольку в России не существует принятого норматива судебной нагрузки, который бы задавал ориентир для регулирования, однозначно квалифицировать существующую ситуацию как «перегрузку» затруднительно. Сравнение средней нагрузки российских судей с континентальными юрисдикциями показывает, что в пересчете на одного судью она примерно соответствует средней (медианной), при том что скорость рассмотрения дел и способность справляться с их входящим потоком — одни из самых лучших в Европе²⁵. Однако анализ распределения нагрузки по уровням судебной системы и категориям дел, а также восприятия нагрузки судьями и ее последствий говорит о том, что мы имеем дело с серьезной проблемой судопроизводства.

При том что нагрузка может представляться сугубо техническим вопросом, она оказывает влияние на характер работы судей, качество правосудия и специфику самой судебской профессии.

²³ Корня А. Спор высших // Ведомости. № 2861 от 27.05.2011 https://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2011/05/27/spor_vysshih

²⁴ Ст. 6 проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с необходимостью оптимизации нагрузки на судей Российской Федерации» предусматривала утверждение нормативов нагрузки Советом судей по представлениям председателей ВАС РФ и ВС РФ http://www.arbitr.ru/_upimg/FCEDA0A98AA3194D7D0312FFBF929A1B_vas_pr_2011-05-12_proj.pdf

²⁵ Если посмотреть на нагрузку с точки зрения нагрузки на одного судью, то окажется, что российские судьи в среднем рассматривают 820 дел в год. Это значение близко к медианному. Относительно мало загружены делами судьи в Норвегии (152 дела в год), Швеции (365). Во Франции (676 дел в год) и Нидерландах (689) нагрузка несколько ниже медианной. Но есть юрисдикции, где судьи рассматривают более 1 000 дел в год, — Польша (1 164) и Италия (1 014). Наконец, в Ирландии 140 судей рассматривают почти 700 тысяч дел в год, что дает 4 931 дело в год на одного судью. Данные взяты из отчета Комиссии по эффективности правосудия (European judicial systems: Efficiency and quality of justice. European Commission for the Efficiency of Justice. Brussel, 2016).

Во-первых, высокая нагрузка вынуждает судью максимально формализовывать свою работу. Опросы судей показывают, что в результате высокой нагрузки они в большей степени полагаются на материалы дела или документы, чем на выступления сторон в процессе, сами задают вопросы, чтобы получить нужные для принятия решения сведения. При изготовлении мотивировочной части судьи широко используют шаблонные решения, подставляя в них новые имена и обстоятельства. Практика, когда решение судьи по уголовному делу представляет собой немного измененную версию обвинительного заключения (это легко устанавливается современными методами сличения текстов), особенно вредна и оценивается негативно во ВС РФ.

Во-вторых, высокая нагрузка ведет к тому, что у судьи практически не остается времени ни на что, кроме непосредственного разрешения дел. Это способствует социальной изоляции судей, их отдалению от образованной и профессиональной части общества, к которой они номинально принадлежат. Более трех четвертей судей задерживаются после работы ежедневно или несколько раз в неделю, большинство вынуждено работать в выходные дни. Работа вытесняет не только все другие занятия (это справедливо прежде всего для мировых судей и судей районных судов), но и превращается в основную ценность, в то время как у образованного сегмента населения России интересы (ценности) распределяются более равномерно между работой, семьей, друзьями, политикой и досугом²⁶. Вместе с тем, для профессиональной работы требуется и изучение литературы, и участие в профильных мероприятиях, и т. п. Утрируя, можно сказать, что судья превращается в рабочего за судебным станком и оказывается отрезанным от внешнего мира.

В-третьих, под влиянием нагрузки и преимущественно документального характера деятельности работа судьи становится больше похожа на работу чиновника или бюрократа, что не соответствует творческому характеру правоприменительной деятельности, требующей от судьи внимания к деталям и индивидуальным особенностям каждого дела и к правам каждого участника процесса, а также не способствует престижу профессии. Это, в свою очередь, усиливает проблемы кадрового набора, ведет к тому, что представители других сегментов юридической профессии не стремятся идти в судьи, а судебский корпус преимущественно комплектуется за счет вчерашних работников аппарата судов, более привычных к высокой рутинной нагрузке — судебному «конвейеру», как неформально описывают свою работу сами судьи.

²⁶ Для сравнения использовались результаты опроса судей и данные Всемирного исследования ценностей (World Values Survey) — репрезентативного опроса, проводимого более чем в 100 странах мира по единой методике, — которые находятся в открытом доступе (описание методике и проекта см.: World Values Survey Association et al. World values survey // Ann Arbor: University of Michigan, 2008).

Проблема высокой нагрузки судей требует скорейшего решения. Такое решение возможно по следующим направлениям:

- изменение потока входящих дел и изменение издержек судопроизводства для его участников;
- рационализация судебного процесса и процедур.

СНИЖЕНИЕ ПОТОКА ВХОДЯЩИХ ДЕЛ

Представленные ниже расчеты составляющих судейской нагрузки (по категориям дел) опираются на данные Судебного департамента за 2015 год. Речь идет о судах общей юрисдикции, цифры приведены для первой инстанции. Ключевые предлагаемые меры связаны с потоком гражданских дел. Меры в сферах уголовного судопроизводства и рассмотрения судами дел об административных правонарушениях являются важными, но их эффект в плане снижения нагрузки более скромный.

Основной мерой, с применением которой связывались надежды на сокращение нагрузки на судебную систему в последние годы, является приказное и упрощенное производство по делам, которые фактически не содержат спора. Здесь нужно сделать два замечания. Это, безусловно, важная работа, но как мера по дальнейшему повышению эффективности судебной системы она исчерпала свои возможности. Во-первых, пределы расширения упрощенных процессуальных порядков и приказного производства фактически достигнуты. Сейчас это уже более половины дел. Во-вторых, приказное производство сокращает нагрузку лишь до определенного предела. Аппарат суда все равно принимает заявление, регистрирует его, проверяет формальную обоснованность, подсудность и т. д. Изготавливается сам приказ, ведется переписка по делу, формируется и архивируется собственно само гражданское дело и т. д. Все эти процедуры отнимают время и ресурсы. Поэтому, не отрицая важности приказного производства и других форм оптимизации процесса, мы полагаем, что этот путь не должен на сегодняшний день являться ни единственным, ни главным. Ниже предлагаются альтернативные пути снижения нагрузки.

Гражданские дела и дела, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений, кроме дел об административных правонарушениях

Основную нагрузку на суды создают гражданские дела. В 2015 году суды рассмотрели 15,8 млн гражданских дел и разрешают почти 2 млн материалов, при этом из 14,5 млн дел, по которым вынесено содержательные решение, суды удовлетворяют требования истцов (заявителей) в 13,9 млн случаев (96% случаев). Это говорит о том,

что часто в суды попадают дела, которые не содержат спора. По сути, стороны обращаются в суд потому, что им нужно получить подтверждение очевидных фактов (наличия задолженности, например) и документы для начала исполнительного производства. В нормальной ситуации в гражданских делах, так как именно на истце (заявителе) лежит бремя доказывания, истцы должны чаще проигрывать, так как ответчик находится в заведомо более выгодном положении. При этом в гражданском судопроизводстве широко применяются упрощенные формы. В 7,9 млн дел выносится судебный приказ.

Для понимания возможностей снижения входящего потока дел необходимо рассмотреть самые массовые категории дел. Относительно редкие категории дел (5% потока и менее) могут быть чрезвычайно важны для развития правового поля, но в части снижения нагрузки они не являются важными.

В год рассматривается 3,56 миллиона дел по искам налоговых органов к гражданам. Они удовлетворяются в 98,5% случаев. При этом средняя «стоимость» иска составляет 12,3 тыс. руб. Предварительная оценка позволяет предположить, что не менее половины исков имеют сумму менее 10 тыс. руб. Средняя сумма госпошлины, взимаемая за рассмотрение такого иска, составляет чуть более 300 руб. Затраты государства на один час работы судьи составляют 3 240 руб., а стоимость рассмотрения одного дела — 7 430 руб. Один судо-день стоит не менее 25 тыс. руб.²⁷ Кроме судебных расходов, государство оплачивает время сотрудника ФНС, который сопровождает этот иск. Расчеты показывают, что разрешение таких споров представляется неадекватным расходом государственных средств, они генерируют убыток.

Аналогичная ситуация с исками (заявлениями) ПФР. Их чуть меньше 550 тысяч в год, средняя сумма — 11,3 тыс. руб. (по оценке, не менее половины — на суммы менее 10 тыс.), сумма госпошлины — 426 руб. Иски удовлетворяются в 99,3% случаев.

Уже сейчас существует норма, устанавливающая, что налоговые органы обращаются в суд, только когда задолженность одного налогоплательщика достигает определенной суммы (согласно п. 1 ст. 48 Налогового кодекса РФ, исковое заявление подается налоговым органом, если сумма задолженности превышает 3 000 руб.²⁸).

²⁷ Расчет сделан для судов всех инстанций в следующей логике: бюджет судебной системы / количество судей / количество рабочих дней судьи в году. В эту сумму, таким образом, входят заработная плата судьи и работников аппарата, все расходы, связанные с содержанием зданий, документарным обеспечением судебного процесса и т. д. Такой подход является наиболее правильным, так как позволяет оценить реальные затраты на судопроизводство. Понятно, что расходы на разных уровнях судебной системы различны. Однако формат бюджетной росписи не позволяет оценить отдельно стоимость судо-дня для разных категорий судов.

²⁸ В том случае, если недоимка менее 3 000 руб. сохраняется в течение трех лет, налоговый орган имеет право подать соответствующее исковое заявление в течение 6 мес. со дня истечения этого трехлетнего срока (абз. 3 п. 2 ст. 48 НК).

Однако существующая правовая конструкция такова, что по истечении трех лет налоговый орган де-факто подает заявление в суд вне зависимости от суммы неуплаченных налогов и сборов. Трехлетний срок определяется обязанностью налогоплательщика хранить документы в течение четырех лет (п. 8 ч. 1 ст. 23 НК РФ).

Целесообразно повысить пороговую сумму иска для ФНС и ПФР как минимум до 10 тыс. рублей, а желательно — до уровня средней зарплаты по субъекту Федерации. Одновременно следует установить, что если задолженность за первый год трехлетнего периода составляет менее 300 рублей (самая консервативная оценка стоимости производства по такому делу), то эта задолженность списывается, а исчисление трехлетнего срока начинается со следующего года.

Повышение пороговой суммы исков ФНС и ПФР позволит сократить число гражданских дел на 2 млн в год (более 13,8% гражданских дел). Если поднимать пороговую сумму до уровня средней зарплаты по региону, то сокращение нагрузки составит 3,5-3,7 млн гражданских дел (24-26%).

При повышении пороговой суммы ФНС и ПФР будут ожидать накопления налоговой задолженности до определенного уровня (10 тыс. руб.) и только потом обращаться в суд. В перспективе одного-двух лет налоговые доходы незначительно сократятся (6-7 млрд руб. в год), однако через 2-3 года эти суммы (по мере накопления) будут компенсированы в полном объеме, за исключением списанных сумм менее 300 рублей (прогноз выпадающих доходов — менее 1 млрд рублей). При этом издержки судебной системы ощутимо сократятся. Также снизятся и расходы на администрирование налоговых и пенсионных платежей. По самым скромным подсчетам, в администрировании таких микродел полностью занято не менее 1 000 сотрудников пенсионной и налоговой системы, которых можно будет сократить уже в первый год реформы (не менее 1 млрд рублей бюджетной экономии). Таким образом, реформа полностью окупится уже на третий-четвертый год и с этого момента, наряду с повышением эффективности судебной системы, будет приносить только экономию бюджетных средств.

Еще одна категория относительно небольших исков — это иски о взыскании платы за жилую площадь и коммунальные платежи. В год рассматривается 2,9 млн исков, 98,6% удовлетворяется, взыскивается в среднем 20,9 тыс. рублей, госпошлина составляет 740 рублей. Коммунальные службы пользуются дешевым и доступным правосудием для взыскания задолженности со своих должников, пренебрегая другими способами взыскания платы. С одной стороны, такие инструменты необходимы, так как этот бизнес не предполагает возможности выбирать клиентов. Таким образом, нельзя говорить, что поставщик таких услуг в полной мере принимает на себя предпринимательские риски, связанные с выбором контрагента. Однако поставщик услуг должен оценивать и вероятность исполнения судебного решения

(на данный момент она невелика — в 2015 году на исполнении в ФССП находилось 3 886 203 исполнительных производства о взыскании задолженности по жилищно-коммунальным услугам, из них фактическим исполнением окончено 1 107 357 производств²⁹) и перегружает суды заведомо неисполнимыми исками.

Мерой, которая позволит сократить количество исков (оценочно на 1-1,5 миллиона — до 10% всего потока гражданских дел), является существенное повышение госпошлины для юридических лиц (например, до 10% от взыскиваемой суммы, но не более чем до 1 млн рублей). Необходимость сначала уплатить существенную госпошлину, а затем получить решение с сомнительными шансами на исполнение заставит предприятия отказаться от самых малых исков и ожидать накопления задолженности, а также начать искать альтернативные механизмы взыскания платежей, в том числе использовать переговоры, реструктурирование платежей, медиацию и т. п.

При этом, безусловно, госпошлина для граждан должна быть сохранена на существующем уровне.

Аналогичная ситуация (правда, с принципиально большими суммами) наблюдается при взыскании сумм по договору займа или кредитному договору — почти 2,58 млн дел в год, в которых истец выигрывает в 99,2% случаев, средняя сумма — чуть более 300 тыс. руб. Средняя сумма госпошлины — чуть меньше 4 300 рублей. Общая ситуация здесь похожа. Дешевизна правосудия снижает мотивацию банков и кредитных организаций к оценке рисков. Необходимость выплачивать существенную госпошлину до получения (и особенно до исполнения) судебного решения создаст стимулы для сокращения на 10-20% числа исков такого рода (до 3% нагрузки по гражданским делам в год).

Одновременно такое повышение государственной пошлины для организаций приведет к росту общей суммы государственной пошлины, уплаченной участниками, ориентировочно на 70 млрд рублей в год.

Наконец, имеет смысл рассмотреть вопрос о дальнейшей дифференциации размера государственной пошлины по гражданским делам в зависимости от уровня суда и инстанции. На сегодняшний день кассационное и апелляционное обжалование практически не связано с дополнительными издержками для стороны, что создает пусть и небольшой, но значимый поток необоснованных жалоб. Введение или увеличение государственной пошлины по таким делам заставит участников судопроизводства более ответственно относиться к вопросам обжалования.

²⁹ Ведомственная отчетность ФССП за 2015 год http://fssp.rus.ru/files/fssp/db/files/201302/vso_2012_2013161044.zip См. также подробнее Бочаров Т., Губа К., Кнорре А. *Исполнение судебных решений и организация работы судебных приставов.* М., СПб: ЦСР, ИПП ЕУ СПб, 2017.

Уголовные дела

В год суды разрешают более 950 тысяч уголовных дел, в том числе более 625 тысяч (65%) в особом порядке. 220 тысяч дел (22,9%) прекращается. При этом уровень официально регистрируемой преступности в России не является высоким. Он значительно ниже, чем в большинстве европейских стран. Это не позволяет рассчитывать на снижение уровня регистрируемой преступности и, соответственно, на значимое снижение количества уголовных дел или на увеличение доли особого порядка.

Единственно возможная мера по снижению нагрузки в уголовном судопроизводстве — это создание стимулов для прекращения дел на стадии следствия до передачи в суд тех уголовных дел, которые прекращаются в суде. Сейчас такая возможность предусмотрена УПК, но на стадии следствия прекращается не более 1,5% дел. В 2016 г. был принят закон, в котором, помимо мер по декриминализации нетяжких правонарушений, вводился набор процессуальных мер, призванных стимулировать прекращение уголовного преследования на досудебной стадии⁵⁰. Предлагается в обязательном порядке включать в обвинительное заключение позицию сторон по вопросу примирения, причем нарушение этого положения должно образовывать основание для возвращения дела прокурору.

Однако предлагаемой меры недостаточно, поскольку система отчетности следственных органов такова, что следователю «невыгодно» прекращать дела самостоятельно и он передает их в суд, где они и прекращаются. Для того чтобы заработала предусмотренная законом процедура прекращения дел на досудебной стадии, нужно также скорректировать систему стимулов правоохранительных органов: либо отменить оценочный показатель, основанный на количестве дел, переданных в суд, либо изменить его таким образом, чтобы «в зачет» следователю шли также и дела, прекращенные на следствии в связи с освобождением от уголовной ответственности (кроме истечения срока давности), то есть оценивались бы так же, как переданные в суд. Это может на 10-15% сократить количество уголовных дел, которые поступают в суды⁵¹.

В порядке уголовного судопроизводства разрешается почти 3 млн материалов. Однако подавляющее большинство вопросов, с которыми связаны разрешаемые ма-

⁵⁰ Федеральный закон № 323-ФЗ *<дата>* и сопутствующий ему Федеральный закон № 326-ФЗ от 3 июля 2016 года.

⁵¹ Опыт Казахстана свидетельствует о том, что после изменения системы стимулов и отчетности следственных органов доля дел, прекращенных на стадии следствия, существенно повысилась. После 2011 г. доля дел, прекращенных по нереабилитирующим обстоятельствам, достигла 47-48%, причем если ранее суды прекращали 70% дел, а следственные органы 30%, то после изменения системы отчетных показателей в 2013 г. это соотношение стало 36% на 64%, т. е. большинство дел прекращается следователями. См. Трошев А.М. Обвинение, оправдание и примирение в Казахстане. В кн. Волков В.В. (ред.). Обвинение и оправдание в постсоветской уголовной юстиции. М.: Норма. С. 18–64.

териалы, не могут быть переданы несудебным органам, а повлиять на их число существенных возможностей нет. Единственная категория материалов, поток которых поддается сокращению, — приведение приговоров в соответствие с новым уголовным законом (это порядка 80 тысяч материалов в год). Но сократить поток таких дел может лишь прекращение хаотического внесения поправок в Уголовный кодекс.

Арбитражные суды

Поскольку по налоговым делам расширяются полномочия налоговых органов по досудебному списанию налоговых недоимок, существенных изменений количества дел здесь не предвидится. Суды постепенно разгружаются от микроисков, и принимать дополнительные меры по сокращению их числа на данном этапе необязательно.

По заявлениям (организаций), в которых оспариваются действия (бездействие) и решения государственных органов, целесообразно рассмотреть вопрос об обязательном прохождении внутриведомственной апелляции решения (по аналогии с ФНС и ФАС), однако это потребует создания таких структур в органах власти и разработки эффективных и быстрых процедур рассмотрения таких апелляционных жалоб.

Общей мерой по снижению потока входящих дел для гражданского и арбитражного судопроизводства является расширение применения досудебного урегулирования споров. Практика обязательного рассмотрения апелляционной жалобы в вышестоящем налоговом органе до ее рассмотрения судом (п. 2 ст. 138 Налогового кодекса РФ) показала свою действенность. Представляется целесообразным распространить практику обязательной ведомственной досудебной апелляции на все контрольно-надзорные органы. То есть до подачи заявления в суд гражданин или организация обязаны обжаловать решение любого контрольно-надзорного органа в вышестоящей инстанции того же органа.

Эта мера на первом этапе значительно не снизит нагрузку судов, поскольку в подавляющем большинстве случаев в суд обращается не гражданин, а административный орган (например, в спорах с ПФР в арбитражных судах более 93% заявлений — от ПФР, а не от граждан; в судах общей юрисдикции — свыше 87%). Однако она, безусловно, будет способствовать снижению количества действительно существующих споров, а не дел, рассматриваемых в «автоматическом» режиме, и одновременно повысит качество работы контрольно-надзорных органов и внебюджетных фондов, что в конечном итоге также может привести к небольшому снижению нагрузки на судебную систему.

Еще одним способом снижения судейской нагрузки могло бы стать изменение подходов судов к вопросу возмещения судебных расходов. Риск взыскания судебных издержек в адекватном размере является тем фактором, который подталкивает

стороны к поиску внесудебных способов разрешения споров, предостерегает от подачи необоснованных исковых заявлений, а также препятствует злоупотреблению процессуальными правами (затягивание судебного процесса увеличивает судебные издержки, которые в итоге будут взысканы с недобросовестной стороны). Однако приходится признать, что все вышеперечисленные функции институт судебных издержек в России практически не выполняет. Основной причиной этого является неопределенность пределов взыскания таких расходов — процессуальные законы (п. 2 ст. 110 АПК РФ, п. 1 ст. 110 ГПК РФ, ст. 111 КАС РФ) предусматривают взыскание расходов на услуги представителя «в разумных пределах».

Данная формулировка в отсутствие четких критериев «разумности» дает основания для субъективного подхода судов при оценке труда представителя, часто приводит к бесосновательному урезанию судами заявленных выигравшей стороной сумм издержек. Более того, практика пошла по пути обоснования стороной каждой позиции затрат, и этот вопрос суды вынуждены подробно рассматривать (что создает дополнительную нагрузку). Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 1 от 21 января 2016 года решило проблему лишь частично. В нем в качестве критерия приводятся стоимость аналогичных услуг на рынке при сравнимых обстоятельствах. Однако такой усредненный подход не позволяет учесть особенности конкретного дела, а также профессиональный уровень представителя по делу. Кроме того, в качестве критериев в постановлении предлагается судам учитывать «сложность дела», «цену иска», «время, затраченное на подготовку документов», «объем услуг представителя». Все упомянутые критерии являются оценочными и влекут риск судейского волюнтаризма при их использовании.

Для реализации этой меры необходимо принятие на законодательном уровне либо на уровне руководящих разъяснений Верховного суда РФ объективных показателей разумного предела судебных расходов, которые бы способствовали прекращению практики их взыскания судами в минимальном размере. Например, это возможно при переходе к рискованной модели определения расходов, при которой судебные расходы связываются не с субъективно оцениваемым трудом представителя, а с рисками для стороны, в случае вынесения решения не в ее пользу. Соответственно, расходы представителя должны соотноситься с этим риском. В арбитражных судах, где в спорах участвуют субъекты предпринимательской деятельности, разумной мерой могло бы стать введение презумпции разумности судебных расходов, если они находятся в пределах суммы, определяемой как доля от размера исковых требований (мы рекомендуем 10%). В этом случае (когда размер заявленных издержек не превышает 10% от размера иска или суммы, установленной судебным решением) размер издержек может снижаться судом, только если вторая сторона докажет их необоснованность³².

³² См. подробнее Пепеляев С. Г. Подходы к раскрытию понятия «разумные пределы расходов» на представленные интересы в суде // Судья. № 8. Август 2016.

УПРОЩЕНИЕ ПРОЦЕДУР И РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА

Оглашение приговора суда по уголовному делу

В настоящее время гражданский и арбитражный процессы допускают возможность объявления в судебном заседании только резолютивной части решения (п. 2 ст. 176 АПК РФ и п. 1 ст. 199 ГПК РФ). С мотивированным решением стороны знакомятся позднее, уже в письменном виде. Однако в уголовном процессе сохраняется обязанность суда полностью провозгласить приговор. Только в случаях рассмотрения дел в закрытом заседании или по отдельным статьям УК РФ (экономические преступления, шпионаж, угон воздушного судна и ряд других) судья имеет возможность огласить лишь вводную и резолютивную части (п. 7 ст. 241 УПК РФ).

Представляется, что в целях процессуальной экономии судья должен иметь возможность оглашать в заседании только вводную и резолютивную части решения по всем статьям УК РФ, разъяснив сторонам порядок и сроки ознакомления с полным текстом решения. Однако такой порядок может коснуться только тех уголовных дел, при рассмотрении которых объем обвинения и его уголовно-правовая квалификация не менялись, в том числе и дел, рассматриваемых в порядке гл. 40 или гл. 40.1 УПК РФ. Внесение судом изменений в первоначальное обвинение требует оглашения приговора в полном объеме, чтобы стороны могли знать мотивировку суда и обоснование произведенных им изменений. Кроме того, такой порядок не освобождает судью от обязанности по изготовлению мотивированного решения в установленные законом сроки.

Изготовление мотивированного решения по гражданским и арбитражным делам

Сейчас мотивированное решение изготавливается только по запросу стороны мировыми судьями по всем категориям делам, районными и арбитражными судами — по делам упрощенного производства. Однако во многих случаях работа по написанию мотивированного решения не имеет практической целесообразности, поскольку в большом количестве дел отсутствует правовой спор как таковой, во многих случаях ответчик игнорирует судебное разбирательство, не является на процесс и не обжалует впоследствии судебное решение. Особенно это характерно для арбитражного процесса в массовых делах о взыскании дебиторской задолженности, налоговых или пенсионных недоимок. Истец при наличии решения в свою пользу может довольствоваться резолютивной частью, какого-либо практического интереса в получении полного текста решения у него нет. При таких обстоятельствах возможно распространение существующего в мировых судах и в упрощенном

производстве правила об изготовлении мотивированной части лишь по запросу стороны и на другие категории гражданских и арбитражных дел.

Переход из предварительного заседания в основное в судах общей юрисдикции

В п. 4 ст. 137 АПК РФ предусмотрено, что судья при явке обеих сторон на предварительное заседание вправе завершить предварительное заседание и сразу же открыть основное судебное заседание. В гражданском процессе эта опция отсутствует, но ее внедрение представляется целесообразным. Это позволило бы серьезно сократить нагрузку, т. к. сейчас в судах общей юрисдикции у судей много времени уходит на предварительные заседания, а основное назначается уже на другой день, иногда через месяц.

Аудиозапись хода судебного заседания

С 2010 года в системе арбитражных судов аудиофиксация судебного заседания стала носить обязательный характер, письменный протокол был прямо обозначен как *дополнительное* средство фиксирования происходящего в судебном процессе. В письменный протокол вносятся лишь вводная информация и сведения о наиболее значимых процессуальных действиях участников заседания: дата, место и время заседания, номер дела, устные заявления и ходатайства сторон, определения судьи, выносимые без удаления в совещательную комнату, и т. д. (ст. 155 АПК РФ). Материальный носитель аудиозаписи приобщается к делу, сторона по запросу может получить файл с аудиозаписью и ознакомиться с ним. В случае заявления стороной о нарушении процессуальных прав аудиозапись выступает в качестве основного доказательства.

Кроме того, помимо гарантий соблюдения процессуальных прав, введение аудиозаписи имело два важных позитивных следствия и для снижения нагрузки на суды: разгрузка секретарей от функции ведения подробного письменного протокола и сведение к минимуму количества принесенных замечаний на содержание протоколов, что разгрузило секретарей суда от работы по ознакомлению сторон с протоколом и принятию замечаний, а судей — от обязанностей по рассмотрению данных замечаний и вынесению соответствующих определений. Кроме того, отказ от изготовления полного письменного протокола судебного заседания существенно сократил время ожидания для сторон при подготовке и подаче апелляционных жалоб и сроки производства по делу в целом.

Возможность распространения обязательного аудиопротоколирования на суды общей юрисдикции недавно начала активно обсуждаться и была поддержана профессиональной аудиторией. На данный момент УПК и ГПК в качестве основного сред-

ства фиксирования заседания предусматривают письменный протокол, аудиозапись не носит обязательный характер и даже в случае использования служит лишь «средством обеспечения полноты» письменного протокола, каких-либо значимых процессуальных функций она не имеет.

В качестве основного возражения против введения обязательной аудиозаписи в уголовном и гражданском процессе официальными лицами чаще всего назывались завышенные расходы на реализацию этой меры. Однако весной 2016 года правительством был внесен законопроект³³, предусматривающий с 2018 года обязательное видеопротоколирование судебных заседаний в этих процессах, что повлечет за собой намного большие затраты, нежели аудиофиксация (около 1,9 млрд руб. одновременно и 840 млн руб. ежегодно³⁴).

Обоснование разработчиками законопроекта сводится к общей формулировке, что «реализация закона позволит повысить гарантии постановления судом законного, обоснованного и справедливого решения и обеспечить судебную защиту прав и законных интересов участников гражданского и арбитражного судопроизводства»³⁵. Какие-либо конкретные преимущества видеофиксации по сравнению с аудиозаписью не приводятся. При этом все те же самые процессуальные и организационные задачи с успехом решает аудиозапись, что и было отмечено в официальном отзыве Верховного суда РФ на законопроект³⁶.

Процессуальное нарушение в ходе заседания, совершенное в невербальной форме, представить сложно, но даже если допустить какой-то процент подобных эксцессов, он настолько минимален, что не оправдывает столь серьезных финансовых затрат. В то же время оснащение судов общей юрисдикции средствами аудиофиксации уже идет полным ходом. Так, Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы на 2013–2020 гг.» предполагает завершение этого процесса уже к концу 2017 года. Более того, системы аудиозаписи уже испытываются в судах общей юрисдикции в рамках административного процесса, где с 2015 года, с принятием КАС РФ, аудиопротоколирование стало носить обязательный характер (ст. 204 КАС РФ). Аппарат судов довольно быстро адаптировался к техническим новшествам, и требование аудиозаписи по административным делам в целом выполняется. Нет никаких препятствий для распространения этой практики и на остальные виды процессов.

³³ Законопроект № 965483-6.

³⁴ Финансово-экономическое обоснование к законопроекту [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&82BC6E742E672DA343257F37005053DA](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&82BC6E742E672DA343257F37005053DA)

³⁵ Пояснительная записка к законопроекту [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&969762AF97D4D64443257F37005030C9](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&969762AF97D4D64443257F37005030C9)

³⁶ [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&435476ACA4F028B743257F7100290007](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&435476ACA4F028B743257F7100290007)

Необходимо сделать аудиозапись основным средством фиксирования хода судебного заседания в гражданском и уголовном процессах, письменный протокол будет являться вспомогательным источником, куда будут вноситься лишь основные сведения и процессуальные действия участников. Аудиозапись заседания будет являться доказательством в случаях, когда участники процесса заявляют о допущенных нарушениях в ходе заседания. Аудиозапись должна вестись непрерывно в ходе заседания, включая предварительные заседания. Стороны должны иметь возможность беспрепятственного и своевременного получения файла с аудиозаписью заседания. Видеозапись и интернет-трансляцию в режиме реального времени имеет смысл проводить только в отношении заседаний коллегий Верховного суда или Президиума Верховного суда, поскольку рассматриваемые ими дела часто имеют широкий резонанс или затрагивают правовую проблему, важную для юридического сообщества. В остальных случаях трансляция судебных заседаний в прямом эфире не имеет ни процессуального смысла, ни социального значения.

Электронный документооборот в судах

Если в системе арбитражных судов внедрение элементов «электронного правосудия» было реализовано в довольно сжатые сроки, то в судах общей юрисдикции этот процесс разворачивается медленнее. При этом называются такие причины: количество судов и объем рассматриваемых дел в судах общей юрисдикции несопоставимо больше, чем в арбитражной системе, поэтому требуется больше IT-специалистов, оборудования и финансовых затрат.

Однако эти причины несостоятельны и это не отменяет необходимости продолжения усилий в данной области, так как, во-первых, система арбитражных судов была для постсоветской России новым институтом и поэтому в ней активно развивалось все новое, в то время как система судов общей юрисдикции во многом унаследовала консервативный характер из своей давней истории, а во-вторых, современные электронные технологии могут развертываться быстро благодаря унификации бизнес-процессов и масштабированию решений. На данный момент основное направление для информатизации СОЮ заключается в создании единой базы дел, куда бы выкладывались судебные акты в доступном для ознакомления формате (в арбитражных судах эту функцию выполняет ресурс «Картотека арбитражных дел»³⁷).

Вместе с тем одним из основных элементов повышения эффективности любой организации, деятельность которой связана с оборотом документов, является внедрение электронной системы документооборота и делопроизводства, которая снимает массу рутинной работы по подготовке документов, повышает точность формирования реквизитов документов и подстановки данных в шаблоны (а значит, снижает

³⁷ <http://kad.arbitr.ru/>

нагрузку на людей по их перепроверке), дает возможность автоматизированного формирования отчетности и существенно снижает сроки передачи информации. При этом компьютеры уже много лет введены в пользование судов, но используются не более как электронные печатные машинки для оформления бумажных документов. Существуют все предпосылки для того, чтобы сделать электронный документ, находящийся в базе электронного судопроизводства, основным, а его печатные копии — вторичными.

Несмотря на то что в рамках ГАС «Правосудия» ведется работа по созданию банка судебных актов³⁸, этот сервис работает как агрегатор локальных баз судов, т. е. если на сайте суда не выложен текст решения, то он не будет отражаться и в интегрированной базе. Существующие затруднения с полным размещением в открытом доступе решений судов общей юрисдикции отчасти обусловлены различиями в характере дел, рассматриваемых в них. В отличие от арбитражных судов, где сторонами процесса являются, как правило, организации и судебные акты публикуются без каких-либо изъятий (то решение, которое судья подписал электронно-цифровой подписью и выгрузил в базу, и оказывается и в публичном доступе), в судах общей юрисдикции персональные данные должны предварительно удаляться из текста решения. Технологии автоматизации данного процесса пока недостаточно эффективны.

Помимо создания единой базы судебных решений, на повестке стоит обеспечение возможности подачи документов в суды общей юрисдикции в электронной форме (в арбитражных судах эту задачу успешно решает ресурс «Мой арбитр»³⁹). Федеральный закон от 23.06.2016 № 220-ФЗ призван частично снять эту проблему: с 1 января 2017 года формально появилась возможность подачи документов в рамках уголовного, гражданского и административного процессов в электронном виде⁴⁰.

В дальнейшем появился Приказ Судебного департамента при Верховном суде РФ от 28.12.2016 № 252, утвердивший Порядок подачи в арбитражные суды Российской Федерации документов в электронной форме, в том числе в форме электронного документа. В этом порядке подача документов в электронном виде совмещена с учетной записью ЕСИА и использованием электронных подписей, а позднее (через год) появилось и Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов».

³⁸ <https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html>

³⁹ <https://my.arbitr.ru/#index>

⁴⁰ См. постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов».

С другой стороны, владельцев электронно-цифровой подписи пока крайне мало среди граждан, поэтому требование ее наличия может быть препятствием для доступа к электронному правосудию. При этом даже тот упрощенный порядок, который действует сейчас для подачи электронных документов в арбитражные суды (пока что для подачи сканов бумажных документов посредством системы «Мой арбитр» можно использовать упрощенную учетную запись), эффективно работает тогда, когда его пользователи — профессиональные юристы (в частности, нужно правильно выбрать категорию подаваемого документа, чтобы суд не отказал в его принятии). Однако распространение этой практики на суды общей юрисдикции может породить вал ошибок в оформлении, а то и злоупотреблений, которые лягут непосильной нагрузкой на канцелярии судов, вынужденных это обрабатывать и отфильтровывать. Таким образом, представляется необходимым отслеживание Верховным судом и Судебным департаментом состояния правоприменения в этой области судами, выявление и разрешение спорных вопросов, постоянный мониторинг качества работы программного обеспечения.

Предлагается создать единую картотеку дел судов общей юрисдикции с возможностью публичного доступа к судебным актам. Разработать и ввести в действие программу по автоматическому изъятию персональной информации из судебных актов (закрепить в правовом акте конкретный перечень таких сведений, сейчас часто удаляются даже суммы взысканий или марки автомобилей без каких-либо разумных оснований). Создать технические (и организационные) условия для подачи электронных документов в любые суды общей юрисдикции в целях практической реализации положений Федерального закона от 23.06.2016 № 220-ФЗ.

Создание такого функционала возможно только как результат повсеместного внедрения системы электронного документооборота на основе электронной подписи, налаживания полноценного взаимодействия с Системой межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) и ЕСИА и обеспечения его бесперебойного функционирования.

Иные обсуждаемые меры

Наряду с названными мерами в профессиональном сообществе обсуждаются вопросы, которые иногда связывают со снижением нагрузки. Поддерживая развитие этих направлений, мы тем не менее не можем не отметить, что со снижением нагрузки они связаны слабо.

Медиация

Несмотря на многолетние усилия по развитию медиации, за 2015 г. в судах общей юрисдикции с использованием этих процедур было рассмотрено лишь 1 115 дел (из

более чем 15 миллионов). Это связано в первую очередь с тем, что подавляющее большинство дел не содержали спора, и суд выступал лишь инструментом закрепления факта, очевидного для всех участников (требования истца [заявителя] удовлетворялись в 95,9% случаев). Медиационные же процедуры подразумевают наличие реального конфликта между сторонами, которым медиатор помогает прийти к согласию. По предварительной оценке, речь может идти о 3-6% общего потока дел в первой инстанции. Если медиационные процедуры по таким делам будут проводиться в каждом втором случае и окажутся эффективными в каждом четвертом (уровень, считающийся весьма достойным), то это потенциально приведет к сокращению нагрузки на 0,3-0,8% от общего потока гражданских дел, или на 0,2-0,4% от общей нагрузки судов общей юрисдикции.

Вместе с тем нельзя не учитывать и психологическую сторону правового спора. Даже при наличии бесспорного права истца ответчик может изменить свою позицию после участия в медиационных процедурах, которые должны бы были предшествовать именно таким «бесспорным» судебным разбирательствам. Медиационные процедуры по своей природе способны существенно изменять психологию поведения человека в конфликтной ситуации. Поэтому медиация имеет огромный потенциал для досудебного урегулирования правового спора, что способно существенно снизить количество дел, требующих судебного разбирательства, или существенно повысить количество дел, завершающихся мировым соглашением, заключаемым сторонами после достижения медиационного соглашения по их спору.

Однако расширение использования медиации в урегулировании правовых споров требует организационных мер по подготовке медиаторов, устранения монополизма в данной сфере, создания служб примирения в каждом субъекте РФ для обеспечения мировым судьям и судьям районных судов возможности реализовать положения ГПК РФ и УПК РФ о возможности использования медиации или примирения по поступившим в суд уголовным делам, сокращая время и усилия на проведение судебных разбирательств⁴¹.

Декриминализация

Признавая практическую декриминализацию важным направлением уголовной политики, нужно отметить, что ее полезные эффекты лежат за пределами вопросов нагрузки. На сегодняшний день основной поток дел связан с массовыми, очевидными составами (кражи, грабежи, причинение тяжких телесных повреждений и т. д.). Даже, например, изменение порога между мелким хищением и кражей не разгрузит суды, а просто изменит форму рассмотрения таких дел. Потенциал де-

⁴¹ Предложение о необходимости принятия Закона «О службе примирения в субъекте РФ» был в свое время разработано проф. Л.А. Воскобитовой. См. Доктринальный проект Модельного закона субъекта Российской Федерации «О службе примирения» // Мировой судья. 2007. № 1. С. 25-30.

криминализации связан с относительно редкими составами, что может принести пользу системе в целом и, если декриминализация будет связана с реально используемыми экономическими составами, улучшить предпринимательский климат, но на нагрузке судей существенным образом не скажется.

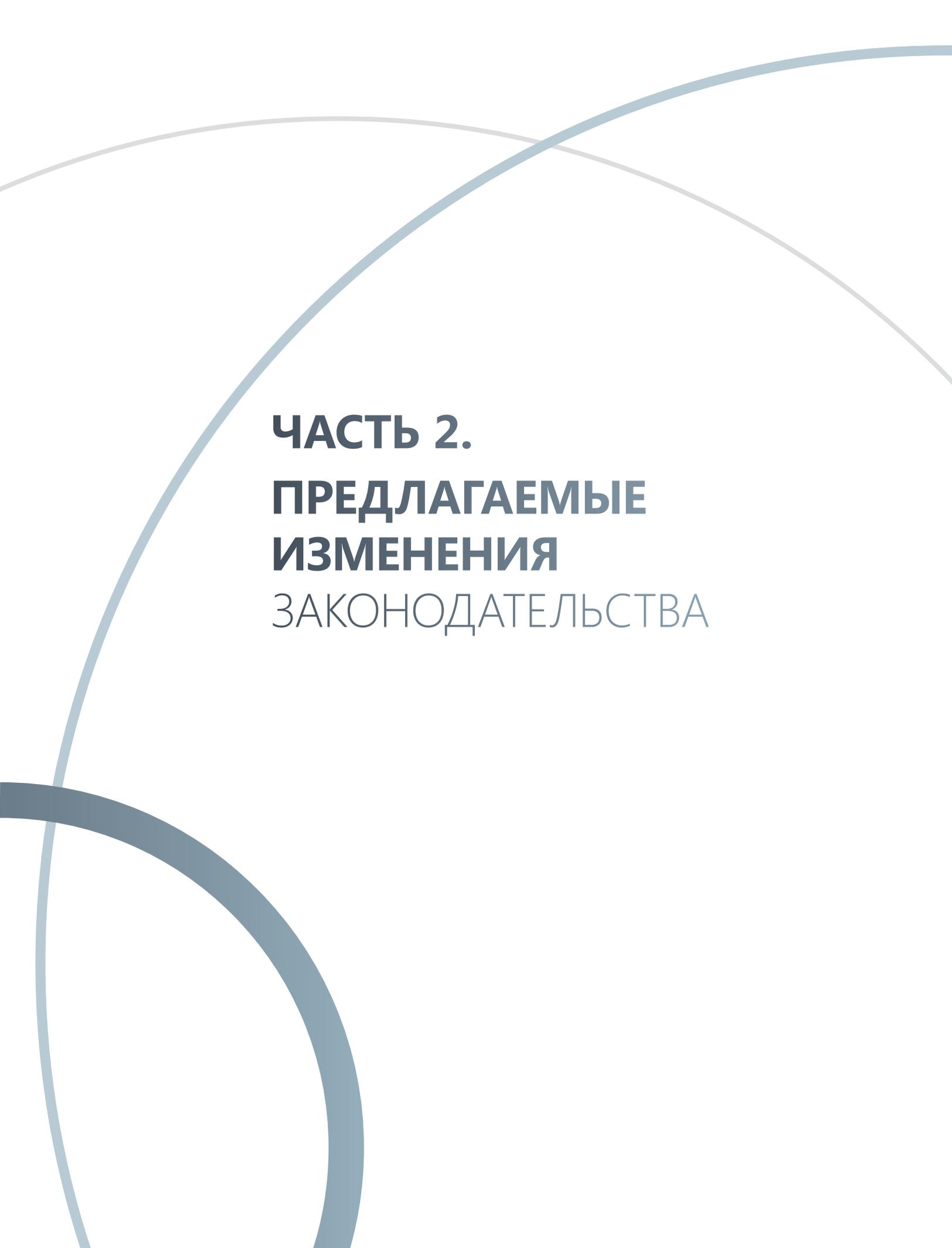
Единственной массовой категорией, в которой есть потенциал снижения потока уголовных дел, — это дела о наркотических преступлениях. Однако эти изменения не потребуют правки УК. Переход к иным методикам расчета массы наркотика (опирающимся на массу действующего вещества, а не изъятой смеси) позволит выносить более справедливые решения и снизить количество лиц, преследуемых в уголовном порядке за хранение фактически разовой дозы, что не рассматривалось законодателем как преступление. Также изменение утверждаемых правительством понятий «крупного» и «особо крупного» размера могло бы изменить практику по этой группе статей. Ежегодно суды выносят решения по 112 тысячам таких преступлений, в которых к ответственности привлекается «разовый» потребитель, задержанный с минимальной дозой запрещенного вещества. Наркодилеры попадают в поле зрения уголовного судопроизводства, как правило, крайне редко, что порождает фактически неустрашимую наркопреступность. Предлагаемые изменения могли бы сократить поток уголовных дел по преступлениям, связанным с незаконным оборотом наркотиков, на 25-35%, что составляет 2-3% от общего потока уголовных дел.

Сокращение потока жалоб в порядке ст. 125 УПК

В профессиональном сообществе обсуждаются механизмы, которые позволили бы снизить поток жалоб в порядке ст. 125 УПК (на действия/бездействия, решения следствия и прокуратуры в ходе работы по уголовному делу). Вначале отметим, что в 2015 году поток таких жалоб составил всего 131 тысячу. Это менее 0,5% общей нагрузки на судебную систему. Таким образом, даже двукратное сокращение количества таких жалоб существенно не повлияет на объемы нагрузки. С другой стороны, судебная защита — важнейший инструмент охраны прав и законных интересов всех участников уголовного процесса. То, что на 100 содержательных решений приходится 19 решений, которые признают жалобу обоснованной и заслуживающей удовлетворения, говорит о том, что это важный и сравнительно эффективно работающий правовой институт.

Однако проблема состоит в том, что лишь по каждому третьему делу судья выносит содержательное постановление — в остальных случаях жалобы фактически не рассматриваются, т. к. другие органы (начальник следственного органа, сам следователь или дознаватель, прокурор) отменяют обжалуемое решение до судебного заседания. Экспертные интервью содержат информацию о том, что в подавляющем большинстве случаев адвокат или сторона уведомляют следователя или дознавате-

ля о том, что это решение они считают незаконным, но реальная проверка качества решения происходит только после того, как подана жалоба в суд. Это говорит о том, что даже само обращение в суд служит важным механизмом правовой защиты и заставляет органы следствия и дознания внимательнее отнестись к своим решениям. Данный правовой институт хотя и создает незначительную дополнительную нагрузку, но позволяет сторонам защитить свои права. Вводить существенные изменения здесь не имеет смысла.



ЧАСТЬ 2.
ПРЕДЛАГАЕМЫЕ
ИЗМЕНЕНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1. ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА КАДРОВ

СОЗДАНИЕ ЦЕНТРА ПОДГОТОВКИ СУДЕЙ

Предлагается создать единый, постоянно действующий, независимый от ведомств Федеральный центр подготовки судей, осуществляющий подготовку к судейской деятельности еще до назначения судей и сроком не менее 6 месяцев, а также следующие нововведения:

- прохождение вступительного экзамена на качество и полноту профессиональных юридических знаний;
- специальная программа профессиональной переподготовки, соответствующая требованиям профессиональной модели судьи сроком не менее шести месяцев;
- стажировка в судах различных уровней;
- итоговый квалификационный экзамен.

Для реализации этих предложений потребуется 2 блока законодательных изменений.

Создание государственного бюджетного образовательного/научного учреждения

Создание Федерального центра подготовки судей представляется возможным посредством издания указа президента РФ, который определил бы статус такого учреждения, а также кто осуществляет функции и полномочия его учредителя. Этим же актом может быть дано указание Правительству Российской Федерации при формировании проектов федерального бюджета каждый год предусматривать бюджетные ассигнования на обеспечение деятельности Центра. Правительству РФ также нужно обеспечить реализацию такого указа, в том числе путем издания собственных актов (постановлений и распоряжений).

В настоящее время специализированным государственным образовательным учреждением высшего профессионального образования, созданным в соответствии с Указом Президента РФ от 11 мая 1998 г. № 528 и Постановлением Правительства РФ от 28 октября 1999 г. № 1199, является Российский государственный университет правосудия (ранее Российская академия правосудия, переименован 4 сентября 2014 г.). Названным указом на академию было возложено, в частности, осуществление такой функции, как подготовка кандидатов на должности судей.

Еще в 2008 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», который был направлен на повышение профессионального уровня отечественного судейского корпуса (Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2008 г. № 14 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»»).

В целях повышения профессионального уровня судейского корпуса этим законопроектом предлагалось установить, что гражданин, впервые назначенный на должность федерального судьи, проходит профессиональную переподготовку для работы в этой должности⁴². Предполагалось, что профессиональная подготовка будет состоять из двух этапов: первый — обучение в Российской академии правосудия (до 6 месяцев), второй — практическая стажировка в суде по месту будущей работы судьи и в вышестоящих судах (до 6 месяцев).

Это предложение несколько перекликается с предложением осуществлять переподготовку к судейской деятельности еще до назначения судей и сроком не менее

⁴² Законопроект был отозван впоследствии (в 2009 г.).

6 месяцев, а также стажировку в судах различных уровней, равно как и с опытом Франции, Португалии, Германии и ряда других стран.

Однако принципиальным различием является предлагаемая настоящим документом интеграция обучения будущих судей в сам процесс отбора кандидатов и замещение существующего в настоящее время квалификационного экзамена на должность судьи вступительным и итоговым квалификационными экзаменами в Федеральном центре подготовки судей.

В части стажировки будущих судей также необходимо предусмотреть специальные положения, к примеру, заменяющие, в том числе частично, существующие положения ст. 20.1 Закона «О статусе судей» «Дополнительное профессиональное образование судей». Полагаем, что повышение квалификации уже назначенных судей и прохождение ими стажировки в других (вышестоящих) судах исключаться не должны, но перенесение основного массива дополнительной подготовки на стадию до назначения, а не после, должно найти отражение в законе.

Представляется уместным включить такие положения в нормы об отборе кандидатов на должность судьи в виде базовых положений об обязанности кандидата получить дополнительное образование в Федеральном центре подготовки судей и пройти стажировку в суде, а также корреспондирующую обязанность со стороны государства это обеспечить. При этом конкретизация таких положений будет осуществляться уже подзаконными актами. Например, в настоящее время эти вопросы регулируются Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 04.02.2015 «Об утверждении Положения о профессиональной переподготовке и повышении квалификации судей федеральных судов в Российском государственном университете правосудия».

Существенное изменение правил о квалификационном экзамене на должность судьи, упразднение экзаменационных комиссий по приему этого экзамена

Это потребует упразднения соответствующих положений Закона «О статусе судей в РФ» (ст. 5), а также положений Федерального закона «Об органах судейского сообщества» об экзаменационных комиссиях. Названные положения будут заменены иной регламентацией отбора судей, при котором сохранятся статус и функции квалификационных коллегий судей, а также иными формами участия органов судейского сообщества в подготовке будущих судей (например, посредством делегирования своих представителей в экзаменационную комиссию Центра по приему вступительного и итогового квалификационного экзамена). Корреспондирующие изменения потребуются и в подзаконных актах (например, в Положении об экзаменационных комиссиях по приему квалификационного экзамена на должность судьи, утв. Высшей квалификационной коллегией судей РФ 15.05.2002).

Что касается перенесения стадии проверки биографии и связей судьи (п. 7 ст. 5 Закона «О статусе судей») на этап отбора для обучения, то это нововведение будет означать, что по результатам рассмотрения заявлений желающих поступить на обучение в Федеральный центр подготовки судей, итогов проверки достоверности документов и сведений, представляемых в квалификационную коллегия судей, и с учетом результатов вступительного экзамена квалификационная коллегия судей принимает решение о рекомендации избранных ею кандидатов для прохождения обучения в Центре (п. 8 ст. 5 Закона «О статусе судей»). Представляется, что отказ в такой рекомендации должен быть мотивированным и либо не должен иметь решающего значения для начала обучения (в случае если он мотивирован результатами проверки вышеуказанных сведений), либо должна допускаться возможность его обжалования, как в настоящее время в отношении решения квалификационной коллегии об отказе в рекомендации на должность судьи.

Вместе с тем такое изменение процедуры отбора будет означать, в частности, большую вероятность того, что исходная проверка документов и сведений будет осуществляться без привязки к конкретной вакансии судьи. Поэтому при открытии вакансии квалификационные коллегии судей будут, как и сейчас, принимать решение уже о рекомендации на должность судьи и направлять его председателю соответствующего суда, который будет вносить в установленном порядке представление о назначении рекомендуемого лица на должность судьи.

Действия председателя суда в данном отношении предусмотрены в настоящее время п. 9 ст. 5 Закона «О статусе судей», однако это положение закона также подвергнется корректировке (применительно к председателю изменения коснутся, в частности, отмены его права не согласиться с решением квалификационной коллегии — подробнее в разделе 2 законодательных изменений). При этом представляется достаточным в части проверки для квалификационной коллегии судей исследовать лишь вопрос о наличии/отсутствии препятствий для назначения в конкретный суд⁴³, но не осуществлять проверку сведений о кандидате заново.

Перечисленные изменения могли бы способствовать реализации принципа единства статуса судей, а в перспективе — формированию универсального статуса судьи Российской Федерации (а не судьи конкретного суда РФ), который приобретался бы в результате конкурсного отбора по единым критериям. Это также упростит переход в дальнейшем на работу в другой суд и в целом будет способствовать большей независимости судей.

⁴³ «Кандидатом на должность судьи не может быть лицо, состоящее в близком родстве или свойстве (супруг [супруга], родители, дети, родные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с председателем или заместителем председателя того же суда» — абз. 2 п. 8 ст. 5 Закона «О статусе судей».

В настоящее время порядок назначения судьи на должность, аналогичную занимаемой им, в другой суд того же уровня или в нижестоящий суд установлен в общем виде абзацем вторым п. 6 ст. 6 Закона «О статусе судей». Порядок назначения судьи в этом случае аналогичен общему порядку, исключая необходимость получения заключения соответствующей квалификационной коллегии судей. Непременным условием при этом является наличие соответствующего заявления судьи, поскольку в соответствии с принципом несменяемости судьи, закрепленным в статье 12 Закона «О статусе судей», судья не подлежит переводу на другую должность или в другой суд без его согласия.

В частности, как разъяснила ВККС, если судья обратился в квалификационную коллегию судей с заявлением о рекомендации его на вакантную должность, аналогичную занимаемой им, в другой суд того же уровня или в нижестоящий суд, его необходимо проинформировать о наличии иной процедуры назначения на должность судьи, а именно о необходимости обращения в адрес президента Российской Федерации с заявлением о назначении на должность судьи.

Если упрощение перехода судьи на работу в другой суд связывать с отсутствием необходимости издания указа президента РФ, то нужно изменить само понятие назначения судей полномочиями, поскольку в настоящее время оно связывается именно с назначением в конкретный суд, в том числе не впервые (и внести соответствующие изменения в ст. 6 Закона «О статусе судей» «О порядке наделения судей полномочиями», которое происходит для подавляющего большинства судей не иначе как посредством назначения президентом РФ по представлению председателя Верховного суда РФ). С учетом этого и других предложений представляется возможным осуществить это таким образом, что наделение статусом судьи (т. е. изначально, впервые) будет осуществляться президентом РФ, а назначение в иной суд, в том числе другого уровня, не будет являться наделением судьи полномочиями (так как повторно наделить статусом судьи нельзя), а лишь переходом для осуществления полномочий судьи в другой суд.

Что касается дополнительных требований для перехода в вышестоящий суд, то важным представляется соблюсти правило о том, что требования для назначения в суд вышестоящей инстанции должны быть одинаковы как для действующих судей, так и для тех, кто претендует на назначение в качестве судьи апелляционной, кассационной или надзорной инстанции впервые — последнее, на наш взгляд, ни в коем случае не должно исключаться.

Данное предложение корреспондирует в том числе положению действующей ч. 8 ст. 5 Закона «О статусе судей», согласно которому при принятии решения о рекомендации гражданина на должность судьи квалификационная коллегия судей учитывает стаж его работы в должности судьи, опыт работы в правоохранительных органах,

наличие государственных и ведомственных наград, почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации», ученой степени кандидата или доктора юридических наук, а в отношении претендентов, осуществляющих полномочия судей, также качество и оперативность рассмотрения дел. Таким образом, может понадобиться как проработка вопроса о необходимости введения дополнительных требований, которые в обязательном порядке должны быть соблюдены для того, чтобы быть назначенным судьей в вышестоящую инстанцию (п. 2 ст. 4 Закона «О статусе судей»), так и учет иных показателей работы (как на судейской должности, так и вне ее).

КАДРОВАЯ КОМИССИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ

В данном отношении предлагаются следующие изменения:

- участие только при первом назначении, дальнейшие назначения действующих судей при переходе в другие суды должны происходить только по представлению председателя ВС РФ на основании решения квалификационных коллегий судей (либо ВККС);
- вывести из состава ККП представителей правоохранительных органов и прокуратуры и заменить их представителями Администрации Президента РФ и представителями юридической общественности.

Деятельность Кадровой комиссии при Президенте РФ законом не регламентируется. Правовым основанием этой деятельности служит п. 5 ст. 6 Закона «О статусе судей»: «Президент Российской Федерации в двухмесячный срок со дня получения необходимых материалов назначает судей федеральных судов, а кандидатов в судьи Верховного суда Российской Федерации представляет для назначения Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации либо отклоняет представленные кандидатуры, о чем сообщается председателю Верховного суда Российской Федерации».

Некоторые положения о деятельности комиссии, хотя и достаточно лаконичные, содержатся в Указе Президента РФ от 04.10.2001 № 1185 (ред. от 19.12.2014) «О комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов», которым утверждено положение об этой комиссии.

Отдельным Указом Президента РФ — от 19.12.2014 № 795 (в настоящее время действует в редакции от 17.05.2016) «Об утверждении состава Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов» — определен состав этой комиссии.

Названное положение содержит лишь указание на порядок принятия решений комиссией, в нем нет (и не может быть) оснований для отклонения кандидатуры на должность судьи.

Еще в 2007–2008 гг. отмечалось, что организационно-правовой механизм отбора кандидатов в судьи и наделения их судебскими полномочиями несовершенен⁴⁴, и недостатки самой процедуры, равно как и недостаточность ее законодательного регулирования, на которые тогда обращалось внимание, не устранены до сих пор.

Невозможно не согласиться с тем, что такой механизм должен: **а)** быть достаточно прозрачен во всех его звеньях; **б)** базироваться на отдельном федеральном законе, детально регулирующем именно эти отношения (это может быть введено путем соответствующих дополнений в текст Закона «О статусе судей РФ»). Всего можно выделить 9 этапов процедуры, которую в настоящее время проходят претенденты на должность судьи⁴⁵. Столь сложная и многоступенчатая процедура заслуживает предметного законодательного регулирования — в первую очередь не в части собственно процедуры, а в части объема прав и обязанностей претендента на должность судьи, с одной стороны, и полномочий органов и лиц, принимающих решения на всех этапах этой процедуры, — с другой.

Принятие отдельного федерального закона, посвященного регламентации отбора судей и наделения их полномочиями (в качестве дополнения к Закону «О статусе судей РФ»), позволило бы решить и проблему излишней длительности того этапа общей процедуры наделения кандидата в судьи судебскими полномочиями, который начинается с поступления документов в Кадровую комиссию при Президенте РФ и заканчивается подписанием президентом РФ соответствующего указа⁴⁶.

Полагаем, что основания для отклонения кандидатуры судьи и на данном этапе должны быть явным и недвусмысленным образом изложены непосредственно в законе (в Законе «О статусе судей» либо ином, специально посвященном отбору и назначению судей законе).

Вместе с тем представляется нецелесообразным обозначать основания для отклонения кандидатуры судьи через понятие «конфликт интересов», поскольку оно касается лишь потенциальной невозможности для судьи рассматривать конкретное дело, и именно в этом контексте закреплено в настоящее время в Законе «О статусе судей» (п. 2 ст. 3).

⁴⁴ Клеандров М.И. О спецпроверке кандидатов в судьи// Журнал российского права. 2007. № 2; Клеандров М.И. Статус судьи: правовой и смежные компоненты / Под ред. М.М. Славина. Норма, 2008.

⁴⁵ Клеандров М.И. Статус судьи: правовой и смежные компоненты / Под ред. М.М. Славина. Норма, 2008.

⁴⁶ Там же.

Аналогичные последствия (для конкретного судебного дела) должен иметь факт родства или свойства судьи с кем-либо из лиц, участвующих в деле, — такой судья должен устраниться от дальнейшего рассмотрения этого дела, после чего дело подлежит передаче другому судье (или при необходимости — в другой суд). Влияние же родственных отношений судьи с представителями юридических профессий на саму возможность назначения судьей кандидата на эту должность (если речь не идет о родстве или свойстве с председателем или заместителем председателя того же суда — п. 8 ст. 5 Закона «О статусе судей») недопустимо.

НАДЕЛЕНИЕ ПОМОЩНИКОВ СУДЕЙ ПРОЦЕССУАЛЬНЫМИ ФУНКЦИЯМИ

К основным процессуальным функциям помощника предлагается отнести:

- разъяснение сторонам их прав и обязанностей;
- действия по мирному урегулированию спора;
- предложение представить доказательства;
- подготовку проектов судебных актов, что не относится к собственно процессуальным функциям, но может быть важным с точки зрения прямого закрепления в законе для определения статуса помощника судьи.

Расширить круг действий, выполняемых помощником судьи, можно не только посредством закрепления в законе конкретного перечня таких действий, но также и за счет указания в процессуальных кодексах на возможность выполнения отдельных процессуальных действий помощником судьи по поручению судьи.

В первую очередь требуется закрепление процессуального статуса помощника судьи. Если в АПК РФ есть ст. 58, посвященная в том числе действиям помощника судьи (а также секретаря судебного заседания), то в ГПК РФ и КАС РФ помощник судьи вообще не упоминается. При этом последний по времени принятия КАС РФ, в котором содержатся достаточно подробные положения об участниках процесса, содержит статью о секретаре судебного заседания (ст. 53).

Формулировки ст. 58 АПК РФ могли бы стать основой для единообразного закрепления статуса помощника, обозначения границ его компетенции во всех процессуальных кодексах, в первую очередь в части указания на помощь судье в подготовке и организации судебного процесса с оговоркой о том, что действия помощника в любом случае носят подготовительный и вспомогательный характер по отношению

к функциям по осуществлению правосудия и потому собственно осуществлением правосудия (принятием юридически обязывающих решений в отношении граждан и организаций) не являются. В такой статье могли бы содержаться и положения о том, что помощник готовит для судьи и по поручению судьи (в соответствии с указаниями судьи) проекты судебных актов.

Значительная часть действий, которые могли бы совершаться помощником судьи, относится, как представляется, к стадии подготовки дела к судебному разбирательству. Следовательно, закрепление возможности для помощника совершать отдельные, прямо поименованные в законе действия, представляется уместным применительно к положениям процессуальных кодексов о подготовке дела к судебному разбирательству (ст. 150 ГПК РФ, ст. 135 АПК РФ, ст. 135 КАС РФ). Перечень этих действий может быть составлен посредством выбора из тех действий, которые в настоящее время совершает на этой стадии судья («суд» в терминологии КАС РФ), в том числе со ссылкой на поручение судьи (т. е. возможно определить компетенцию помощника посредством открытого перечня, но не абсолютно открытого, а с ограничением в виде обязательности делегирования тех или иных функций судье помощнику через поручение, хотя бы и устное).

Например, разъяснение сторонам их прав и обязанностей, последствий совершения или несовершения процессуальных действий в установленный срок; определение по согласованию со сторонами сроков представления необходимых доказательств и проведения предварительного судебного заседания; разъяснение сторонам их права обратиться в целях урегулирования спора за содействием к медиатору в порядке, установленном федеральным законом, права обратиться за разрешением спора в третейский суд и последствий совершения таких действий; принятие мер для заключения сторонами мирового соглашения, содействие примирению сторон.

Другое дело, что подготовка дела к судебному разбирательству часто ограничивается обязыванием совершения сторонами (участвующими в деле лицами) тех или иных действий в определении о подготовке дела к судебному разбирательству (определении о назначении предварительного судебного заседания), которое подписывается судьей и рассылается лицам, участвующим в деле. Какие-то из действий, относящихся к стадии подготовки, могут совершаться и непосредственно в предварительном судебном заседании. В такой ситуации максимум, что может сделать помощник, — это подготовить проект определения о подготовке дела к судебному разбирательству.

Поэтому гораздо более существенным для делегирования части процессуальных функций было бы выделение собеседования со сторонами как подэтапа на стадии подготовки дела. В этом случае при подготовке дела к судебному разбирательству помощник судьи мог бы вызвать стороны и (или) их представителей и провести с

ними собеседование в целях выяснения обстоятельств, касающихся существования заявленных требований и возражений, то есть опросить истца или его представителя по существу заявленных требований, опросить ответчика по обстоятельствам дела и выяснить, какие имеются возражения относительно иска и какими доказательствами эти возражения могут быть подтверждены, и по итогам этой беседы предложить раскрыть доказательства и представить при необходимости дополнительные доказательства в определенный срок.

ОТМЕНА ТРЕБОВАНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЛЯ СЕКРЕТАРЯ СУДЕБНОГО ЗАСЕДАНИЯ

Предложения в этой части следующие:

- отменить требование обязательного высшего юридического образования для секретарей судебного заседания и секретарей суда, но сохранить требование высшего или незаконченного высшего образования;
- исключить должности секретарей судебного заседания и секретарей суда из перечня должностей, занятие которых дает юридический стаж.

В соответствии с п. 4 ст. 12 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации», для замещения должностей гражданской службы категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы обязательно наличие высшего образования. Для замещения должностей гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы обязательно наличие профессионального образования (п. 5 ст. 12).

Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 10.10.2016) «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» относит должности и секретаря судебного заседания, и секретаря суда для судов самых разных уровней к старшей группе должностей категории «специалисты».

Требования закона о государственной службе были конкретизированы в Приказе Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27.07.2006 № 69 (ред. от 08.08.2014) «Об утверждении квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы в аппаратах федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и системе Судебного департамента при

Верховном Суде Российской Федерации»⁴⁷. В частности, в нем было сказано, что наличие высшего профессионального образования является обязательным требованием для лиц, замещающих или претендующих на замещение должностей гражданской службы в аппаратах федеральных судов и системе Судебного департамента категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы (п. 2.1).

В настоящее время, учитывая формальную отмену приказа № 69, следует руководствоваться Справочником квалификационных требований, разработанным Министерством труда и социальной защиты РФ, но в нем также есть требование об обязательном профессиональном образовании для соответствующей категории и группы должностей (минимальный уровень — бакалавриат).

Следует отметить, что в упоминавшемся ранее (стр. 33) проекте федерального закона «О государственной судебной службе Российской Федерации», внесенном в Государственную Думу Верховным Судом РФ⁴⁸, содержатся в отношении «специалистов» всех групп должностей судебной службы положения, аналогичные приказу № 69 (наличие высшего юридического образования либо высшего образования, соответствующего направлению деятельности, не ниже уровня «специалитет», «магистратура»).

Полагаем, требование о наличии высшего, но необязательно именно высшего юридического, т. е. профессионального для должности в аппарате суда, образования может быть реализовано посредством иного толкования соответствующих положений Судебным департаментом.

Следует отметить, что наличие стажа работы по юридической профессии определяется с момента получения претендентом на должность судьи высшего юридического образования и начала работы на должностях, указанных в п. 5 ст. 4 Закона «О статусе судей».

При этом требования к стажу для старших должностей было сначала введено Судебным департаментом (*«старшие должности гражданской службы — не менее трех*

⁴⁷ Утратил силу в связи с изданием Приказа Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 31.07.2017 № 139 «О квалификационных требованиях для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы в федеральных судах общей юрисдикции, федеральных арбитражных судах и системе Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации», однако в приказе № 139 содержится отсылка к Справочнику квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, разработанному Министерством труда и социальной защиты РФ.

⁴⁸ С февраля 2017 года статус названного законопроекта и сопутствующих ему законопроектов не изменился.

лет стажа работы по специальности»), но впоследствии им отменено (п. 3.1 приказа № 69 в ред. Приказа Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 13.08.2008 № 127 не предъявлял требования к стажу в отношении старших и младших должностей). В настоящее время Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 16 (ред. от 12.10.2017) «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» для ведущих, старших и младших должностей федеральной государственной гражданской службы не предъявляет требований к стажу.

Отсутствие требования о высшем юридическом образовании будет означать, что должности секретаря судебного заседания и секретаря суда более не относятся к перечню п. 5 ст. 4 Закона «О статусе судей».

Введение же возможности для лиц с неполным высшим, в том числе профессиональным, образованием замещать должности секретаря судебного заседания и секретаря суда потребует внесения изменений в Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и/или Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы». Более мягким представляется изменение указа в части перемещения указанных должностей в категорию «обеспечивающие специалисты» (с сохранением указания на старшую группу).

Вместе с тем представляется необходимым учесть еще один аспект для возможного обсуждения. Согласно ст. 7 Федерального закона от 10.01.1996 № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации», в стаж работы судьи Российской Федерации при исчислении стажа, дающего право на получение всех видов выплат и льгот, включается время предшествующей работы в аппаратах судов на должностях, для замещения которых необходимо высшее юридическое образование, а также в качестве прокурора, следователя, адвоката, если стаж работы в должности судьи составляет не менее 10 лет.

Следовательно, если у судьи будет стаж работы на должности секретаря судебного заседания и/или секретаря суда, этот стаж не будет учитываться для вышеизложенных целей. Конечно, с обратной силой, т. е. для тех кандидатов в судьи, у которых уже есть стаж такой работы, это правило действовать не будет. Но на будущее нельзя исключать риск того, что юристы, рассматривающие для себя возможность когда-либо стать судьей, не только не будут стремиться занять должность секретаря, но будут, наоборот, всячески избегать ее.

Кроме того, с учетом вышеизложенного представляется целесообразным закрепить возможность осуществления помощником судьи функций секретаря судебного за-

седания в тех случаях, когда секретарь отсутствует в заседании, вакансия не заполнена либо имеются иные объективные причины. Для реализации этой меры потребуются включить в перечень полномочий помощника судьи проверку явки сторон в заседание, ведение протокола, обеспечение аудиофиксации заседания, видео-конференц-связи. Однако в отличие от секретаря, для которого данный функционал будет основным, помощник сможет осуществлять данные полномочия только на основании поручения председательствующего. Данный критерий позволит отграничить чисто технические обязанности секретаря (не требующие высшего юридического образования) от содержательных функций помощника.

ПОВЫШЕНИЕ ЗАРПЛАТ ДЛЯ РАБОТНИКОВ АППАРАТА СУДА

- Увеличить фактическую заработную плату работников аппарата вдвое или до уровня средней по региону.

Размеры должностных окладов для государственных гражданских служащих в аппаратах федеральных судов установлены Указом Президента РФ от 19.11.2007 № 1554 (ред. от 29.07.2014) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы, и установлении федеральным государственным гражданским служащим месячных окладов за классный чин в соответствии с присвоенными им классными чинами юстиции» (вместе с соответствующим положением).

Вместе с тем повышение собственно размера оклада должно быть согласовано с изменениями (если таковые будут предприняты), предполагающими отнесение должностей секретаря судебного заседания, секретаря суда к иной категории должностей государственной гражданской службы (для того чтобы их могли занимать лица, не имеющие высшего образования). Размеры месячных окладов госслужащих определяются в соответствии с присвоенным классным чином, а возможность присвоения того или иного классного чина зависит от того, к какой группе должностей относится конкретная должность, поэтому произвести увеличение зарплат за счет увеличения окладов при одновременном снижении уровня должности не получится.

Так, например, для аппарата арбитражного суда субъекта Российской Федерации классный чин «юрист 1 класса» соответствует должностям «секретарь судебного заседания, главный специалист», а «юрист 2 класса» — должностям «ведущий специалист, специалист» при условии, что ее фактически занимают лица, имеющие оконченное высшее юридическое образование.

2. ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЦЕЛЯХ СНЯТИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕЙ

СОКРАЩЕНИЕ СРОКА ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ (ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ) СУДА

Действующие положения Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» предусматривают шестилетний срок полномочий председателей районных судов и судов субъектов РФ, а также их заместителей. При этом одно и то же лицо может занимать данные должности в одном и том же суде неоднократно, но не более двух сроков подряд. Предлагается внести изменения в ст. 35 этого ФКЗ, сократив срок полномочий председателей и их заместителей с шести до четырех лет. Кроме того, предлагается убрать из данной нормы все формулировки «одного и того же суда» с тем, чтобы исключить практику перехода председателей после истечения двух сроков подряд в другой суд снова на руководящие должности. Необходимо также будет внести соответствующие изменения в ст. 29 и 30 данного ФКЗ (о председателе, заместителях председателя верховного

суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа).

ВВЕДЕНИЕ ВЫБОРНОСТИ ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ РАЙОННОГО СУДА ИЛИ ПРОЦЕДУРЫ ВЫДВИЖЕНИЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОЛЛЕКТИВОМ СУДА

Выборность

В настоящее время порядок наделения полномочиями председателей районных судов в целом такой же, как для других председателей судов: согласно п. 8 ст. 6.1 Закона «О статусе судей» «Порядок наделения полномочиями и прекращения полномочий председателей и заместителей председателей судов», председатели, равно как и заместители председателей районных судов, назначаются на должность президентом РФ сроком на шесть лет по представлению председателя Верховного суда РФ при наличии положительного заключения соответствующих квалификационных коллегий судей субъектов РФ. Председатель Верховного суда РФ вносит указанное представление президенту РФ не позднее чем за два месяца до истечения срока полномочий председателя, заместителя председателя соответствующего суда, а в случае досрочного прекращения полномочий указанных лиц — не позднее чем через три месяца со дня открытия вакансии.

Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (далее — ФКЗ «О судах общей юрисдикции») также содержит положения о председателе районного суда (и его заместителе/заместителях — ст. 35), которая дублирует норму о порядке наделения их полномочиями.

Соответственно, в указанные нормы потребуются внести изменения, заключающиеся в том, что председатели районных судов назначаются на должность по итогам выборов, а также некоторые другие корреспондирующие им изменения, например в п. 12 ст. 6.1 Закона «О статусе судей», в которой говорится про объявление об открытии вакансии с указанием времени и места приема заявлений от претендентов, а также времени и места рассмотрения этих заявлений.

В качестве упрощения процедуры назначения председателей и заместителей председателей районных судов, поскольку они уже являются назначенными президентом РФ судьями, можно было бы установить, что председатели и заместители председателей судов назначаются председателем Верховного суда РФ. Однако, на наш взгляд, в таком случае назначение председателей судов и заместителей председа-

телей судов председателем ВС РФ должно быть установлено для всех судебных инстанций (кроме высших судов — Конституционного суда РФ и Верховного суда РФ).

Сама же процедура выборов, полагаем, составляет самостоятельный предмет законодательного регулирования, что означает необходимость принятия специального закона о дополнении Закона «О статусе судей» по данному вопросу (например, «О выборах председателей районных судов в Российской Федерации»). В таком федеральном законе должна быть регламентирована последовательность действий всех субъектов этого процесса, включая квалификационные коллегии судей субъектов РФ. Соответствующие полномочия квалификационных коллегий при этом должны быть отражены и в Законе «Об органах судейского сообщества в РФ».

Выдвижение

При варианте введения процедуры выдвижения кандидатуры председателя коллективом суда посредством рейтингового голосования, полагаем, можно будет ограничиться внесением точечных изменений в названные выше законы и регламентацией такой процедуры выдвижения кандидатов актом Верховного суда РФ. В этом случае положения закона о наличии положительного заключения соответствующих квалификационных коллегий судей субъектов РФ могут быть сохранены, а положения о приеме заявлений от претендентов будут дополнены положениями о подаче в квалификационные коллегии протоколов голосования судей районных судов и документов кандидата либо кандидатов (вместе с его/их заявлениями — п. 12 ст. 6.1 Закона «О статусе судей»).

Непосредственно в законе должны быть закреплены положения о том, что председателем суда может быть назначен только действующий судья данного суда, и о новом порядке их назначения (в ст. 6.1 Закона «О статусе судей»), а также о назначении квалификационной коллегией дня голосования в случае открытия вакансии (в ст. 19 Закона «Об органах судейского сообщества в РФ»).

ИЗМЕНЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СУДА В ПРОЦЕССЕ НАЗНАЧЕНИЯ СУДЕЙ, РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДЕЛ И МАТЕРИАЛЬНОГО ВОЗНАГРАЖДЕНИЯ

Роль в процессе назначения судей

Участие председателя суда в процессе назначения судей в настоящее время прямо в законодательстве не отражено. Однако предлагаемые изменения в его функциях

несовместимы с правом не согласиться с рекомендацией квалификационной коллегии судей, предусмотренным в настоящее время п. 9 ст. 5 Закона «О статусе судей», поэтому это положение должно быть исключено.

Любые негласные/неформальные согласования кандидатуры судьи с председателем, которые имеют или могут иметь место, представляют собой правоприменимый аспект процедуры, который из закона прямо не вытекает. Поэтому воздействие на эту практику может быть только косвенным — полагаем, что нивелирование административно-контрольных полномочий председателя суда в отношении судей сведет на нет и необходимость предварительного фактического согласования кандидатуры будущего судьи.

Согласно предложенным мерам, потребуется и исключение нормы п. 1.1 ст. 6.2 Закона «О статусе судей». Она гласит, что «председатель районного суда в целях обеспечения равномерности нагрузки на мировых судей в случае, если нагрузка на мирового судью превышает среднюю нагрузку на мирового судью по судебному району, вправе мотивированным распоряжением передать часть уголовных, гражданских дел, дел об административных правонарушениях, исковых заявлений <...>, поступивших к мировому судье одного судебного участка, мировому судье другого судебного участка того же судебного района» (а также п. 6 ст. 4 Федерального закона «О мировых судьях в РФ» аналогичного содержания).

Премирование судей

Ст. 19 Закона «О статусе судей» устанавливается, что в пределах установленного фонда оплаты труда судьям могут выплачиваться премии и оказываться материальная помощь.

Порядок выплаты премий и оказания материальной помощи судьям определяется актами Судебного департамента при Верховном суде РФ по согласованию с Советом судей РФ для судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Таким актом является Положение о порядке выплаты премий и оказания материальной помощи судьям судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов, утв. Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 05.06.2013 № 116 (действует в редакции от 28.06.2017).

Согласно этому положению, выплата премий и оказание материальной помощи судьям осуществляются в пределах лимитов бюджетных обязательств на оплату труда судей (за счет экономии фонда оплаты труда), доведенных областными и равным им судам, окружным (флотским) военным судам, федеральным арбитражным судам и управлениям Судебного департамента в субъектах Российской Федерации в соответствующем финансовом году.

Для реализации предложений в этой части требуется упразднение всех положений, в которых может быть реализовано усмотрение председателя суда. Согласно п. 2.7 положения, выплата премий по итогам работы и единовременных премий производится в большинстве случаев по представлению председателя суда, а для судов более высокого уровня в системе — приказом председателя (при согласовании с президиумом суда). При этом формально-технические функции по выплате премий за председателем (соответствующими сотрудниками аппарата суда по его поручению) сохраняются, значимым является лишь возможность усмотрения председателя в вопросе распределения соответствующих денежных средств.

Данный подход требует исключения:

- оценочных критериев премирования судей по итогам работы за определенный период, таких как интенсивность и высокие результаты работы, выполнение особо важных и сложных заданий; качество выполняемой работы; внедрение прогрессивных форм осуществления судебной деятельности; активное участие в работе органов судейского сообщества (п. 2.2 положения);
- указания на «другие случаи» применительно к выплате судьям единовременных премий (помимо присвоения почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации», награждения государственными наградами Российской Федерации и т. д. — п. 2.4. положения).

Кроме того, в настоящее время отсутствует указание на размер премии — в положении сказано лишь, что премии «максимальными размерами не ограничиваются» (п. 2.5), что означает возможность усмотрения также в размере премий.

Если вместо этого будет установлено правило о распределении в качестве премий по итогам работы за определенный период (например, раз в квартал) денежных средств, образующихся в результате экономии фонда оплаты труда, поровну между всеми судьями, выполнявшими в учетный период нагрузку и за отсутствующих судей, то такой вариант снимет все риски усмотрения. Однако это будет означать упразднение системы премирования как таковой, поскольку премии, выплачиваемые поровну, станут частью зарплаты.

Представляется, что более справедливым было бы установление четких оснований для выплаты премий и примерных размеров премий (от ... до ...). Такими основаниями могли бы быть: нагрузка от определенного показателя (конкретное число дел в месяц), участие в работе по обобщению судебной практики, в работе органов судейского сообщества, т. е. то, что очевидно создает дополнительную нагрузку для судьи. При этом количество отмен судебных актов вышестоящей инстанцией не должно влиять на выплату премии, поскольку не является показательным для

оценки качества работы (например, у одного судьи возможны массовые отмены, если судья рассматривает однотипные дела, при этом он(-а) может работать с повышенной нагрузкой).

Применительно же к основаниям выплат единовременных премий можно было бы установить фиксированные размеры таких премий.

Представление о привлечении к дисциплинарной ответственности

В соответствии с п. 1 ст. 22 ФЗ «Об органах судейского сообщества», представление председателя соответствующего или вышестоящего суда о досрочном прекращении полномочий судьи в связи с совершением им дисциплинарного проступка рассматривается квалификационной коллегией судей при наличии в представленных материалах сведений, подтверждающих обстоятельства совершения этого проступка, и данных, характеризующих судью.

П. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14.04.2016 № 13 «О судебной практике применения законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей» (далее — постановление № 13), разъясняющий это положение, указывает на следующее: следует иметь в виду, что **основанием** для возбуждения дисциплинарного производства и рассмотрения квалификационной коллегией судей вопроса о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности является представление председателя соответствующего или вышестоящего суда согласно его полномочиям (кроме председателя районного суда) либо обращение Совета судей Российской Федерации, совета судей субъекта Российской Федерации о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности, а также составленное по результатам проверки жалобы заключение комиссии Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации или квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации о наличии в действии (бездействии) судьи признаков дисциплинарного проступка.

Исключение для председателя районного суда обусловлено тем, что, согласно п. 3 ст. 35 ФКЗ «О судах общей юрисдикции в РФ», к полномочиям председателя районного суда не относится обращение в квалификационную коллегию судей субъекта РФ с представлением о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности. В отношении судей районных судов, мировых судей такие функции осуществляет председатель верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа (пп. 8 п. 3 ст. 29 закона).

Следовательно, нормы Закона «Об органах судейского сообщества в РФ», а также нормы ФКЗ «О судах общей юрисдикции» (содержащие перечень полномочий председателей судов) требуют уточнения с тем, чтобы полностью исключить право внесения таких представлений председателем. Полагаем, что нормы ФКЗ «Об арбитражных судах в РФ» и нормы ФКЗ «О судах общей юрисдикции» должны быть в этой части единообразными.

Возможность выступить с инициативой по данному вопросу сохранится у других субъектов, названных в пп. 1 и 2 ст. 22 Закона «О статусе судей», а именно у органов судейского сообщества, органов и должностных лиц, а также граждан. При этом в случае совершения судьей нарушения *в ходе отправления правосудия* основанием для дисциплинарного производства должны быть только обращения лиц, участвовавших в деле, что следует закрепить в ст. 12.1 Закона «О статусе судей» и ст. 22 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». Вместе с этим необходимо исключить правило о том, что жалобы и сообщения, содержащие сведения о совершении судьей дисциплинарного проступка, поступившие в квалификационную коллегия судей от органов и должностных лиц, могут направляться для проверки председателю соответствующего суда (п. 2 ст. 22 закона). Таким образом, проверка жалобы будет производиться только комиссией, создаваемой в квалификационной коллегии (абз. 2 п. 2 ст. 22 закона), что потребует небольшой корректировки этого пункта.

Кроме того, разделение проверочной функции, которая корреспондирует расследованию (имело ли место правонарушение), и функции принятия решения по вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности (квазисудебные полномочия) должно получить развитие и законодательное оформление. Разграничение дисциплинарной комиссии, которая будет устанавливать факты, и квалификационной комиссии, которая будет принимать решение, должно найти отражение в ст. 21–23 Закона «О статусе судей».

Электронное распределение дел

В настоящее время положения процессуальных кодексов (АПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ) содержат похожие положения о формировании состава суда. Согласно этим положениям, основными условиями для формирования состава суда для рассмотрения конкретного дела являются (ч. 1 ст. 18 АПК РФ, ч. 3 ст. 14 ГПК, ч. 1 ст. 28 КАС РФ):

- учет нагрузки и специализации судей;
- исключение влияния на его формирование лиц, заинтересованных в исходе судебного разбирательства.

Эти условия, согласно названным нормам, обеспечиваются «в том числе с использованием автоматизированной информационной системы».

Существо предлагаемого законодательного изменения в том, что соблюдение указанных правил может обеспечиваться только с использованием автоматизированной информационной системы. Следовательно, в данном отношении законодательные изменения могут заключаться лишь в исключении слов «*в том числе*».

При этом универсальная норма по данному вопросу может звучать примерно следующим образом: «Состав суда для рассмотрения конкретного дела формируется с учетом нагрузки и специализации судей с использованием автоматизированной информационной системы (АИС) в целях исключения влияния на его формирование лиц, заинтересованных в исходе судебного разбирательства. В случае невозможности использования АИС в суде в силу объективных обстоятельств допускается формирование состава иным методом, обеспечивающим достижение указанных целей».

Полагаем, что непосредственно в процессуальных кодексах можно было бы закрепить и норму о том, что правила формирования состава суда для рассмотрения конкретного дела посредством АИС применяются также при осуществлении замены судьи.

Решение председателя о формировании состава суда иным способом в случае невозможности использования АИС должно быть письменно оформлено мотивированным распоряжением, его копия приобщена к материалам дела. Предлагается прямо закрепить в процессуальных кодексах, что неиспользование АИС для формирования состава суда при наличии объективной возможности ее применения влечет рассмотрение дела судом в незаконном составе. Такое нарушение будет тогда являться безусловным основанием для отмены судебного акта в апелляционном или кассационном порядке.

Поскольку внедрение системы автоматизированного распределения дел во всех судах может потребовать некоторого времени, предлагается предусмотреть переходный период и установить в качестве даты вступления в силу законодательных изменений 1 января 2019 года. До этой даты целесообразно принятие Верховным судом или Судебным департаментом инструкций, подробно регламентирующих порядок использования судами данной системы.

Администратор суда

Уточнение требований к кандидатам на должность администратора суда и процедуры назначения на эту должность зависит от роли и функций администратора суда.

Следует отметить, что в настоящее время эти требования отличаются для администраторов судов общей юрисдикции и администраторов арбитражных судов, что соотносится с отнесением их к разным группам должностей государственной гражданской службы категории «руководители».

Должность администратора суда возникла в системе арбитражных судов и была обусловлена отсутствием организационного обеспечения со стороны Судебного департамента при Верховном суде РФ. При этом администратор являлся и руководителем аппарата арбитражного суда.

Федеральным конституционным законом от 04.06.2014 № 8-ФКЗ этот подход был изменен — в ст. 45 ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» было закреплено, что руководство деятельностью аппарата арбитражного суда осуществляет председатель соответствующего суда.

В настоящее время положения об администраторах судов закреплены в Федеральном законе «О Судебном департаменте при Верховном Суде РФ» (пп. 1 и 2 ст. 17): администраторы судов организационно обеспечивают деятельность судов, при этом они осуществляют свои полномочия под контролем соответствующих подразделений Судебного департамента и во взаимодействии с ними (администратор районного суда — под контролем управления Судебного департамента и во взаимодействии с ним). Там же закреплено, что администратор суда назначается по представлению председателя, подчиняется председателю и выполняет его распоряжения (пп. 1 и 2 ст. 18 закона).

В числе полномочий администратора суда следующие (ст. 19 закона):

принимает меры по обеспечению надлежащих материальных и бытовых условий для судей и работников аппарата суда, а также участвует в организации предоставления им медицинской помощи и их санаторно-курортного лечения;

организует строительство зданий, а также ремонт и техническое оснащение зданий и помещений суда;

разрабатывает проект сметы расходов суда, утверждаемый председателем суда, и представляет его в соответствующее подразделение Судебного департамента или управление Судебного департамента.

Сравнение типовых должностных регламентов администратора суда общей юрисдикции и арбитражного суда (утв. Приказами Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 22.08.2006 № 80 и от 06.11.2014 № 232 соответственно) показывает, что их полномочия отличаются незначительно. Так, администратор арбитражного

суда участвует в разработке прогнозов объемов продукции, закупаемой для обеспечения федеральных государственных нужд, и планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказании услуг для нужд заказчиков, а у администратора суда общей юрисдикции такой обязанности нет. Имеются и некоторые другие отличия.

Следовательно, требуется однозначным образом определить и унифицировать статус и функции администратора суда, с тем чтобы его полномочия по взаимодействию с государственными органами и организациями по вопросам обеспечения деятельности суда не могли быть поставлены под сомнение. Это, вероятно, поможет скорректировать и сделать единообразным правоприменение в данной части.

Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением государственной судебной службы Российской Федерации» содержит предложения о внесении изменений в ст. 17–19 Федерального закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде РФ», однако вышеперечисленные вопросы законопроектом не разрешены.

Концепция реформирования института администраторов федеральных судов общей юрисдикции (одобрена постановлением Совета судей Российской Федерации от 5 декабря 2013 г. № 314), на которую имеется ссылка в пояснительной записке к законопроекту, была разработана еще несколько лет назад, однако соответствующие положения нормативных правовых актов конкретизации до сих пор не получили.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ПРИВЛЕЧЕНИЯ СУДЕЙ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Основания и условия привлечения к дисциплинарной ответственности, набор и характер дисциплинарных взысканий как санкций за дисциплинарное правонарушение

Механизм привлечения судей к дисциплинарной ответственности призван одновременно решить две важные задачи:

- 1) обеспечивать объективное выявление допущенных в действительности дисциплинарных правонарушений с соблюдением базовых, конституционных принципов привлечения к дисциплинарной ответственности как разновидности юридической ответственности (в частности, таких как соразмерность наказания нарушению);

- 2) обеспечивать применительно к такому сложному и неоднозначному вопросу, как привлечение судьи к ответственности, соблюдение принципа независимости судей на практике, а не в теории. Последнее в самом общем виде в рамках правовых институтов различной отраслевой принадлежности можно обозначить как необходимость объективного, крайне тщательного и щепетильного установления факта виновного совершения судьей правонарушения, прежде чем применять к нему меры ответственности, которые так или иначе ограничивают его деятельность, вплоть до лишения права быть судьей в принципе.

В первую очередь предложения в этой части направлены на то, чтобы ликвидировать коллизию ст. 12.1 и ст. 16 Закона «О статусе судей», что представляется первоочередной мерой.

Как отмечалось еще в особом мнении судьи М.И. Клеандрова к Постановлению КС РФ № 19-П, т. е. более 5 лет назад, проблемным ядром механизма привлечения к дисциплинарной ответственности служит определение понятия «дисциплинарный проступок судьи», за совершение которого и должна наступать соответствующая дисциплинарная ответственность. Наличие дисциплинарного проступка судьи — основание его дисциплинарной ответственности. Поэтому в центре внимания должна находиться оценка того, ясно ли, четко ли, определенно ли, недвусмысленно ли изложено в федеральном законе (ином акте) понятие дисциплинарного проступка судьи.

Следовательно, необходимо приложить все усилия к тому, чтобы в законе прямо было закреплено, что именно — т. е. нарушение каких обязательных для соблюдения правил — является дисциплинарным проступком, поскольку юридическая ответственность может наступить только вследствие совершения правонарушения.

Кроме того, до сих пор не реализовано содержащееся в Постановлении № 19-П указание на то, что выводами, содержащимися в этом постановлении, *«не затрагивается право федерального законодателя установить более широкий перечень видов дисциплинарных санкций, уточнить составы дисциплинарных проступков, а также основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности»*.

Предлагаемое введение новой меры дисциплинарной ответственности в виде понижения квалификационного класса судьи должно получить закрепление в п. 1 ст. 12.1 Закона «О статусе судей» посредством дополнения этой статьи подпунктом о новой санкции (дисциплинарном взыскании).

Особое внимание должно быть уделено такой санкции, как досрочное прекращение полномочий. Полагаем необходимым прямо указать в законе, что применительно к осуществлению правосудия эта санкция может иметь место лишь в результате

совершения судьей грубых и систематических нарушений, при наличии ранее наложенных дисциплинарных взысканий и только на основании жалоб участников процесса.

В связи с этим предлагается включить в п. 5 ст. 12.1 Закона «О статусе судей» положения следующего содержания:

- Дисциплинарное взыскание в виде **досрочного прекращения полномочий** судьи может налагаться на судью только в исключительных случаях за существенное, виновное, несовместимое с высоким званием судьи нарушение положений настоящего закона и Кодекса судейской этики, что свидетельствует о невозможности продолжения осуществления судьей своих полномочий.
- За нарушение указанных положений при осуществлении правосудия такое взыскание может налагаться только по результатам проверки жалобы участника процесса о нарушении его прав незаконными действиями судьи, ранее подвергнувшегося дисциплинарному взысканию, если допущенные судьей нарушения имеют систематический и грубый характер, повлекли искажение принципов судопроизводства, свидетельствуют о невозможности продолжения осуществления судьей своих полномочий и установлены вступившим в законную силу судебным актом вышестоящей судебной инстанции.
- Понижение в квалификационном классе предлагается налагать в качестве дисциплинарного взыскания в случае, если квалификационная коллегия судей придет к выводу о невозможности применения к судье дисциплинарного взыскания в виде предупреждения либо судья ранее подвергался дисциплинарному взысканию в виде предупреждения. Под понижением в квалификационном классе следует понимать присвоение судье класса, непосредственно предшествующего тому, в котором он находится на момент наложения взыскания.

Такое разграничение оснований привлечения к дисциплинарной ответственности и разновидностей дисциплинарных взысканий сделает механизм привлечения судей к дисциплинарной ответственности более гибким и защитит судей от произвольного преследования, что отвечает требованиям ст. 16 Закона «О статусе судей».

3. ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЦЕЛЯХ СНИЖЕНИЯ НАГРУЗКИ НА СУД И РАЦИОНАЛИЗАЦИИ СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА

В данной части меры предлагаются по двум направлениям:

- изменение потока входящих дел и изменение издержек судопроизводства для его участников;
- рационализация судебного процесса и процедур

Каждое из представленных направлений в большинстве случаев предполагает точечные изменения в законодательстве, и при этом достижение эффекта возможно лишь при принятии всех изменений в совокупности.

Законодателем в 2016 году были предприняты следующие меры по сокращению нагрузки на суды: вступили в силу изменения в АПК РФ и ГПК РФ, касающиеся упрощенного и приказного производства, внесенные Федеральными законами от 02.03.2016 № 45-ФЗ и 47-ФЗ (корреспондирующие изменения в Налоговый кодекс в части госпошлины внесены Федеральным законом № 48-ФЗ). Кроме того, в АПК РФ был введен обязательный претензионный порядок практически по всем категориям споров (ч. 5 ст. 4 кодекса), но эти изменения были впоследствии в значительной степени

скорректированы Федеральным законом от 01.07.2017 № 147-ФЗ с тем, чтобы не допустить расширительного применения данного правила.

Изменения, вступившие в силу с 01.01.2016, производят впечатление сближения норм процессуальных кодексов — для ГПК РФ взята модель упрощенного производства из АПК РФ, а в АПК РФ введено приказное производство, которое длительное время применяется в судах общей юрисдикции. Данные нововведения в самих названиях законопроектов были анонсированы как направленные на унификацию процессуальных норм.

В КАС РФ судебные приказы введены Федеральным законом № 103-ФЗ от 05.04.2016 — по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций. Упрощенное производство в этом кодексе также фигурирует, хотя и в совершенно ином виде, нежели в ГПК РФ и АПК РФ.

В итоге в каждом из процессуальных кодексов имеется две процедуры, призванные служить упрощению и ускорению судопроизводства и применимые к таким делам, в которых спор или как минимум намерение сторон вести его в суде, отсутствует.

27 декабря 2016 года принято Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве», которым разъяснены спорные вопросы применения новых законодательных норм. Несколько позднее было принято Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.04.2017 № 10 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации об упрощенном производстве».

3 октября 2017 г. Пленум Верховного суда РФ обсудил и одобрил проекты изменений в процессуальные кодексы и ряд других законов. Изменения, предлагаемые этими законопроектами, предусматривают, в частности, увеличение ценового порога отнесения дел к упрощенному порядку: со 100 тыс. руб. до 500 тыс. руб. в судах общей юрисдикции и с 500 тыс. до 1 млн для юрилиц в арбитражных судах (для предпринимателей с 250 тыс. до 500 тыс.), по административным делам со 100 до 200 тыс. руб.

УМЕНЬШЕНИЕ КОЛИЧЕСТВА ПОСТУПАЮЩИХ В СУДЫ ДЕЛ И ИЗДЕРЖЕК, СВЯЗАННЫХ С СУДОПРОИЗВОДСТВОМ ДЛЯ ЕГО УЧАСТНИКОВ

Отмена оценочного показателя для следственных органов, основанного на количестве дел, переданных в суд

Для изменения ситуации необходимо заменить в приложениях 3 и 5 к Приказу МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» в качестве базы для расчета «количество/доля дел, направленных в суд» на «количество/доля дел, направленных в суд и прекращенных по основаниям, предусмотренным ст. 25 УПК», аналогично в соответствующем ведомственном акте СК.

Повышение пороговой суммы задолженности налогоплательщика, при которой в суд подается заявление о ее взыскании, до 10 тыс. руб. или выше

Федеральным законом от 03.07.2016 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование», вступившим в силу с 01.01.2017 г, были внесены изменения в том числе в статью 48 НК РФ.

В соответствии с абз. 4 п. 1 ст. 48 НК РФ, заявление о взыскании подается налоговым органом (таможенным органом) в суд, если общая сумма налога, сбора, страховых взносов, пеней, штрафов, подлежащая взысканию с физического лица, превышает 3 000 рублей, за исключением случая, предусмотренного абзацем третьим пункта 2 настоящей статьи.

Указанная сумма подлежит увеличению до 10 000 рублей. Та же сумма должна быть указана и в отношении исключений, установленных в законе, которые в этом случае могут звучать следующим образом:

«Если в течение трех лет со дня истечения срока исполнения самого раннего требования об уплате налога, сбора, страховых взносов, пеней, штрафов, учитываемого налоговым органом (таможенным органом) при расчете общей суммы налога, сбора, страховых взносов, пеней, штрафов, подлежащей взысканию с физического лица, такая сумма налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов превысила 10 000 рублей, налоговый орган (таможенный орган) обращается в суд с заявлением о взыскании в течение шести месяцев со дня, когда указанная сумма превысила 10 000 рублей.

Если в течение трех лет со дня истечения срока исполнения самого раннего требования об уплате налога, сбора, страховых взносов, пеней, штрафов, учитываемого налоговым органом (таможенным органом) при расчете общей суммы налога, сбора, страховых взносов, пеней, штрафов, подлежащей взысканию с физического лица, такая сумма налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов **не превысила 10 000 рублей**, налоговый орган (таможенный орган) обращается в суд с заявлением о взыскании в течение шести месяцев со дня истечения указанного трехлетнего срока.

При этом дата отсчета 3-летнего срока (в настоящее время — «со дня истечения срока исполнения самого раннего требования об уплате налога, сбора, страховых взносов, пеней, штрафов») должна определяться с учетом предложения о списании задолженности, если такая задолженность за первый год трехлетнего периода составляет менее 300 руб.

В настоящее время недоимки и задолженности по пеням и штрафам списываются в случае признания их безнадежными к взысканию (ст. 59 НК РФ), а также в ситуации, приравненной к этой.

Так, например, п. 3 ст. 4 Федерального закона № 243-ФЗ предусматривает, что в случае утраты налоговыми органами возможности взыскания переданных им органами Пенсионного фонда Российской Федерации и органами Фонда социального страхования Российской Федерации недоимки по страховым взносам и задолженности по соответствующим пеням и штрафам, образовавшихся на 1 января 2017 года, а также сумм страховых взносов, пеней и штрафов, доначисленных органами Пенсионного фонда Российской Федерации, органами Фонда социального страхования Российской Федерации, подлежащих уплате по результатам контрольных мероприятий, проведенных за расчетные (отчетные) периоды, истекшие до 1 января 2017 года, указанные недоимка и задолженность признаются безнадежными к взысканию и списываются налоговыми органами в случаях и порядке, установленных статьей 59 Налогового кодекса РФ.

В соответствии с п. 3 ст. 48 НК РФ, рассмотрение дел о взыскании налога, сбора, страховых взносов, пеней, штрафов за счет имущества физического лица производится согласно законодательству об административном судопроизводстве.

Требование о взыскании налога, сбора, страховых взносов, пеней, штрафов за счет имущества физического лица может быть предъявлено налоговым органом (таможенным органом) в порядке искового производства не позднее шести месяцев со дня вынесения судом определения об отмене судебного приказа.

Глава 11.1 «Производство по административным делам о вынесении судебного приказа» введена в Кодекс административного судопроизводства РФ Федеральным законом от 05.04.2016 № 103-ФЗ. Согласно ч. 1 ст. 123.1 КАС РФ, судебный приказ — судебный акт, вынесенный судьей единолично на основании заявления по требованию взыскателя о взыскании обязательных платежей и санкций. Заявление о вынесении судебного приказа и прилагаемые к такому заявлению документы подаются мировому судье.

При этом предельным размером взыскиваемой суммы возможность обращения с заявлением о вынесении судебного приказа по КАС РФ не ограничена, в то время как возможность выдачи судебного приказа по ГПК РФ ограничена суммой требования в 500 тыс. руб. Таким образом, взыскание налоговыми органами соответствующих сумм недоимок будет, в отсутствие возражений налогоплательщика (плательщика страховых взносов), производиться в порядке приказного производства.

Последними изменениями, внесенными в ГПК РФ, которыми введена процедура упрощенного производства и частично изменено приказное производство, **взыскание задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг**, а также услуг телефонной связи отнесено к числу требований, по которым выдается судебный приказ (ст. 122 ГПК РФ).

В контексте предлагаемых мер по увеличению госпошлины следует отметить, что в настоящее время при подаче заявления о вынесении судебного приказа подлежит уплате 50% размера государственной пошлины, подлежащей уплате при подаче искового заявления имущественного характера, административного искового заявления имущественного характера (пп. 1 и 2. п. 1 ст. 333.19 НК РФ).

Существенное повышение госпошлины и ее дифференциация (в особенности для обращения в суды апелляционной, кассационной инстанции)

Для достижения указанной цели требуется внести изменения в НК РФ, увеличивающие размер госпошлины в числовом выражении по разным категориям дел для организаций (ст. 333.19, 333.21). При этом повышенный размер госпошлин по имущественным искам, требующим оценки, для организаций по сравнению с физическими лицами не будет выбиваться из логики ст. 333.19 НК РФ, поскольку подобная дифференциация уже предусмотрена законодателем для имущественных исков, не требующих оценки, и неимущественных исков, а также для разных категорий административных исков. Гораздо сложнее добиться поддержки Правительства и других значимых субъектов законодательного процесса в отношении данных изменений.

К примеру, ранее по поводу подобных предложений ГПУ Президента РФ отмечало, что увеличение размера государственной пошлины при подаче апелляционной и кассационной жалобы, а также заявления о пересмотре судебного акта в порядке надзора препятствует реализации гражданами своих конституционных прав. Аналогичное замечание высказывалось Правительством Российской Федерации и дополнялось аргументом о том, что такое увеличение размера государственной пошлины не имеет экономического основания. Однако неуклонный рост числа «копеечных исков» от организаций в последние годы — на фоне сокращения бюджетных расходов на судебную систему — сейчас делает экономическую целесообразность данной меры очевидной. При этом повышение госпошлины только в отношении юридических лиц никак не скажется на доступе простых граждан к правосудию.

Предложения об увеличении госпошлины за рассмотрение дел судами высказываются уже очень давно, однако до сих пор политико-правового решения, позволяющего внести существенные изменения в размеры госпошлины, уплачиваемой при обращении в суды, не состоялось. Последнее незначительное их повышение произошло в июле 2014 года (например, в отношении исковых заявлений неимущественного характера для организаций — с 4 000 до 6 000 руб.).

Обязательное прохождение внутриведомственной апелляции и создание соответствующих структур (и процедур)

Данное предложение является концептуальным, для его реализации желателен кодифицированный акт (или хотя бы модельный, например, «Об административных процедурах»). В случае поддержки этого предложения соответствующие процедуры должны быть универсальными для всех административных (в том числе контрольно-надзорных) органов. За основу можно было бы взять соответствующие положения НК РФ и Закона «О защите конкуренции» как наиболее отработанные на настоящий момент (хотя последние также сравнительно недавно подвергались правкам).

Вместе с тем для реальных изменений необходимо изменить качество работы государственных органов, принципы, на которых она построена. Эффективность внутриведомственной апелляции зависит от качества работы таких структур и от того, насколько процедура приближена к судебной (а снижение нагрузки судов на самом деле зависит от изменения принципов работы государственного управления). Таким образом, даже если работа внутриведомственной апелляции будет организована посредством перенесения в кодексы/законы различной отраслевой принадлежности модели внутриведомственной апелляции, работа соответствующих подразделений должна быть основана на единых принципах.

Такие принципы обозначаются иногда как *good governance*⁴⁹, что можно перевести как «качество государственного управления»⁵⁰. Применительно к внутренним административным процедурам они могут выражаться в следующем.

- Необходимость надлежащего уведомления лиц, участвующих в рассмотрении дела, вытекающего из административных и иных публичных правоотношений.
- В целях повышения обоснованности принимаемого решения и соблюдения принципа справедливости административные процедуры должны быть открытыми, а информация, имеющаяся у административного органа, должна быть предоставлена сторонам.
- Вопросы, касающиеся сбора информации административным органом: каким образом должен осуществляться сбор доказательств, какой субъект наделен такими полномочиями, какие требования выдвигаются к доказательствам.
- Решение, принятое административным органом, должно быть обоснованным.

Предполагается, что административные органы обязаны исследовать все обстоятельства, содержащиеся в административном деле, и дать им оценку на предмет доказанности и значения для разрешения вопросов по существу в целях принятия административного акта. Выводы, содержащиеся в административном акте, должны отражать результаты исследования обстоятельств при осуществлении административной процедуры.

Административный акт (решение) должен содержать мотивы его принятия, оценку каждого из доводов и возражений заинтересованного лица. В административном акте допускаются ссылки на результаты оценки доводов и возражений заинтересованных лиц, сделанные административным органом при проведении устных слушаний, заключения экспертов и показания свидетелей, если такие материалы содержатся в административном деле.

- Принцип независимости и беспристрастности административных органов является одним из основополагающих принципов административного права.

⁴⁹ Красильников Д. Г., Сивинцева О. В., Троицкая Е. А. *Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance* // ARS ADMINISTRANDI. 2014. № 2; Rothstein B. *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press, 2011.

⁵⁰ Писаревский Е. Л. *Качество государственного управления: проблемы целеполагания* // Административное право и процесс. № 10. 2013. С. 4.

В целях обеспечения беспристрастности должностные лица, члены коллегиального административного органа, эксперты, привлекаемые административным органом, должны быть независимыми от заинтересованных лиц или их представителей во время проведения административных процедур и принятия административного акта.

- Базовым требованием справедливого рассмотрения является идея о том, что сторона должна быть выслушана, прежде чем будет принято затрагивающее ее решение.

Административные процедуры должны включать устные слушания с участием административных органов и заинтересованных лиц для обсуждения всех доводов и возражений заинтересованных лиц и выяснения всех обстоятельств, необходимых для принятия административного акта. При проведении устных слушаний заинтересованные лица должны получить заключение административного органа по всем своим доводам и возражениям. Административное дело должно содержать стенограмму или протокол слушаний с записью состоявшихся обсуждений.

При подготовке к устным слушаниям заинтересованные лица должны иметь возможность для подготовки и предоставления в административный орган в письменном виде собственных доводов, замечаний и возражений, касающихся предварительных выводов административного органа в отношении исследованных обстоятельств, или проектов документов, подлежащих утверждению административным актом, а также в отношении доводов других заинтересованных лиц.

Срок осуществления административных процедур должен быть разумно достаточным для полного и всестороннего рассмотрения всех вопросов, подлежащих разрешению в административном акте. Административным органом должен быть также предоставлен разумный срок заинтересованным лицам для подготовки доводов и возражений. Это позволило бы установить правило о том, что заинтересованные лица не вправе оспаривать (обжаловать) административный акт путем представления доводов и возражений, которые не содержатся в административном деле и не являлись предметом рассмотрения административным органом при проведении административных процедур.

Таким образом, подобные изменения крайне желательны и очень позитивно скажутся на нагрузке судов, однако в любом случае требуют комплексной и тщательной проработки с опорой на международный опыт регулирования внутриведомственных процедур⁵¹.

⁵¹ См., напр., *Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта* / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011.

Внедрение объективных показателей разумного предела судебных расходов

В данном документе предлагается ввести (как минимум в арбитражных судах) правило о том, что случае если размер заявленных к взысканию судебных издержек не превышает 10% от цены иска (или суммы, установленной судебным решением), то размер издержек может быть снижен судом, только если другая сторона докажет их необоснованность.

Представляется, что данное предложение может быть реализовано посредством разъяснений Верховного суда РФ. Несмотря на то что оно применимо только в отношении требований имущественного характера, подобное указание могло бы служить общим ориентиром. При этом применение данного правила также может быть ограничено определенной величиной цены иска (либо посредством оговорки «но не более ...», как по госпошлине).

РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА И ПРОЦЕДУР

Оглашение в заседании только вводной и резолютивной частей приговора по всем статьям УК

Требуется внести изменения в ч. 7 ст. 241 УПК РФ, изъяв упоминание об отдельных статьях УК РФ в качестве исключения из общего правила: *«Приговор суда провозглашается в открытом судебном заседании. В случае рассмотрения уголовного дела в закрытом судебном заседании или в случае рассмотрения уголовного дела о преступлениях в сфере экономической деятельности, а также о преступлениях, предусмотренных статьями 205–206, 208, частью четвертой статьи 211, частью первой статьи 212, статьями 275, 276, 279 и 281 Уголовного кодекса Российской Федерации, на основании определения или постановления суда могут оглашаться только вводная и резолютивная части приговора».*

При этом во избежание расхождений в правоприменительной практике представляется целесообразным прямо закрепить, что приговор может не оглашаться полностью только при условии изготовления его текста полностью и вручения копии участникам судебного разбирательства, а также приобщения подлинника к материалам дела непосредственно после подписания приговора (ч. 1 ст. 310 УПК РФ).

Кроме того, потребуются также изменения в ст. 310 УПК РФ «Провозглашение приговора».

Более широкое применение правила об изготовлении мотивировочной части лишь по запросу стороны

Сама по себе идея ограничиться только резолютивной частью при вынесении решений существует довольно давно. Ранее она обосновывалась сокращением нагрузки на судей в контексте необходимости изготавливать полный текст решения лишь в случае, если одна из сторон намерена его обжаловать. Предполагалось, что если даже при рассмотрении дела в общем порядке в суд апелляционной инстанции обжалуется лишь не более 20% решений, то, скорее всего, судьям придется изготавливать в полном объеме лишь не более 1/5 принимаемых ими решений.

В настоящее время возможность для суда не изготавливать полный текст решения реализована по другому принципу — по делам упрощенного производства. При этом в новом тексте ст. 229 АПК РФ, ст. 232.4 ГПК РФ (после внесения изменений, вступивших в силу с 01.01.2016) принятие решения в полном объеме и его обжалование никак не соотносятся. Т. е. можно и обжаловать решение в виде только резолютивной части, и попросить решение в полном объеме и лишь потом его обжаловать. Впрочем, процент обжалования решений по делам упрощенного производства в арбитражном процессе (в гражданском введено лишь с 01.01.2016) ранее был очень незначителен. Как отмечалось в пояснительной записке к одному из законопроектов, в 2013 году по результатам рассмотрения дел в порядке упрощенного производства обжаловано только 4,2% из всех решений судов и лишь в 0,4% случаев жалобы признаны обоснованными.

Из данных судебной статистики, публикуемых на сайте Судебного департамента, видно, что в 2016 году арбитражными судами рассмотрено всего 1 571 316 дел, из них в порядке упрощенного производства — 663 864, или 42,2%. За 1-е полугодие 2017 года арбитражными судами рассмотрено 787 131 дело, из них 305 468 (38,8%) — в порядке упрощенного производства. То есть почти половина рассмотренных арбитражными судами дел уже рассмотрены без обязательности мотивировки. Однако данные о том, какое количество решений, вынесенных в таком порядке, обжаловалось, в соответствующей статистике не приводятся.

Представляется, что для более широкого применения правила об изготовлении судом мотивированной части судебного акта лишь по запросу стороны требуется анализ изменений законодательства в сфере упрощенного и приказного производства, вступивших в силу 01.01.2016, с учетом данных статистики по этим категориям дел. Для распространения этой практики на некие конкретные категории дел требуется сформулировать критерии, которые позволяют считать написание мотивированного судебного решения необязательным.

Возможность по ГПК РФ перейти из предварительного в основное судебное заседание

Для реализации этого предложения требуется внести изменения в ст. 153 ГПК РФ по аналогии с положениями ст. 137 АПК. В этом случае переход из предварительного заседания в основное будет возможен, только если «присутствуют лица, участвующие в деле, либо лица, участвующие в деле, отсутствуют в предварительном судебном заседании, но они извещены о времени и месте судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия и ими не были заявлены возражения относительно рассмотрения дела в их отсутствие». Данный подход позволит соблюсти процессуальные права лиц, по каким-либо причинам отсутствующих в судебном заседании. Представляется необходимым привести формулировку ч. 2 ст. 139 КАС РФ также к этому унифицированному виду.

Аудиозапись как основное средство фиксирования хода судебного заседания в гражданском и уголовном процессе

Для реализации этого предложения требуется внести изменения в гл. 21 ГПК РФ о протоколе судебного заседания, аналогичных ст. 155 АПК РФ. В отличие от соответствующих положений КАС РФ, в данной статье АПК РФ четко прописана иерархия средств фиксации хода судебного заседания: аудиопrotocol является основным способом, тогда как письменный протокол — дополнительным. В связи с этим необходимо предусмотреть сокращенную версию письменного протокола, где будет отражаться лишь минимальный объем сведений о ходе судебного заседания. Если возникает техническая невозможность аудиозаписи, заседание откладывается или объявляется перерыв, но расширенный письменный протокол не может служить заменителем. Действующие положения ст. 205, 206 КАС РФ об аудиопrotocolировании следует также привести к этому унифицированному виду (по модели АПК РФ).

Поскольку внедрение средств аудиофиксации во всех судах может потребовать некоторого времени, предлагается предусмотреть переходный период и установить в качестве даты вступления в силу законодательных изменений 1 сентября 2018 года.

Интернет-трансляция в режиме реального времени заседаний коллегий ВС РФ и Президиума ВС РФ

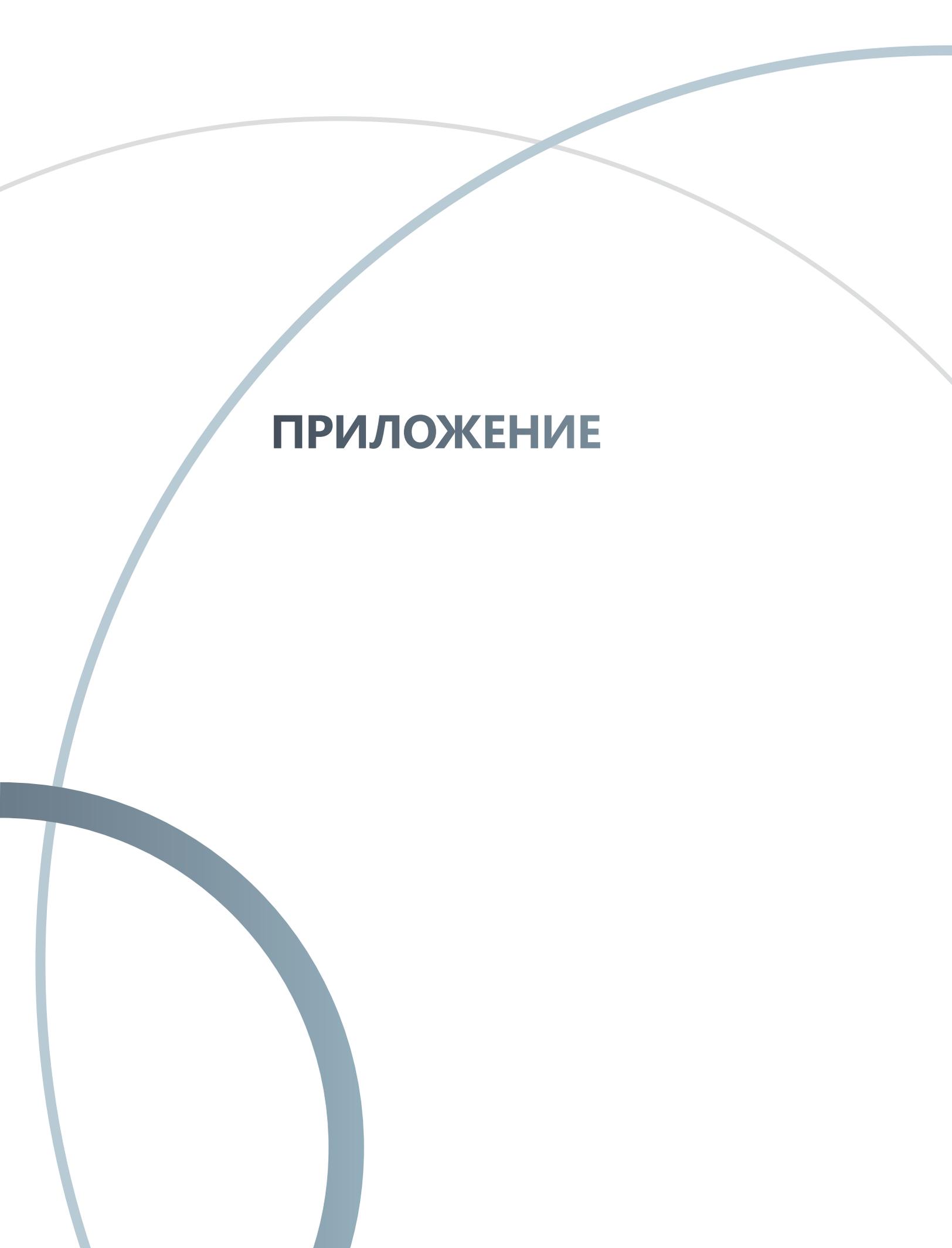
Полагаем, что интернет-трансляции в режиме реального времени заседаний коллегий ВС РФ и Президиума ВС РФ, а также Пленума ВС РФ, которые могли бы потом сохраняться как видеозаписи в режиме публичного доступа, не требуют закрепления каких-либо специальных положений в данном отношении в законе. Вопрос может возникнуть лишь применительно к озвучиванию каких-то персональных данных в

отношении граждан (например, в ходе заседаний Судебной коллегии по гражданским делам или Судебной коллегии по уголовным делам), однако, на наш взгляд, такой риск невелик, так как устно такие данные могут и не озвучиваться. При этом очевидно, что дела, рассматриваемые в закрытом судебном заседании в силу предусмотренных законом оснований, в любом случае транслироваться не будут.

Подача документов в электронном виде для разных судов (видов судопроизводства)

Как уже отмечалось ранее (стр. 52), в последнее время произошли определенные изменения в законодательстве, направленные на урегулирование данного вопроса; Верховным судом РФ, Судебным департаментом изданы разъяснения в этой сфере.

Представляется, что дальнейшее развитие данного направления не требует изменений в законодательстве, хотя и представляет собой очень важный и затратный с точки зрения финансовых и кадровых ресурсов аспект правоприменительной работы.



ПРИЛОЖЕНИЕ

КРАТКИЙ ОБЗОР СИСТЕМ ОТБОРА И ПОДГОТОВКИ СУДЕЙ В НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ ЮРИСДИКЦИЯХ

Нужно ли вводить выборность судей?

Выборность судей — довольно редкое явление в современном мире. Помимо стран, в которых законом допускается выборность мировых судей⁵², всего в трех государствах этот механизм реализован в отношении судов более высоких инстанций: в США, Швейцарии и частично в Японии⁵³.

Насколько успешен этот механизм и почему он не получил более широкого распространения? В теории выборность судей делает их подотчетными своим избирателям и предполагает более прозрачный механизм назначения — в противовес закрытой, кулуарной процедуре, когда номинирование и назначение судей производит специальная комиссия, состоящая из кадровых чиновников и профессиональных политиков. Однако на практике это часто приводит к тому, что судья действует исходя из необходимости переизбрания и, как следствие, принимает решения, потенциально популярные у электората. К примеру, известен эффект увеличения числа смертных казней в предвыборный период в некоторых штатах США⁵⁴.

Другой важный аргумент сторонников элективных судей касается противодействия коррупции. Действительно, нахождение в выборной должности предполагает сравнительно более пристальный контроль над финансами кандидатов и лиц, уже находящихся в должности. На практике такой контроль часто оказывается бессильным перед широкими возможностями реализации коррупционных схем при финансировании избирательных кампаний. Помимо этого, существует и потенциальный

⁵² *Возможность выбирать мировых судей по закону есть в Перу, Колумбии, Венесуэле, некоторых департаментах Франции, а также в Российской Федерации и ранее с СССР в форме народных судов.*

⁵³ *В Японии используется сложная процедура, когда на периодическом общенациональном референдуме решается вопрос о доверии Верховному суду, который, в свою очередь, назначается императором по представлению кабинета. Иными словами, в Японии люди косвенно выбирают судей высших инстанций, но никак напрямую не влияют на суды общей юрисдикции. По понятным причинам, на составителей послевоенной японской конституции сильное влияние оказали американские образцы, в частности, этот механизм аналогичен применяемому в штате Миссури с 1940-х, впоследствии скопированный некоторыми другими штатами.*

⁵⁴ *Bright, Stephen B., and Patrick Keenan. Judges and the politics of death: Deciding between the Bill of Rights and the next election in capital cases. Boston University Law Review 75, no. 759 (1995): 14-20.*

конфликт интересов, который может возникнуть вследствие того, что вероятные ответчики, подсудимые и их представители могут оказываться крупнейшими донорами избираемого судьи⁵⁵. Швейцария решает эту проблему довольно радикально, по сути отказываясь проводить содержательные индивидуальные кампании для лиц, претендующих на занятие судейского кресла⁵⁶.

Наконец, в отличие от обычных избираемых политиков, перед которыми стоит предельно широкий и потенциально неограниченный круг задач, судьи занимаются работой, которую сложно оценить аутсайдеру, так как она предполагает набор специальных юридических компетенций. Представляется весьма сомнительным, что в ходе избирательной кампании избиратель сможет корректно оценить эти компетенции.

Из этого вытекает вопрос: как система рекрутирования судей, имеющая столь серьезные недостатки и оспариваемые достоинства, уже несколько столетий существует в двух весьма успешных юрисдикциях?

Ответ заключается в том, что в обоих случаях речь идет о территориях⁵⁷, использующих прецедентное право и состязательную (в противовес инквизиционной) модель судебного процесса. Теоретически судья, который следует прецедентному или обычному праву, менее зависим от воли законодателя и выражаемых посредством законов политических предпочтений или установок. Прецедент позволяет ему в своей судебной деятельности опираться на сложившуюся ранее независимую судебную практику и не ориентироваться на мнения и взгляды избравших его представителей той или иной политической силы. Это требует от кандидата в судьи иного качества профессиональных знаний и навыков и создает определенную независимость от избирателя. Характер правовой системы в РФ с ее принципом законности, посредством которого суд обеспечивает политику государства в определенный период, с весьма ограниченным применением правового прецедента и обычного права, а также слабой партийной системой и политической оппозицией, крайне плохо приспособлен для внедрения подобной практики выборности судей.

⁵⁵ Schotland, Roy A. *Elective judges' campaign financing: Are state judges' robes the emperor's clothes of American democracy*. *JL & pol.* 2 (1985): 57.

⁵⁶ В Швейцарии оба недостатка сглаживаются максимально обезличенным методом проведения кампании. Избиратели голосуют скорее не за конкретного кандидата, а за представителя партии. В результате именно партия несет ответственность за действия номинированного судьи, а тот, в свою очередь, отвечает перед партией. Это, впрочем, нивелирует прозрачность, поскольку взамен закрытой, кулуарной процедуры, осуществляемой государственными чиновниками, на выходе получается аналогичная процедура, осуществляемая партийными функционерами. [Suter, Benjamin. *Appointment, discipline and removal of judges: A comparison of the Swiss and New Zealand judiciaries*. *Discipline and Removal of Judges: A Comparison of the Swiss and New Zealand Judiciaries* (2014).]

⁵⁷ Некоторые кантоны в Швейцарии действительно используют *case law*, хотя на федеральном уровне швейцарское законодательство находится в рамках романо-германской правовой традиции.

Основные примеры континентальной системы назначения судей

В континентальной Европе наиболее распространена карьерная модель назначения судей. Основными ее чертами являются: **1)** относительно молодой возраст назначения на должность — 28-30 лет; **2)** очень сложный входной экзамен; **3)** высокий конкурс (более 10 человек на место); **4)** интенсивная подготовка в специальной судейской школе (не менее года) или практическое обучение разным юридическим профессиям (1-6 лет); **5)** ротация мест, где кандидат на должность получает практический опыт (работа в разных судах, адвокатуре, прокуратуре, в редких случаях — другой юридический опыт); **6)** конкуренция — наличие рейтинга соискателей, место в котором влияет на назначение на первое рабочее место.

Отбор и назначение в судьи при карьерном назначении, как правило, осуществляет специальная комиссия, состоящая из судей и других юристов (практикующих адвокатов). В некоторых случаях состав комиссии утверждается Министерством юстиции или парламентом.

Франция

Французская судебная система (*le corps judiciaire*) складывается из судей и прокуроров. В типичном случае будущий судья не имеет никакого профессионального опыта, но около 1/3 судей назначаются из других юридических профессий. Все будущие судьи проходят обучение в специализированной школе подготовки судей «Национальная школа магистратуры» (ENM).

Формальные требования к кандидатам для поступления в школу судей: высшее юридическое образование не требуется для поступления в ENM; быть моложе 27 лет либо иметь стаж работы гражданским служащим не менее четырех лет или восемь лет работы в муниципальных органах или в аппарате суда; французское гражданство и обладание всеми гражданскими правами; высокие моральные качества; отсутствие противопоказаний по здоровью.

Для поступления в школу судей сдают устные и письменные экзамены, проходят психологическое тестирование и собеседование с комиссией. Примерно треть кандидатов в судьи приходят по иным карьерным траекториям — уже имея опыт юридической работы (15-25 лет). Но они также проходят обучение в школе судей. Обучение в школе судей длится 31 месяц и состоит из стажировки в несудейских организациях, теоретического обучения, стажировки в суде и адвокатуре. После сдается экзамен, результаты которого определяют первое место назначения судьи⁵⁸.

⁵⁸ *Erera R. The recruitment, training, evaluation, career and accountability of members of the judiciary in France / In Di Federico, 2005. Ibid.*

Германия

ФРГ — федеративное государство, и в каждой земле действуют свои правила назначения судей. Процесс отбора и назначения судей организует министерство юстиции земли. Чтобы стать судьей, необходимо иметь немецкое гражданство, социальные и профессиональные компетенции: высшее юридическое образование, успешно сданные два государственных экзамена, справки о здоровье и отсутствие судимости. Между двумя экзаменами кандидат должен пройти 2-летнюю практическую подготовку.

Первый государственный экзамен складывается из обязательной части, которая сдается государственной экзаменационной комиссией (70% оценки) и специальной части (университет). Оценки, полученные на этом экзамене, жестко детерминируют будущую карьеру: только около 17% лучших выпускников могут получить доступ к карьере судьи или государственного служащего.

Практическое обучение длится два года. За это время студент должен получить навыки работы в суде, прокуратуре, органах местной власти, адвокатуре и НКО или бизнес-организации. На каждом месте практики студент проводит 2-5 месяцев.

На втором государственном экзамене студент должен продемонстрировать знания процессуальных вопросов. Судьи и адвокаты уделяют большое внимание этому экзамену и активно принимают участие в работе комиссии. Только 15% лучших отбираются в судейский корпус. После сдачи экзамена кандидат может подавать заявку на вакантную позицию. Молодой судья обычно подключается к панели из трех судей, чтобы набраться опыта работы⁵⁹.

Португалия

Для назначения на судейскую должность кандидат должен успешно окончить специальную судейскую школу (Centro de Estudos Judiciários). Прием в школу осуществляется на основании вступительного экзамена и при наличии юридического образования. Кандидат в судьи может быть гражданином не только Португалии, но и любой португалоговорящей страны. При поступлении на общих основаниях кандидаты сдают два экзамена: 3-часовой письменный по всем вопросам права (отличается для судей общей юрисдикции и судей административных и налоговых судов) и устный — по всем вопросам права. Возможна также профессиональная (при наличии 5-летнего опыта работы в суде или прокуратуре) и академическая траектория (PhD по праву), предполагающая другие экзамены.

⁵⁹ Riedel J. *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Germany* / In Di Federico, G., 2005. *Ibid.*

Обучение в школе длится два года: год — теоретическое (сентябрь — июнь) и год — практическое. После сдачи экзамена можно подавать заявку на любую вакантную позицию, рекомендацию к назначению дает Судейская комиссия. Если кандидаты имеют одинаковые компетенции и прочие характеристики, предпочтение отдается старшему по возрасту⁶⁰. Процесс назначения, подготовки и карьерного продвижения судей, а также дисциплинарные вопросы находятся в ведении специального совета⁶¹. Наряду с действующими судьями, в него входят профессора права, психологи и прокурор⁶². После назначения судьи действует 2-летний испытательный срок⁶³.

Нидерланды

Отбор и назначение судей в Нидерландах осуществляет Совет судей⁶⁴. Стать кандидатом на должность судьи могут как молодые кандидаты без опыта работы, так и профессионалы. Кандидат без опыта работы должен быть гражданином Нидерландов, закончить юридический факультет и сдать государственные экзамены, не иметь судимостей, пройти психологическое тестирование и собеседование.

Затем кандидат распределяется в суд для получения практического обучения. Обучение длится шесть лет и предполагает общую подготовку в течение 38 месяцев, специализацию 10 месяцев и два года работы по любой юридической специальности. По окончании 6-летнего периода практического обучения кандидат проходит собеседование с судьями того суда, где есть открытая вакансия, и может быть назначен на должность.

Формальные требования к опытным юристам, желающим стать судьями, — наличие юридического образования, возраст не менее 31 года, минимум 6 лет опыта юридической работы (в качестве адвоката, государственного служащего или юриста в коммерческой фирме). После отбора кандидат принимается на временную работу как и.о. судьи на 1 день в неделю. Далее на протяжении 1-3 лет проходит обучение под руководством опытного судьи.

Судья назначается в определенный суд. Руководство суда после совещания со всем составом суда подготавливает список из трех кандидатов на свободную вакансию.

⁶⁰ Seawa G. *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Austria* / In Federico, G. Di, 2005. *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain*, Bologna: Research Centre for Judicial Studies.

⁶¹ Higher Council of the Bench and the Superior Council of the Administrative and Fiscal Courts. <http://countries-studies.us/portugal/82.htm>

⁶² <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/STAT/05.asp>

⁶³ <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/STAT/05.asp>

⁶⁴ По компетенциям схож с российским Судебным департаментом.

Как правило, назначение получает тот, кто стоит первым в списке. Рекомендации суда направляются в совет, тот направляет список в правительство, которое и утверждает судью на должность (формально утверждает королева Нидерландов)⁶⁵.

КРАТКИЙ ОБЗОР ФУНКЦИЙ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СУДА В КОНТИНЕНТАЛЬНЫХ ЮРИСДИКЦИЯХ

Назначение председателей судов. В большинстве европейских стран отбором кандидатов на пост председателя занимаются органы судейского самоуправления, а назначает председателей либо глава государства, либо министр юстиции, либо правительство регионального уровня, либо вышестоящий суд. Во всех этих случаях судьи того суда, в который назначается председатель, не обладают возможностью влиять на процедуру выбора и выносить вотум доверия/недоверия кандидату. Полная выборность председателей судов судьями того суда, куда он баллотируется, реализована в трех европейских государствах: в Исландии, в Швейцарии и на Украине. Однако есть и промежуточные модели, например, в Венгрии, где проводится голосование судей по кандидатурам на должность председателей, по результатам чего формируется рейтинг, который учитывается при назначении судей. Уникальная модель действует в Греции, где председателем суда является самый старший по возрасту судья, которого после его смерти или выхода в отставку меняет следующий по старшинству и т. д.

Сроки полномочий и ротация. Сроки полномочий председателей в большинстве стран варьируются от четырех до семи лет, ограничение существует чаще всего на занятие этой должности более двух раз подряд. Из этого ряда выбивается несколько стран, где председатель может занимать должность пожизненно (Дания, Германия). Интенсивная ротация (не более двух лет подряд) существует в странах с выборностью председателей — в Швейцарии и на Украине.

Повышенная зарплата и пониженная нагрузка. Практически во всех европейских странах председатели получают повышенную по сравнению с рядовыми судьями заработную плату, надбавка может составлять от 10 до 30%. Также почти во всех государствах председатели имеют пониженную нагрузку, но где-то пределы нагрузки устанавливаются нормативно, а где-то сам председатель имеет дискрецию снижать свою судейскую нагрузку для эффективного и своевременного выполнения председательских функций.

⁶⁵ Langbroek P.M. *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in the Netherlands / In Di Federico Ibid.*

Соотношение с администраторами (менеджерами) судов. Фигура администратора суда или менеджера по персоналу есть во многих судебных системах, но где-то его функции выполняет коллективный орган. Например, в Австрии действует такой коллективный орган, как *Personalsenate*, который берет на себе большинство управленческих полномочий. Другой крайностью является почти полная зависимость администратора от председателя суда, когда первый по сути является лишь помощником последнего по отдельным вопросам. В этих случаях администратор назначается и контролируется председателем.

Однако в большинстве юрисдикций существует баланс двух должностей, когда председатель берет на себе стратегические задачи и долгосрочное планирование, вопросы бюджета, судебной политики, соблюдения сроков рассмотрения дел и т. д. Администратор же осуществляет ежедневное управление судом (в большей степени аппаратом), следит за текущим расписанием, распределением дел и т. д. При такой модели администратор назначается не председателем, а Министерством юстиции или другим государственным органом, председатель не контролирует и не увольняет администратора. В этих случаях модель администратора суда довольно сильно напоминает ту нормативную модель, которая была заложена при введении в России института администраторов, но которая по ряду причин не начала работать.

Назначение судей и прием на работу сотрудников аппарата. В большинстве европейских юрисдикций председатели никак не участвуют в процедуре назначения судей. При этом председатели довольно часто занимаются вопросами найма работников аппарата, если это не входит в компетенцию администратора суда.

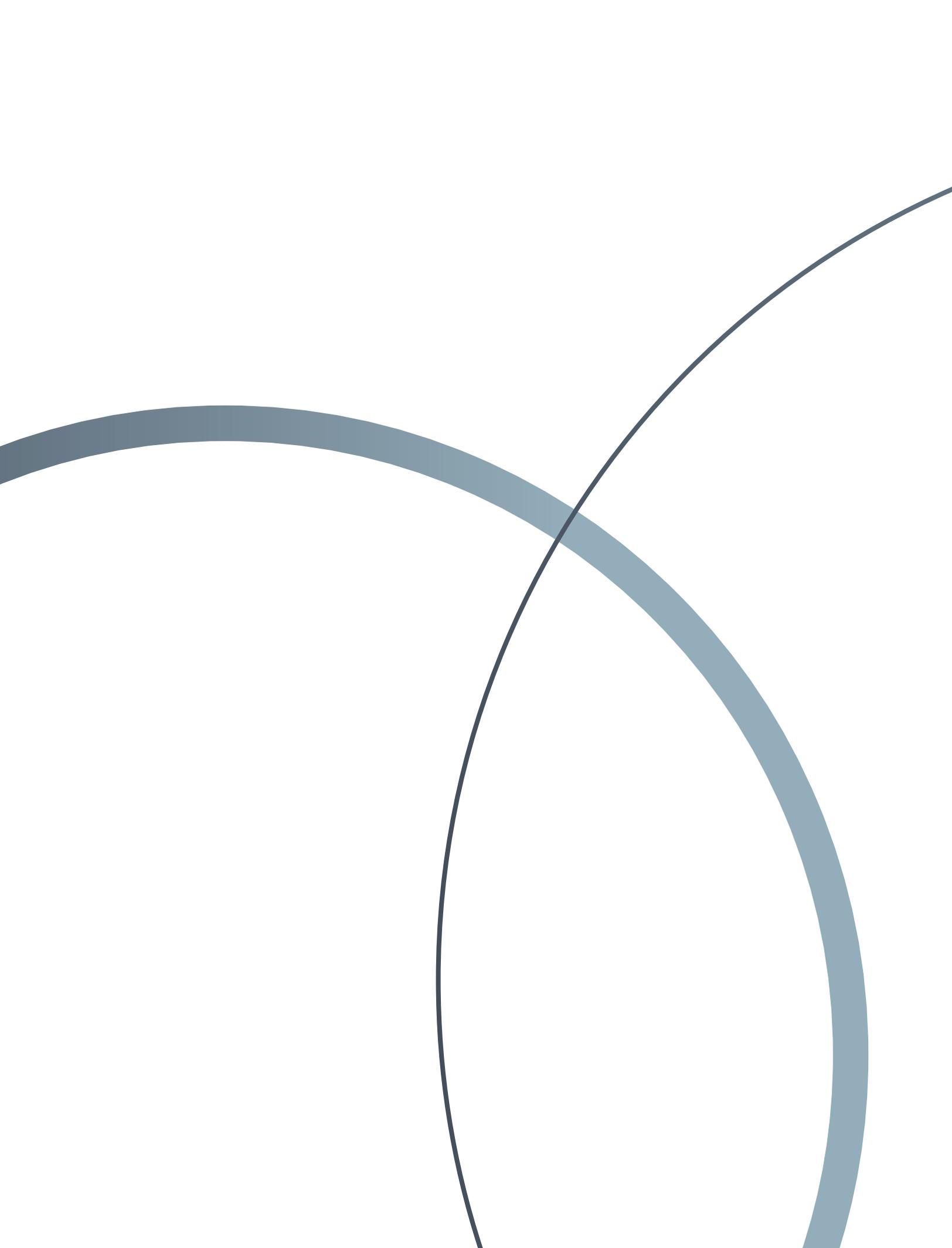
Назначение премий и дополнительных выплат судьям и сотрудникам аппарата. Возможность распределения премиального фонда и назначение дополнительных выплат судьям не предусмотрена ни в одном европейском государстве. Ставки судей фиксируются на нормативном уровне, любые надбавки со стороны председателя будут трактоваться как нарушение независимости судей. В крайнем случае при выполнении судьей повышенного объема работы за другого судью могут быть назначены дополнительные выплаты. При этом в отношении сотрудников аппарата такое жесткое ограничение отсутствует — председатель может назначать надбавки для стимулирования добросовестной и качественной работы персонала.

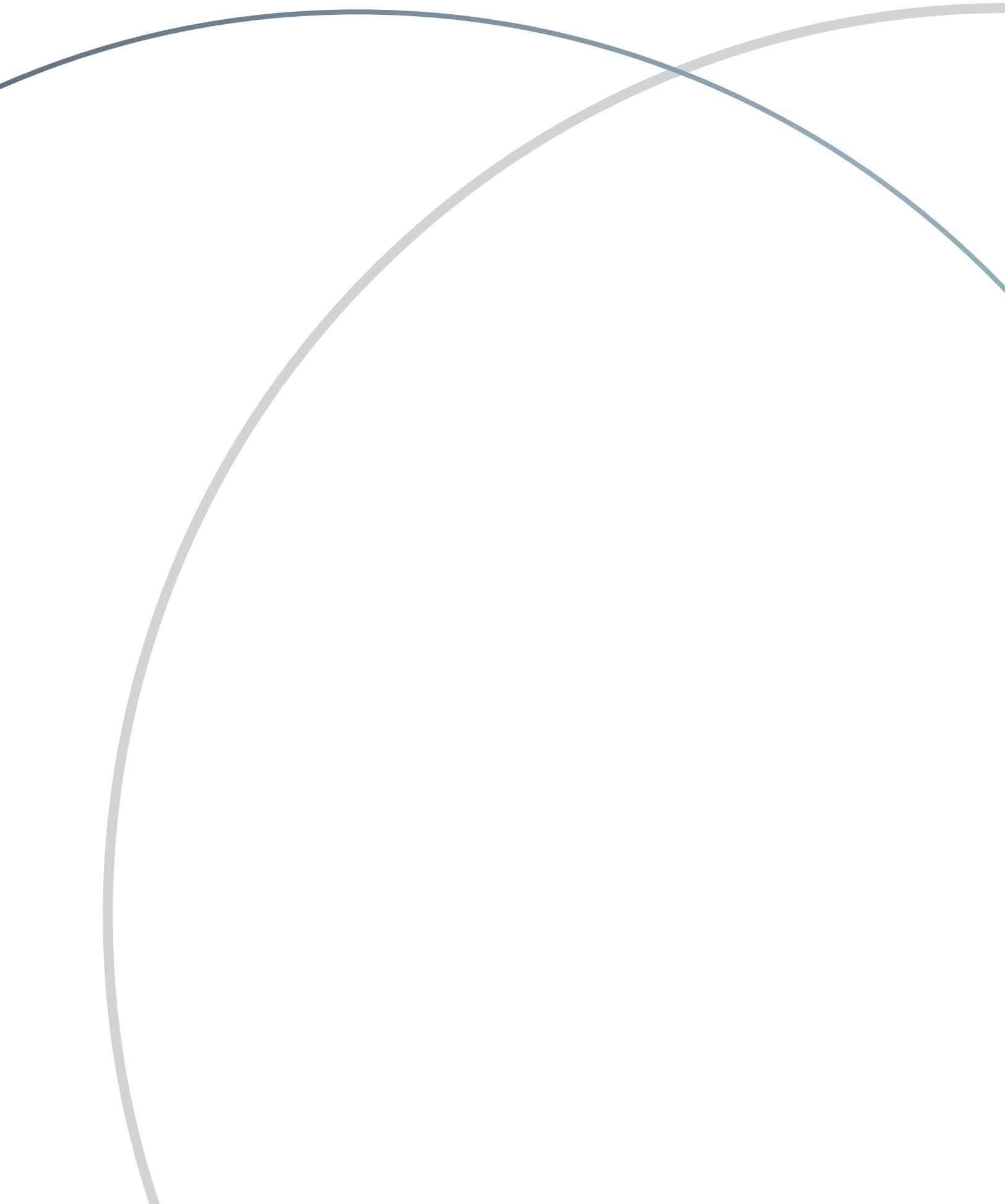
Обеспечение единообразия при применении норм права. Формально эта функция за председателем суда первой инстанции ни в одной континентальной юрисдикции не закрепляется. Однако де-факто председатели в ряде стран проводят регулярные совещания с судьями, где могут обсуждаться отклонения от сложившейся практики. Очень часто эту задачу решают даже не председатели судов, а председатели отдельных составов, которые хорошо знают практику по закреплённой за составом категории дел.

Участие в распределении дел по судьям. Дискреция председателей в вопросе распределения дел отсутствует или сведена к минимуму в большинстве стран. В странах, где действует автоматизированное распределение дел, у председателя такая возможность объективно отсутствует. В тех же странах, где такая система не введена, председатель составляет специальный план на год вперед, где установлены критерии и нормативы распределения дела между судьями. Поскольку такой план принят, а часто это происходит с проведением собрания всех судей суда, сам председатель также обязан ему следовать, лишаясь возможности по своему усмотрению распределять дела (Чехия). Приоритеты в распределении дел, например, дела, связанные с детьми, рассматриваются в преимущественном порядке, обычно закрепляются нормативно, у председателя остается лишь функции контролировать соблюдение этих критериев. Единственная возможность перераспределения дел между судьями остается у председателя лишь при непредвиденных обстоятельствах: болезнь, смерть или (само)отвод судьи.

Оценка работы судей и инициирование дисциплинарного производства. В тех странах, где действует регулярная аттестация судей, письменное заключение председателя о работе судьи за отчетный период имеет довольно большое значение, и оно влияет на карьерное продвижение судьи. Такое влияние в известной мере нивелируется установлением четких и формализованных критериев оценки: количество рассмотренных дел; количество отмен или изменений судебных актов; наличие жалоб; прохождение судьей повышения квалификации; публикация судьей статей в научных журналах или СМИ и т. п. В тех же странах, где формальная оценка судейской работы отсутствует, председатель как максимум может проводить «разъяснительную беседу» с «недорабатывающим» судьей либо назначать несущественные дисциплинарные взыскания. При более серьезных нарушениях председатель может инициировать дисциплинарное производство, которое осуществляет либо орган судейского самоуправления, либо специальный суд. Однако в некоторых государствах председатель полностью лишен полномочий по инициированию дисциплинарного производства, этим занимается специальный инспектор⁶⁶.

⁶⁶ Обзор подготовлен на основе анализа предварительных материалов Совета европейских судей для Заключения № 19 «Роль председателей судов», которое готовится к выходу в ноябре 2016 года http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Travaux19_en.asp Обзор затрагивает 38 европейских государств, включая Российскую Федерацию.







ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10

тел.: **(495) 725 78 06, 725 78 50**

e-mail: **info@csr.ru**

web: **csr.ru**