

# ЗАКОН, С КОТОРОГО НАЧИНАЛАСЬ СУДЕБНАЯ РЕФОРМА



ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ  
ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Владимир Иванович Радченко

Судебно-правовая реформа была вызвана глубокими социально-политическими преобразованиями, происходившими в нашей стране. Ее целью был переход от административно-волевого регулирования общественной жизни к системе регулирования, основанной на праве. Следовательно, необходимо было создать систему государственных институтов, обеспечивающих такое регулирование.

Судебная власть – центр этих институтов, поэтому реформирование системы правосудия стало первоочередной задачей. Демократическое общество заинтересовано в такой судебной власти, где судьи исполняют требования закона беспристрастно, соблюдая разумные сроки рассмотрения дел. Необходимо было обеспечить свободный доступ к правосудию, дать возможность субъектам правоотношений защищать легальным способом свои права и законные интересы.

Идеология превращения Российской Федерации в правовое государство была изложена в принятой 24 октября 1991 года Верховным Советом РСФСР «Концепции судебной реформы в РСФСР», сыгравшей большую роль в определении основных направлений реформирования судебной системы и в обозначении круга сопутствующих проблем, без решения которых невозможно становление судов как самостоятельной ветви государственной власти.

Стержнем реформирования органов правосудия явилось обретение судьями реальной независимости, без чего невозможно реализовать право гражданина на беспристрастное и справедливое правосудие.

Изучение судебных систем стран, в которых реализованы идеи правового государства, показало многообразие форм устройства органов судебной власти. Нет единообразия в определении статуса судей. В одних государствах, например в США, судьи федеральных судов назначаются на свои должности без ограничения сроков полномочий и возраста, в других, в частности в большинстве европейских стран, такие ограничения довольно распростра-

нены; по-разному установлен порядок назначения судей и прекращения их полномочий; неодинаково решаются вопросы их дисциплинарной ответственности.

Однако при всех различиях в судебных системах развитых государств есть одно общее: независимость судьи при отправлении правосудия.

Между тем решение этой проблемы приходилось искать при полном отсутствии соответствующих национальных традиций. Независимого судьи не было ни в царской, ни в Советской России. Более того, зависимость судьи в СССР была закреплена в законодательном порядке. В соответствии с Законом СССР «О прокуратуре СССР» за его деятельностью надзирал прокурор, исполнительная власть в лице Министерства юстиции осуществляла организационное руководство судами, судья был подотчетен органам, его избравшим или назначившим, т.е. местным органам советской власти.

Требовался нормативный акт, который бы на практике воплотил идеи, заложенные в Концепции судебной реформы. Первым и наиболее важным из серии законов о судебной реформе стал Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации».

Несоответствие прямой зависимости судьи от местной партийной и исполкомовской бюрократии задачам установления объективного и справедливого правосудия стало осознаваться еще в годы перестройки. Попыткой хотя бы частичного решения этой проблемы стал Закон СССР от 4 августа 1989 года «О статусе судей в СССР». Закон декларировал самостоятельность суда и содержал некоторые нормы, направленные на укрепление независимости судей. Срок полномочий судей был продлен с 5 до 10 лет, судьи районных судов стали назначаться и смещаться с должностей советами областного уровня, а судьи областных и приравненных к ним судов – Верховными Советами союзных республик. Эти меры снижали зависимость судьи от местной администрации.

Образование квалификационных коллегий судей, отмена административной ответственности судьи были реальным средством для предупреждения давления на судей со стороны оперативных и следственных служб.

Советский закон о статусе судей получил высокую оценку международной юридической общественности, но положение судей реально изменил в незначительной мере. Для превращения судов России в реальную судебную власть требовались более радикальные меры по обеспечению независимости судей и самостоятельности судов. Осознавая это обстоятельство, тогдашний министр юстиции РСФСР Николай Федоров сформировал рабочую группу, которая должна была подготовить проект российского закона о статусе судей.

Однако разработанный ею законопроект вызвал острую критику судей, поскольку состоял в основном из общих деклараций, носящих политический характер, и в то же время сохранил очень мало конкретных мер, обеспечивающих независимость судьи. После бурного обсуждения на совещании с участием судей Верховного Суда, председателей областных судов, работников Минюста России было решено готовить новый проект закона.

В состав рабочей группы вошли Председатель Верховного Суда Вячеслав Лебедев, Министр юстиции Николай Федоров, судьи Верховного Суда и несколько судей из регионов. Активное участие в работе над проектом приняли представители Верховного Совета РСФСР и Администрации Президента. Одобренный на заседании Пленума Верховного Суда России проект закона был внесен Президентом Российской Федерации на рассмотрение Верховного Совета.

Принятие 26 июня 1992 года Верховным Советом РСФСР Закона «О статусе судей в Российской Федерации» имело поистине революционное значение. Один из крупных юристов того времени, много сделавший для пропаганды идей правового государства в нашей стране, профессор Валерий Савицкий писал, что этот закон «по праву можно считать и первым, и основополагающим для практической реализации судебной реформы в Российской Федерации».

Этот закон создал нормативную базу для появления в России самостоятельной судебной власти, способной обеспечить эффективную защиту законных интересов и прав граждан. Закон в полной мере соответствовал «Основным принципам независимости судебных органов», одобренным резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 года и от 13 декабря 1985 года. Впитав в себя многие нормы, гарантирующие независимость судей



в государствах, имеющих развитые правовые системы, Закон о статусе судей тем не менее полностью учитывал национальную специфику, российские общественно-политические реалии, в которых предстояло развивать независимую судебную власть.

Он оказал решающее влияние на все последующие правовые акты, регулирующие судебную деятельность. Многие из важнейших положений Конституции Российской Федерации 1993 года, касающихся судебной власти, по сути воспроизвели правовые нормы, содержащиеся в этом Законе.

Закон о статусе судей решил сразу несколько проблем.

Прежде всего в статье 1 была закреплена самостоятельность судебной власти и ее независимость от других ветвей власти. Провозглашалось, что в своей деятельности судьи независимы, подчиняются только Конституции РФ и закону, в вопросах осуществления правосудия они никому не подотчетны. Законодательное закрепление этих положений предоставило судьям возможность быть объективными и беспристрастными арбитрами в конфликтах между гражданами и их объединениями, с одной стороны, и органами власти – с другой стороны, а также в спорах различных органов власти и местного самоуправления между собой. Позднее норма о самостоятельности судебной власти была закреплена в статье 10 Конституции Российской Федерации.

Значительное место в законе было посвящено требованиям к кандидатам в судьи, а также порядку назначения судей и правилам поведения судьи в период их пребывания в должности. В частности, был введен запрет на принадлежность к политическим партиям и движениям, судья не мог быть депутатом представительных органов власти и органов местного самоуправления, он не мог заниматься предпринимательской деятельностью, совмещать работу в качестве судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельностью.

Несовместимость пребывания в должности судьи с участием в политических партиях существует только в отдельных европейских государствах, как правило, в развитых правовых государствах судья может заниматься политической деятельностью без ограничений, при условии сохранения объективности и беспристрастности при осуществлении правосудия. Однако в условиях России, когда политическая партия и движения не сложились, а политическая борьба нередко выходила за цивилизованные рамки, такой запрет был целесообразен, позволяя органам правосудия не втягиваться в политические споры.

Закон также обязал судью, как в служебной деятельности, так и во внесудебных отношениях, избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности.

С принятием закона, с учетом уточнений, внесенных Конституцией Российской Федерации, сложилась четкая система назначения судей: судьей мог стать любой гражданин Российской Федерации, достигший 25 лет, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет, сдавший квалификационный экзамен и не совершавший ранее порочащих его поступков.

Отбор кандидатов проводился на конкурсной основе. После сдачи квалификационного экзамена, претендент на судейскую должность должен был получить согласие квалификационной коллегии судей на свое назначение. Решение о назначении кандидата в судьи судьей федерального суда принимал Президент Российской Федерации, а судьей Конституционного, Верховного, Высшего арбитражного судов РФ – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Наиболее существенное значение закона состояло в том, что он определил комплекс мер, обеспечивающих независимость судьи.

Важнейшая из гарантий независимости судей – несменяемость. Полномочия федерального судьи не были ограничены определенным сроком и возрастом (кроме судей Конституционного Суда), он не мог быть переведен в другой суд либо назначен на другую должность судьи, кроме как с его согласия, полномочия судьи могли быть прекращены только по основаниям, предусмотренным федеральным законом, и исключительно по решению соответствующего



щей квалификационной коллегии судей. Таким образом, органы исполнительной и законодательной властей лишились легальной возможности избавиться от неугодных им судей.

Большое внимание в законе уделено мерам по обеспечению неприкосновенности судей. Уголовное дело против судьи могло быть возбуждено только Генеральным прокурором РФ с согласия соответствующей квалификационной коллегии судей, в таком же порядке решался вопрос о заключении судьи под стражу.

Запрещалось проникновение в жилое или служебное помещение судьи, в его личный или используемый им транспорт, прослушивание его телефонных переговоров, личный досмотр или личный обыск судьи, нарушение неприкосновенности его корреспонденции и его имущества, кроме как в связи с производством по уголовному делу в отношении этого судьи.

Среди прочих мер, обеспечивающих неприкосновенность судьи, следует остановиться на запрете привлекать судью к административной и дисциплинарной ответственности, поскольку эти нормы нередко становились предметом дискуссий.

Причиной освобождения судей от административной ответственности стала необходимость оградить судью от возможного давления со стороны оперативных, контролирующих и инспекционных служб, имеющих право привлекать граждан к административной ответственности. Ведь все их постановления о наложении административных взысканий могут быть обжалованы судье, и поэтому освобождение судьи от административной ответственности, к которой их могла обоснованно либо необоснованно привлечь сторона-ответчик по таким делам, было сделано в интересах обеспечения объективности правосудия.

При отмене института дисциплинарной ответственности авторы законопроекта руководствовались двумя соображениями.

Во-первых, должность судьи – не то место, где можно сохранять человека, допускающего серьезные служебные или внеслужебные проступки, объявляя ему бесконечные дисциплинарные взыскания. От таких судей следует решительно избавляться, что и происходит на практике: ежегодно квалификационные коллегии судей прекращают по негативным мотивам полномочия примерно у ста судей. Это достаточно большая цифра, если принимать во внимание строгую систему отбора претендентов на должность судьи.

Во-вторых, независимость судьи при осуществлении правосудия следовало оградить не только от влияния извне (от исполнительной и представительной власти), но и внутри суда. Отмена института дисциплинарной ответственности ограничивала потенциально возможность председателя суда, по чьей инициативе обычно возникали дисциплинарные дела, оказывать давление на судью в целях получения нужного судебного решения.

На обеспечение независимости судьи работали и некоторые другие меры: право судьи на отставку с получением пожизненного содержания, размер которого обуславливался продолжительностью судейского стажа, сравнительно высоким уровнем материального обеспечения и наличием системы социальных льгот, включая обеспечение жильем, телефонной связью и т.д.

Закон урегулировал вопросы образования, порядка деятельности и полномочий органов судейского сообщества: съездов, конференций и Советов судей. Основной их задачей было определено выражение интересов судей как носителей судебной власти.

Был законодательно закреплён порядок образования и пределы компетенции квалификационных коллегий судей. Наряду с решением вопросов назначения судей и прекращения (приостановления) их полномочий квалификационные коллегии были призваны обеспечивать неприкосновенность судей.

Принятие закона о статусе судей не только обозначило начало реализации идей реформирования судов, но и стало важным моментом в развитии правовой системы страны. Позднее был принят целый ряд законов и других нормативных актов, развивавших принципы, заложенные в этом законе. Практика продемонстрировала важность и своевременность его принятия. В периоды политической нестабильности, кризисных явлений в экономике, разбалансированности в деятельности систем исполнительной и законодательной властей суды продемонстрировали устойчивость и достаточно высокий уровень обеспечения правосудия. Несмотря на значительный рост



числа уголовных (в 2,5 раза) и гражданских (более чем в 5 раз) дел, суды общей юрисдикции практически при той же численности судей сумели справиться со стоящими перед ними задачами.

Вместе с тем прошедшие годы обозначили существенные недостатки, не позволившие в полной мере реализовать потенциал, заложенный в законе о статусе судей. Их можно подразделить на три группы.

Первая связана с причинами организационного характера. На долгое время задержалось принятие конституционных законов, регулирующих судебную деятельность в стране, некоторые из них не приняты до настоящего времени. Затянулся на много лет процесс принятия новых УПК и ГПК, в результате старые судебные процедуры не давали реализовать преимущества, связанные с новым статусом судей. Не получал развития суд присяжных, долгое время не удавалось наладить систему подготовки и повышения квалификации судей и т.д.

Вторая группа связана с острым дефицитом финансовых ресурсов для обеспечения судебной деятельности, отсутствием надлежащей материальной базы. В 1996–1998 годах дело доходило до отключения судов от систем электроснабжения, отопления, телефонной связи. Бывали случаи, когда в целях недопущения срывов судебных процессов судьи оплачивали из своих средств почтовые расходы по вызову свидетелей и других участников процесса. Оплата труда судей и работников аппарата судов оставалась на низком уровне.

И, наконец, третья группа причин коренится в сфере психологии судей, их ментальности, их юридического кругозора. Многие из наших коллег, получив юридическую независимость, по привычке оглядывались на прокурора, еще вчера осуществлявшего надзор за его деятельностью, на местную администрацию. Некоторая часть судей решила, получив несменяемость и неприкосновенность, что это их личная привилегия, а не условие для успешной защиты интересов личности и общества. Квалификационные коллегии судей освободились от многих из таких судей, но явление до конца не преодолено и вызывает справедливые нарекания граждан.

К сожалению, некоторые судьи не осознали значения и содержания конституционного принципа состязательности, что оборачивается в судах обвинительным уклоном.

Юридическая общественность справедливо отличала ряд недостатков в судебной деятельности, в частности, факты нетактичного обращения с гражданами, неоправданной волокиты с рассмотрением гражданских и уголовных дел. Доля оправдательных приговоров при явном снижении качества следствия по-прежнему не превышает 1 процента.

Поставленная Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным задача ускорения судебной реформы прежде всего коснулась сферы законотворчества. Существенные изменения претерпел и «Закон о статусе судей в Российской Федерации».

Так, в статье 4 дан полный перечень должностей и работ, включаемых в стаж работы по юридической профессии, предусмотрено обязательное медицинское освидетельствование претендента на должность судьи.

Важное значение имеют положения, касающиеся проведения конкурса на должность судьи. Для устранения формализма в этой процедуре предусмотрено, что об открытии вакансий судей квалификационные коллегии должны дать объявления в средствах массовой информации. Сам процесс отбора кандидатур в квалификационных коллегиях претерпел существенные изменения: он должен стать прозрачным, коллегия проводит конкурс среди претендентов, отбирая одного из них, которого рекомендует на должность судьи.

Изменится состав квалификационных коллегий – ее членами, кроме судей, должны стать представители общественности, назначаемые представительным органом субъекта Федерации (они должны составить треть от численности коллегии), а также представитель Президента Российской Федерации.

Изменился порядок привлечения судей к уголовной ответственности. Вопрос о возбуждении в отношении судьи уголовного дела теперь будет решаться Генеральным прокурором с согласия коллегии из трех судей вышестоящего суда и соответствующих квалификационных коллегий. В отношении судей трех высших судов РФ заключения будет даваться коллегией из трех судей Верховного Суда РФ. В процедуре ареста судьи также предусмотрено участие как коллегии из трех судей вышестоящего суда, так и квалификационных коллегий.



Дополнениями в закон о статусе судей восстановлены дисциплинарная и административная ответственность судей. Следует отметить, что наложение административного взыскания на судью производится в особом порядке, оно возможно только по представлению Генерального прокурора РФ и по решению коллегии из трех судей вышестоящего суда, что должно гарантировать от незаконного привлечения судьи к административной ответственности. В качестве мер дисциплинарного воздействия предусмотрены два вида взысканий: предупреждение и досрочное прекращение полномочий, которые налагаются соответствующими квалификационными коллегиями судей.

Введен предельный возраст для пребывания судей в должности (за исключением судей Конституционного Суда), – 65 лет. Это новшество получило неоднозначную оценку. Существуют опасения, что произойдет отток из судов наиболее опытных кадров, кроме того, станет затруднительным привлечение в суды зрелых юристов старше 45 лет, поскольку закон не позволит им наработать 20-летний судейский стаж, необходимый для ухода в отставку с полным объемом положенных при этом материальных льгот.

Установлено, что председатели судов всех уровней, включая Верховный и Высший Арбитражный суды РФ, и их заместители назначаются на срок 6 лет, при этом указанные должности нельзя занимать более двух сроков подряд.

Сторонники этих положений считают, что в результате произойдет необходимая ротация руководящих кадров, для судей откроется больше возможностей для служебного роста.

Вместе с тем нельзя не считаться с тем фактом, что введение этих ограничений может привести к зависимости руководителей многих судов от лиц, способных повлиять на их новое назначение, что не лучшим образом скажется на объективности правосудия.

Несмотря на указанные сомнения, в целом изменения, внесенные в закон о статусе судей в сочетании с мерами по повышению оплаты труда судей, должны способствовать поднятию авторитета профессии судьи.

Федеральный закон «О статусе судей в Российской Федерации» был и остается одним из важнейших нормативных актов проводимой в стране судебно-правовой реформы.