

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е

СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О парламентских слушаниях
"Проблемы судебной реформы в Российской Федерации"

Рассмотрев заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам по результатам парламентских слушаний "Проблемы судебной реформы в Российской Федерации", Совет Федерации п о с т а н о в л я е т:

1. Одобрить положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в указанном заключении (прилагается).

2. Направить указанное заключение Президенту Российской Федерации, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, прокуратуру Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации.

Председатель
Совета Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации

В. Ф. ШУМЕЙКО

Москва
25 мая 1995 года
N 492-І СФ

Приложение
к постановлению Совета Федерации
Федерального Собрания Российской
Федерации
от 25 мая 1995 года
N 492-І СФ

заключение

Комитета Совета Федерации по конституционному
законодательству и судебно-правовым вопросам
по результатам парламентских слушаний
"Проблемы судебной реформы в Российской Федерации"

За последние годы в Российской Федерации проделана определенная работа по утверждению судебной власти как самостоятельной силы, не зависимой в своей деятельности от власти законодательной и исполнительной, способной обеспечить защиту и неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека,

конституционные права граждан в судопроизводстве.

К реальным результатам осуществляемой в России судебной реформы необходимо отнести прежде всего избрание в октябре 1991 года Конституционного Суда, расширение судебной юрисдикции, расширение права на защиту, а также создание системы правовых и социальных гарантий независимости судей. В этой связи особо следует отметить принятие Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" (в июне 1992 года), Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" (в июле 1994 года), направленных на укрепление судебной власти в России и повышение авторитета суда.

Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации позволяют создать новую, отвечающую требованиям современной жизни, действенную систему арбитражных судов в России, в полной мере соответствующую базовой концепции преобразования органов арбитража в полноценные суды.

В настоящее время практически завершается формирование Верховного Суда Российской Федерации.

Полностью сформирован состав Конституционного Суда Российской Федерации, что позволило ему вновь приступить к осуществлению своих полномочий.

Важным моментом проводимого в стране реформирования судебной системы явилось внесение существенных изменений в уголовное судопроизводство, предусматривающих рассмотрение дел в девяти регионах России с участием присяжных заседателей, возможность рассмотрения уголовных дел, с согласия обвиняемого, в составе трех профессиональных судей, а также расширение судебного контроля за досудебным производством (установление возможности обжалования в суд ареста или продления срока содержания под стражей).

Принятая 12 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации предоставила новые возможности для развития судебной реформы. Одной из проблем, требующих незамедлительного решения, является устройство судебной системы. В соответствии с частью 3 статьи 118 Конституции Российской Федерации судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Именно отсутствие закона о судебной системе Российской Федерации, в котором бы определялась судебная система в целом, устанавливались общие принципы ее организации, в том числе механизм формирования судебных органов, особенно на местах, решались другие вопросы судебной деятельности, в определенной мере сдерживает дальнейшее проведение судебной реформы в Российской Федерации.

Ускорение подготовки проекта закона о судебной системе Российской Федерации и его принятие, разработка на его основе других законопроектов, в частности "О Верховном Суде Российской Федерации", "О военных судах", являются первоочередными задачами проведения судебной реформы и приведения законодательства о судебной системе в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Без принятия закона о судебной системе невозможно дальнейшее совершенствование законодательства о судопроизводстве, особенно по вопросам организации судопроизводства на принципах состязательности, равноправия сторон, дифференциации форм судопроизводства как одного из направлений судебной реформы.

Следует отметить, что разработка проекта закона о судебной

системе Российской Федерации велась без должной согласованности и взаимодействия и неоправданно затянулась. В немалой степени это объясняется трудностями, которые связаны с различным пониманием содержания статей Конституции Российской Федерации, касающихся вопросов судостроительства и судопроизводства.

В настоящее время имеется несколько проектов закона о судебной системе Российской Федерации: проект, внесенный в Государственную Думу Президентом Российской Федерации, проект, внесенный Законодательным Собранием Ивановской области. Есть Концепция судебной системы Российской Федерации, принятая III (внеочередным) Всероссийским съездом судей. В этих документах по-разному решаются многие принципиальные вопросы судебной системы Российской Федерации.

Укреплению законности в стране, достижению целей судебной реформы должно способствовать скорейшее принятие не только закона о судебной системе Российской Федерации, но и законов об исполнительном производстве, о судебных приставах, проекты которых уже давно разработаны, но до сих пор не приняты.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "О действенности государственной власти в России" указывается: "Чтобы поднять престиж судебной власти, гарантировать ее независимость и высокий профессионализм, сделать обращение в суд понятным и доступным способом защиты права, необходимо уже в нынешнем году завершить процесс принятия законов об организации судебной деятельности, прежде всего законов о судебной системе Российской Федерации, об исполнительном производстве, о судебных приставах".

С учетом изложенного, в целях активизации дальнейшей работы по проведению судебной реформы в Российской Федерации и прежде всего для подготовки согласованного проекта закона о судебной системе Российской Федерации целесообразно создать при Государственной Думе единую рабочую группу из представителей субъектов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителей Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Совета судей Российской Федерации, Совета по судебной реформе при Президенте Российской Федерации, Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, представителей других заинтересованных государственных органов и научных учреждений.

Дальнейшее проведение судебной реформы требует внесения существенных изменений в гражданское процессуальное и уголовно-процессуальное законодательство, а по сути - создания новых Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 123 Конституции Российской Федерации судопроизводство должно осуществляться на основе состязательности и равноправия сторон. Однако в настоящее время суды осуществляют правосудие на основании действующих Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и Гражданского процессуального кодекса РСФСР, которые не обеспечивают в полной мере принцип состязательности. Этот принцип по-разному трактуется представителями наших юридических научно-исследовательских учреждений, например, в проектах Уголовно-процессуального кодекса

Российской Федерации, подготовленных Научно-исследовательским институтом проблем законности и правопорядка прокуратуры Российской Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации, а также Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации.

Одной из важнейших задач судебной реформы является расширение процессуальных гарантий прав участников уголовного процесса. Однако совершенствование процессуальных гарантий в ходе судебной реформы коснулось в основном только прав и законных интересов обвиняемого (подозреваемого), но не потерпевшего. Поэтому защита прав и законных интересов потерпевших должна рассматриваться как одна из приоритетных задач судопроизводства. В ходе дальнейшего проведения судебной реформы и совершенствования уголовно-процессуального законодательства в соответствии с принципом состязательности необходимо устранить наметившийся в последние годы односторонний характер развития процессуальных гарантий только в интересах обвиняемого.

В указанном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию отмечается: "Одной правовой базой, однако, вряд ли удастся быстро помочь становлению полноценной судебной власти. Неоднократно уже говорилось, что престиж суда, судейского корпуса во многом зависит от их кадрового и материально-финансового обеспечения. Тем не менее в этой области сделано недопустимо мало".

Условия работы, уровень социальной защищенности, бытового обеспечения судей, расходы на содержание суда до сих пор зачастую зависят от благорасположения федеральных и региональных властей. Совершенно очевидна материально-техническая необеспеченность судов. Проблемой для подавляющего большинства судов до сих пор является вопрос с их размещением.

Из федерального бюджета на финансирование судебных органов выделяются недостаточные средства. Более того, судебные органы из года в год не получают полностью бюджетных ассигнований, которые должны быть им направлены в соответствии с законом.

Что касается судебной реформы, то за счет средств федерального бюджета она фактически не финансируется. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года (о суде присяжных) Правительству Российской Федерации было поручено выделить Министерству юстиции Российской Федерации во втором полугодии 1993 года дополнительные средства на материально-техническое, кадровое, организационное и научно-методическое обеспечение суда присяжных в размере 1159 млн. рублей. Однако это поручение, по существу, не выполнено. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, суды присяжных в девяти регионах введены в основном за счет внутренних резервов. На это ушло 25 процентов бюджетных средств, направляемых на финансирование всей судебной системы.

Достаточно острой на сегодняшний день остается и проблема кадров. На 1 апреля 1995 года оставались вакантными 1364 должности судей районных (городских) судов и 388 должностей судей вышестоящих судов. Кроме того, у 389 судей районных (городских) судов и 396 судей краевых, областных судов истекли сроки полномочий.

Судебные вакансии не заполняются в ряде регионов главным образом из-за отсутствия юристов, готовых и, что не менее важно, согласных занять должность судьи. В ряде краев и областей судейские квалификационные коллегии поставлены перед дилеммой: либо заполнять

вакантные места неквалифицированными юристами, либо перегружать дополнительной работой опытных судей. В том и другом случае страдают прежде всего интересы граждан. При этом следует учитывать, что нагрузка судей за последние пять лет возросла практически вдвое, а количество судей не увеличилось.

Отсутствие надлежащего материально-технического и кадрового обеспечения судов не позволяет на данном этапе ввести суд присяжных во всех регионах России, а также рассматривать уголовные дела в составе трех профессиональных судей.

В связи с переходом к рыночным отношениям квалифицированная юридическая помощь стала недоступной (вопреки статье 48 Конституции Российской Федерации) не только для неимущих, но и для среднеобеспеченных граждан.

Совет судей Российской Федерации видит решение этой проблемы в предоставлении законодательством об адвокатуре возможности создания коллегий муниципальных адвокатов, финансирование деятельности которых полностью или частично производилось бы из средств (фондов) субъектов Российской Федерации. Необходимость создания системы муниципальной адвокатуры была признана II Всероссийским съездом судей. Однако эта позиция решительно отвергается адвокатским сообществом.

Таким образом, выработка механизма реализации права неимущих и малоимущих граждан на получение квалифицированной юридической помощи в сфере судопроизводства – одна из задач судебной реформы, непосредственно вытекающая из требований статьи 48 Конституции Российской Федерации.

Проведение судебной реформы неразрывно связано с деятельностью адвокатуры и прокуратуры. Поэтому работа по скорейшей подготовке и принятию новых законов об адвокатуре и прокуратуре в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации неотделима от дальнейшей работы по проведению судебной реформы.

Подлинно состязательный судебный процесс невозможен без сильной прокуратуры и столь же сильной адвокатуры. В свою очередь они нуждаются в независимом, эффективно работающем суде. Но при этом необходимо иметь в виду, что попытки усилить одну систему за счет ослабления другой – заведомо порочный путь. Ни к чему, кроме обессиливания действующего комплекса правоохранительных органов, он не приведет. В этой связи предложения о лишении прокуратуры обязанности заниматься правозащитной деятельностью (общенадзорная функция) выглядят по крайней мере преждевременными.

Преждевременным было бы отказывать прокурору в праве на опротестование незаконных судебных решений. Это было бы явно не в интересах защиты прав и свобод граждан, оказавшихся в орбите судебного разбирательства.

В целях успешного проведения судебной реформы Указом Президента Российской Федерации от 22 ноября 1994 года N 2100 "О мерах по реализации Концепции судебной реформы в Российской Федерации" образован Совет по судебной реформе при Президенте Российской Федерации, на который возложено обеспечение согласованных действий соответствующих государственных органов по реализации Концепции судебной реформы в Российской Федерации. Для этого нужны не только хорошие законы и указы – нужна целостная правовая система, обеспечивающая их исполнение. А она, как известно, включает в себя нормально функционирующие суды, работоспособные прокуратуру, адвокатуру, оснащенные для борьбы с

преступностью органы внутренних дел и безопасности.
