

СУДЕБНАЯ ПОЛИТИКА КАК СРЕДСТВО ОПТИМИЗАЦИИ ПРАВОСУДИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*¹

© 2016 г. Александр Васильевич Малько²,
Виктор Александрович Терехин³

В статье рассматриваются проблемы реформирования отечественного правосудия. Поддерживается инициатива Всероссийского съезда судей о необходимости разработки государственного проекта стратегических преобразований и оптимизации судебной деятельности. Делается вывод о том, что функцию стратегического развития суда может выполнить такое правовое явление, как судебная политика. Вносится предложение по ее формированию и осуществлению, а также концептуальному оформлению. Концепция судебной политики как доктринальный документ может впоследствии получить официальный статус. Исследуются содержание и структура указанной концепции.

The problems of reforming of national justice are considered in the article. The initiative of All-Russian congress of judges about necessity of elaboration of state project of strategic reorganization and optimization of judicial activity is supported. The authors came to the conclusion that function of strategic development of judicial power can fulfill such legal phenomenon as legal policy. The suggestion about its forming and realization and also about creating its conception is done. The Conception of judicial policy as the doctrinal document can later get the official status. The content and structure of this Conception is searched.

Ключевые слова: правосудие, судебная деятельность, реформа, проблемы реформирования, оптимизация, стратегия, судебная политика, концепция, содержание и структура концепции.

Key words: justice, judicial activity, reform, problems of reforming, optimization, strategy, judicial policy, conception, content and structure of conception.

В последнее время проблема оптимизации функционирования суда и повышения эффективности осуществляемой правовой защиты привлекает внимание многих ученых и практиков⁴. Она явля-

ется одной из чувствительных, поскольку затрагивает интересы не только десятков миллионов людей, непосредственно участвующих в судопроизводстве при рассмотрении правовых конфликтов, но и публичные интересы.

В этой связи инициативу авторов по изучению дефектов правосудия и проведению научной дискуссии по оптимизации судебной деятельности

* Работа дана в авторской редакции.

The work is given in author's edition.

¹ Работа выполнена при поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта “Стратегия развития правосудия в условиях глобализации” (№ 14-03-00284).

The work was done with support of RGNF within the research project “Strategy for the development of justice in the context of globalization” (N 14-03-00284).

² Директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ (E-mail: i_gp@ssla.ru).

Alexander Mal'ko, the Director of the Saratov branch of the Institute of state and law of Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor, honored scientist of the Russian Federation (E-mail: i_gp@ssla.ru).

³ Заведующий кафедрой правосудия Пензенского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист РФ, судья высшего квалификационного класса в отставке.

Victor Terekhin, head of the Department of justice, Penza state University, PhD in Law, associate Professor, honored lawyer of the Russian Federation, judge of higher qualifying class in retirement.

⁴ См., например: Барцевский М., Клишас А., Федотов М., Пашин С. Суд идет. Сам // Росс. газ. 2015. 13 марта; Морщакова Т., Барцевский М. Сверим правописание // Там же. 2013. 24 сент.; Барцевский М., Торкунов А. Сам себе судья // Там же. 2012. 14 февр.; Мелконян Г.П. К вопро-

су об оптимизации судебной деятельности в Российской Федерации // Росс. правосудие. 2015. № 1. С. 42–46; Борисова Е.А. Оптимизация устройства судебных инстанций в свете реорганизации судебной системы Российской Федерации // Закон. 2014. № 3. С. 107–112; Терехин В.А., Захаров В.В. Некоторые аспекты оптимизации гражданского судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 5. С. 3–7; Мартышкин В.Н. Оптимизация нагрузки судей как средство правовой защиты участников судопроизводства и повышения качества правосудия // http://pravo.ru/judicial_community/ (Дата обращения: 26 августа 2014 г.); Терехин В.А. Проблемы повышения эффективности правосудия и доверия к судебному корпусу // Росс. юстиция. 2012. № 8. С. 46–51; Малько А.В., Семикин Д.С., Люкина О.В. Судебная политика и судебно-правовой прогресс. М., 2013; Малько А.В., Семикин Д.С., Гайдукей Ю.М. Судебная система и судебная политика в современной России: проблемы теории и практики. М., 2014; Суд как субъект правовой политики / Под ред. А.В. Малько. М., 2014; Малько А.В., Тутынина Е.Г. Судебная политика в современной России: пути оптимизации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 4. С. 93–100.

следует только приветствовать. Открытая полемика необходима, на наш взгляд, для более углубленного исследования объективных процессов и закономерностей, происходящих в указанной сфере общественных отношений, разработки стратегии и тактики развития судебной власти и принятия эффективных законодательных решений.

Актуальность темы обусловлена прежде всего очевидной незавершенностью судебной реформы, начатой в 90-е годы прошлого столетия. Как видно из итогового Постановления VIII Всероссийского съезда судей, состоявшегося в декабре 2012 г., в судебной системе имеется еще много нерешенных проблем, негативно отражающихся на качестве и оперативности осуществляемой правовой защиты⁵. Как заметил на съезде Президент РФ В.В. Путин, из-за недоверия к нашему правосудию большинство крупных сделок люди переводят под юрисдикцию других стран⁶. Судья Конституционного Суда РФ, член-корреспондент РАН М.И. Клеандров в организации и функционировании судебной власти видит ряд системных проблем⁷. Перечень “системных пороков” в этой сфере обозначила на недавно состоявшемся заседании президентского Совета по правам человека и развитию гражданского общества омбудсман Э.А. Памфилова⁸.

Необходимость в ускорении судебной модернизации также актуализируется дефектами глобализации и теми негативными социальными процессами, которые происходят в современном мире. Как показывают события последнего времени, во многих государствах, да и в Российской Федерации нарастает расслоение в обществе, периодически наблюдаются повышенное напряжение и социальная нестабильность, остается высоким уровень правовой конфликтности. Причем для преодоления возникающих противоречий везде используются разные способы и средства, а иногда и явно не правовые⁹.

Суд и судебные процедуры – одни из самых демократических и цивилизованных инструментов разрешения коллизий, и общество заинтересовано в их совершенствовании. Причем надо иметь в виду, что по мере укрепления нашего государства и гражданского общества роль суда и дальше будет только возрастать. В этой связи следует активнее выявлять и устранять имеющиеся проблемы в организации и функционировании органов правосудия, последовательно наращивать курс на обновление судебной деятельности.

Такой модернизационный путь, естественно, невозможно пройти без доктринальной основы. В отсутствие четко разработанной стратегии перспективных преобразований задачу построения более качественного суда и повышения эффективности судебной защиты вряд ли можно осуществить. Поэтому вполне закономерно, что Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, выступая на VIII Всероссийском съезде судей, предложил на ближайшую перспективу реализовать “генеральный проект Справедливого Суда”¹⁰. Существует мнение, подчеркнул автор, что “XIX век был озаглавлен ведущей ролью законодателя, XX век – исполнительной власти, а XXI столетие, очевидно, становится веком власти судебной”¹¹.

“Все более настоятельной потребностью, – отмечается в Постановлении названного съезда судей, – становится необходимость *разработки государственного проекта стратегических преобразований организационно-правового механизма отечественного правосудия* (выделено нами. – А.М., В.Т.), конечной целью которых стало бы построение справедливого суда, отвечающего чаяниям российского общества. К отысканию путей решения этой задачи целесообразно привлечение потенциала высших судов, соответствующих государственных органов, научных учреждений, органов судейского сообщества и общественных формирований”¹².

⁵ См. подробнее: постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. “О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития” // <http://pravo.ru/news> (Дата обращения: 27 декабря 2012 г.).

⁶ См.: Выступление Президента России В.В. Путина // Росс. юстиция. 2013. № 2. С. 4.

⁷ См.: Клеандров М.И. Конституция Российской Федерации и системные проблемы судебной власти // Росс. правосудие. 2014. № 2. С. 5–18; *Его же*. Нужна ли России судебная реформа? // Судья. 2015. № 2. С. 50–57.

⁸ См.: Омбудсман Элла Памфилова пожаловалась Путину на VIP-правосудие в судах // <http://pravo.ru/news/view/122496> (Дата обращения: 2 октября 2015 г.).

⁹ См.: Воронаев В. Человечество ждет эпоха революций. URL: www.rg.ru/ (Дата обращения: 7 ноября 2011 г.); Морозов О. Охлореволюция. Возможна ли она в России // Росс. газ. 2011. 25 марта; Дунаевский И. Грозит ли Обаме “чер-

нокожий майдан”? // Там же. 2014. 28 нояб.; Шестаков Е. Куда ведет улица с ружьем // Там же. 2015. 20 февр.; Лавров С.В. Устав ООН – плод великой Победы над нацизмом // <http://pravfod.ru/?module=articles&action=view&id=1092> (Дата обращения: 27 февраля 2015 г.); Lenta.ru. Путин пообещал наказать убийц Немцова // <http://news.rambler.ru/29372703/> (Дата обращения: 2 марта 2015 г.).

¹⁰ См.: Выступление Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина на VIII Всероссийском съезде судей // Росс. юстиция. 2013. № 2. С. 10.

¹¹ См.: там же.

¹² См.: Постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. “О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития” // Росс. юстиция. 2013. № 2. С. 37.

Стратегического свойства проект, к разработке которого обоснованно предлагается приступить, можно именовать по-разному: доктриной развития правосудия¹³, стратегией развития судебной деятельности, стратегией оптимизации судебной деятельности, концепцией комплексного развития механизма судебной власти¹⁴, концепцией судебной политики и т.д. Однако независимо от конкретики названия проекта его суть одна: документ должен содержать свод теоретических положений, идей, взглядов по стратегии и тактике совершенствования судебной деятельности, повышению эффективности судебной защиты и реальному обеспечению прав и свобод личности, интересов общества и государства.

По нашему мнению, такого характера проект предпочтительнее назвать концепцией судебной политики. Во-первых, в современной России наработано достаточно много доктринальных и официальных трудов, получивших статус концепции¹⁵. Во-вторых, использование термина “концепция” применительно к рассматриваемой теме позволит сохранить отечественные правовые традиции, накопленный исторический опыт и от Концепции судебной реформы РСФСР 1991 г. перейти к Концепции российской судебной политики. В-третьих, Концепция судебной политики внесет не только преемственность, но и необходимые обновления: современные новации, основанные на сегодняшних достижениях юридической науки и практики.

Предлагая указанное название документа, мы исходим из того постулата, что судебная реформа выступает лишь одним из компонентов судебной политики. Если судебная политика – постоянный спутник судебной деятельности и института судебной защиты, то к судебной реформе прибегают только в тех случаях, когда требуется проведение качественных и весьма существенных преобразований в этой сфере. Судебная политика, в отличие от судебной реформы, осуществляется на постоянной основе, обозначая сущность, принципы, характер, цели, задачи, средства, приоритетные направления и другие ключевые параметры. В судебной политике должен, безусловно, доминировать стратегический направленности компонент, основные векторы оптимизации правосудной деятельности и строительства Справедливого Суда. Следовательно, судебная политика может выполнить функцию стратегического развития этой области общественных отношений.

По обоснованному мнению И.Л. Петрухина, “судебная политика – это выработка генеральных направлений судебной деятельности, учитывающих перемены в сферах экономики, социальной психологии и права”¹⁶. Как пишет А.С. Кобликов, “судебная политика определяет функции суда, его роль в государственной и общественной жизни; соотношение судебной власти с властью законодательной и исполнительной, формы их взаимодействия; задачи суда на различных этапах развития общества; принципы и формы построения суда, судебной системы государства; процессуальный порядок судебной деятельности, процессуальные гарантии прежде всего при осуществлении правосудия по гражданским и уголовным делам в их политически значимых принципиальных началах; кадровое обеспечение органов правосудия, судебной деятельности; меры по ограждению суда от воздействий, препятствующих правильному применению закона, то есть воплощение в жизнь выраженной в законе политики”¹⁷.

Здесь нельзя не заметить, что когда речь заходит о политике, то, на первый взгляд, складывается впечатление, что она не приемлема ни для судов, ни для носителей судебной власти, поскольку они в силу своего правового статуса должны быть вне всякой политики. Действующее отечественное законодательство и нормы судебской этики, а также

¹³ Такое название предложено В.Д. Зорькиным. См.: *Кравченко Д.В.* Развитие суда и арбитража в контексте современного верховенства права с позиций участников Санкт-Петербургского международного юридического форума // Судья. 2014. № 7. С. 60.

¹⁴ См.: *Клеандров М.И.* Об органе, олицетворяющем судебную власть // Росс. правосудие. 2014. № 8. С. 15.

¹⁵ См., например: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.; Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010; Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. / Под ред. А.В. Малько. М., 2008; Концепция правотворческой политики в Российской Федерации (Проект) / Разраб. А.В. Малько, А.П. Мазуренко. М., 2011; Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (Проект) / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2012; Концепция правозащитной политики в Российской Федерации (Проект) / Под ред. А.В. Малько. Ульяновск, 2014; Концепция единого Гражданского процессуального кодекса: предложения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ // Журнал рос. права. 2015. № 5. С. 25; Проект концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи // <http://pravo.ru/news/view/120652/> (Дата обращения: 30 июля 2015 г.).

¹⁶ Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. С. 8.

¹⁷ *Кобликов А.С.* Судебная политика и способы ее реализации // Сов. гос. и право. 1991. № 6. С. 72.

международно-правовые стандарты запрещают им заниматься политической деятельностью, обязывают их во всех случаях сохранять политически нейтральную позицию.

Между тем многие авторы, исследуя организацию и деятельность судебной власти, зачастую обращаются к анализу такого ее аспекта, как политика, отмечая при этом политическую природу суда. Например, С.А. Сайбулаева среди функций, осуществляемых Конституционным Судом РФ, выделяет политическую функцию¹⁸. “Уже тот факт, что в ходе судопроизводства, – пишет В.В. Лазарев, – реализуются нормы законов, делает судебные акты политически окрашенными”¹⁹. По мнению Н.В. Витрука и В.И. Анишиной, одной из функций судебной власти является “выработка основных направлений судебной политики”²⁰. Н.А. Петухов и А.С. Мамыкин обоснованно, на наш взгляд, предложили по аналогии с рядом зарубежных стран создать в Российской Федерации Высший судебный совет – организационный и идейно-интеллектуальный центр, который будет “призван вырабатывать единую судебную политику...”²¹.

Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев, размышляя о проблеме введения в научный оборот категории “судебная политика”, задает справедливый вопрос: “Что собой представляет сама судебная реформа, как одно из направлений общегосударственной политики по преобразованию всей судебной сферы страны, или это самостоятельная судебная политика государства, в проведении которой задействованы президент страны, органы законодательной, исполнительной и судебной власти?”²². На поставленный вопрос непременно следует дать утвердительный ответ. Судебная реформа и ее концепция, представленная Президентом РСФСР и утвержденная Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1, конечно, есть не что иное, как одно из проявлений официальной судебной политики государства. Иными словами, судебная реформа – одна из важных со-

ставляющих государственной судебной политики, поскольку она прямо исходит от главы государства, получила закрепление органом законодательной власти страны и содержит стратегию и тактику преобразований сферы судебной деятельности и других родственных ей правовых институтов. В таком же статусе можно расценивать федеральные целевые программы по развитию судебной системы Российской Федерации, утверждаемые Правительством РФ, а также многие другие меры по модернизации органов судебной власти, исходящие от соответствующих субъектов.

Однако, говоря о политике в контексте правосудной деятельности, мы должны четко развести два понятия: “судебная политика” и “политизированность судей”.

Методологической основой исследования судебной политики должна стать политика вообще, государственная политика и правовая политика.

“Политика” – это родовое понятие, имеющее много значений. Оно происходит от греческого слова “politike” – искусство управления государством. Древнегреческий философ Платон рассматривал политику как “искусство жить вместе”²³. Аристотель понимал политику как форму общности людей – “общее дело”, “общее благо”²⁴. По мнению И.А. Ильина, политика служит общему делу, а отход от служения целостности является антиполитикой²⁵. Современные философы также указывают на то, что суть политики состоит в выработке справедливых политических решений на основе компромисса²⁶, “материя политики – это сфера решения общих проблем, связанных с реализацией интересов социальной целостности”²⁷. В политологических словарях политику определяют как науку или искусство, помогающие управлять всеми “делами”, относящимися к организационному общежитию людей; деятельность, посредством которой приходят к решениям, осуществляемым в рамках общества и для него²⁸.

Таким образом, политика – это не борьба за власть. Ключевыми словами при определении политики являются “управление”, “руководство”,

¹⁸ См.: Сайбулаева С.А. Конституционная юстиция в системе органов государственной власти Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 11.

¹⁹ Лазарев В.В. Место и роль суда в правовой системе // Журнал рос. права. 2014. № 10. С. 17.

²⁰ Конституционное право Российской Федерации. Учеб. / Под общ. ред. Н.В. Витрука. М., 2011. С. 607.

²¹ Петухов Н.А., Мамыкин А.С. Состояние судебной системы Российской Федерации и основные направления ее развития // Росс. правосудие. 2013. № 5. С. 14.

²² Лебедев В.М. Становление судебной власти в России. Кн. 1; Суд. Правосудие. Судья. Российские хроники. Кн. 2. М., 2013. С. 233.

²³ Платон. Софист // Собр. соч. В 4-х т. Т. 2. М., 1993. С. 275–346.

²⁴ Чанышев А.Н. Аристотель. М., 1981. С. 153.

²⁵ См.: Ильин И.А. О политическом успехе // Родина и мы. Смоленск, 1995. С. 461.

²⁶ См.: Арато Э., Козн Дж.Л. Гражданское общество и политическая теория. М., 2003. С. 380–401; Хабермас Ю. Политические работы. М., 2005. С. 125–134.

²⁷ Демидов А.И. Учение о политике: философские основания. М., 2001. С. 12.

²⁸ См.: Даниленко В.И. Современный политологический словарь. М., 2000. С. 635, 637.

“достижение компромисса”. Политика должна обеспечивать целостность и социальную сбалансированность общества, осуществлять урегулирование противоречий в обществе, разрешать конфликты.

Подобная деятельность не только не идет в противоречие с природой и характером функционирования судебной власти, но составляет ее содержание. Ведь посредством правосудия судебная власть разрешает социальные конфликты, устраняет противоречия, цивилизованно примиряя противоборствующие стороны. Тем самым обеспечивается интеграция интересов общества и целостность всей общественной системы.

Что касается политизированности судей, то в общих чертах – это их политическая ангажированность и пристрастия при принятии решений, политическая пропаганда и агитация, членство и поддержка политических партий и других общественных объединений, а также иные действия служащих Фемиды по обеспечению интересов определенных субъектов, целью которых являются организация и участие в мероприятиях по завоеванию, удержанию власти и других аналогичных проявлениях.

Обозначенный феномен носит исключительно негативный характер и ничего общего с судебной политикой, основанной на праве и правовой политике, не имеет.

В самом общем виде судебная политика – это особая разновидность правовой политики, выражающаяся в научно обоснованной, последовательной и системной деятельности государственных органов и должностных лиц, институтов гражданского общества, направленной на формирование и реализацию стратегии и тактики совершенствования судебной системы в целях повышения эффективности судебной защиты и обеспечения прав и свобод личности, интересов общества и государства.

Основой (основанием) судебной политики служат идеи, взгляды, замыслы, установки и другие компоненты правовой идеологии. В названном тезисе важно подчеркнуть, что наличие государственно-правовой идеологии является важнейшей предпосылкой поступательного развития общества и целенаправленного движения России к правовому государству. Как верно пишет член-корреспондент РАН А. Запесоцкий, сегодня “проблема идеологии становится одной из самых серьезных, если не самой серьезной в дальней-

шем развитии страны”²⁹. Такого уровня идеология, по нашему мнению, должна пронизывать все сферы общественных отношений, все направления государственной деятельности, в том числе судебную. И здесь, конечно, прав А.Н. Сачков, который отмечает, что судебная власть не может существовать без идеологии. Она должна иметь концепцию развития и реализовывать общенациональные интересы в сфере совершенствования правосудия в судебной политике государства³⁰.

Важнейший признак судебной политики – деятельностный. Поэтому он обоснованно заложен в дефиницию этого правового явления. Судебная политика, как и правовая политика, и политика вообще, есть прежде всего деятельность – система действий и операций по разработке и осуществлению идей, установок, программ и реальному достижению намеченных задач и целей³¹.

Судебную политику, безусловно, надо формировать. Она должна отвечать сегодняшним конституционно-правовым и социальным реалиям, потребностям юридической практики. Обязательно учитывать как собственный исторический опыт и национальные традиции, так и правовые достижения мировой цивилизации. В этой связи представляются весьма полезными активно проводимые в последнее время сравнительно-правовые исследования³², поскольку позитивный опыт зарубежных стран может быть использован для организации и функционирования отечественного правосудия.

Объектом судебной политики являются общественные отношения в сфере создания оптимальной модели Справедливого Суда и осуществле-

²⁹ Запесоцкий А. Гражданин с дипломом // Росс. газ. 2014. 31 янв.

³⁰ См.: Сачков А.Н. Судебная власть: методология правового исследования. М., 2013. С. 169.

³¹ См. подробнее: Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012. С. 28–34.

³² См.: Еришов В.В., Петухов Н.А. Судебные системы стран континентальной Европы на примере Германии и Франции // Росс. правосудие. 2014. № 4. С. 5–15; Головкин Л.В. Теоретические и сравнительно-правовые подходы к определению модели участия граждан в отправлении правосудия по уголовным делам // Там же. 2015. № 6. С. 23–32; Касимов А.А. Становление и развитие суда с участием присяжных заседателей в Республике Казахстан: вопросы теории и практики // Там же. С. 41–47; Бурдина Е.В. Типология органов судейского сообщества в Российской Федерации и зарубежных странах // Там же. 2014. № 6. С. 51–61; Ермошин Г.Т. Организация судебной власти в Эстонской Республике // Росс. юстиция. 2014. № 9. С. 9–12; Кистринова О.В. Специализированные суды: опыт России и зарубежных стран // Росс. судья. 2015. № 2. С. 9–11.

ния эффективной правовой защиты физических и юридических лиц.

Субъектами формирования судебной политики прежде всего могут быть Президент РФ и его администрация, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, высшие органы судебной власти – Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ, высшие органы судейского сообщества – Всероссийский съезд судей, Совет судей РФ, Высшая квалификационная коллегия судей РФ, Высшая экзаменационная комиссия по приему квалификационного экзамена на должность судьи; Прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по правам человека, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, Министерство юстиции РФ и другие федеральные органы исполнительной власти в пределах предоставленных им полномочий. Большая роль в формировании судебной политики принадлежит институтам гражданского общества, и в первую очередь Общественной палате РФ, Совету при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, политическим партиям и другим общественным объединениям; научным и образовательным учреждениям, гражданам Российской Федерации.

Объединив усилия всех заинтересованных субъектов, в том числе представителей научной общественности, следует приступить к разработке конкретного доктринального продукта – Концепции судебной политики в РФ. Другими словами, настало время, когда имеющиеся наработки в сфере совершенствования судебной деятельности надо переводить на новый, более качественный концептуальный уровень.

Такой шаг позволит сформулировать целостный документ, внести в него большую научную аргументированность и прогностическую направленность, последовательность и системность перспективных преобразований, их комплексный характер для достижения судебно-правового прогресса и построения справедливого суда, отвечающего возрастающим интересам российской общественности.

Проект указанной концепции, во-первых, представляет собой систему теоретических положений, отражающих взгляды на сущность, цели, задачи, средства, приоритеты, направления, механизмы реализации и пути повышения эффективности судебной деятельности в долгосрочной перспективе. Во-вторых, указанный документ может содержать не только стратегию, но и тактику конкретных действий по достижению целей политики.

Этот проект, вобрав весь массив предлагаемых ныне разрозненных идей реформирования судостроительства³³, судопроизводства³⁴, правового положения судей и сотрудников аппарата судов³⁵, исполнения судебных актов³⁶ и др., мог бы стать единым консолидирующим все прогрессивные взгляды официальным политико-правовым документом. Он может быть юридическим, идеологическим и нравственным фундаментом перспективного переустройства всех аспектов судебной деятельности, стратегией и тактикой укрепления органов судебной власти и утверждения справедливого правосудия. Положения концепции, безусловно, должны соотноситься с установками правовой политики, дополнять, детализировать и развивать ее общие идеи. При формулировании ее содержания надо учесть запланированные мероприятия в Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы».

Таким образом, судебная политика выступает, с одной стороны, в статусе идейно-организационной основы, консолидирующего и направляющего фактора оптимизации и совершенствования судебной деятельности, а с другой – является одним из ключевых компонентов как Концепции правовой политики, так и Концепции долгосрочного

³³ См.: Клеандров М.И. О модели радикальной автономизации мировой юстиции в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2015. № 3. С. 31–42; Петухов Н.А., Мамыкин А.С., Туганов Ю.Н. Обеспечение единства судебной системы Российской Федерации в современных условиях // Росс. правосудие. 2013. № 12. С. 42–56; Чутилкина А.Ф. К вопросу о реформировании российской судебной системы // Росс. судья. 2015. № 2. С. 33–36.

³⁴ См.: Труханова М., Кондратьева И., Ефименко Е. В комитете Кудрина представили проект реформы УПК // <http://pravo.ru/news/view/121612> (Дата обращения: 4 сентября 2015 г.); Алиев Т.Т. Единый цивилистический процессуальный кодекс: за и против // Росс. юстиция. 2015. № 7. С. 2–4; Борисова Е.А. Оптимизация устройства судебных инстанций в свете реорганизации судебной системы Российской Федерации // Закон. 2014. № 3. С. 107–112; Качалова О.В. Перспективы реформирования суда присяжных в России // Росс. правосудие. 2015. № 6. С. 19–22.

³⁵ См.: Антон Иванов предлагает идею экстерриториального статуса судьи // <http://pravo.ru/news/view/83137> (Дата обращения: 3 марта 2013 г.); Бутыко Л.В., Улетова Г.Д. Модернизация статуса судей в Российской Федерации: возможность и неизбежность? // Росс. судья. 2015. С. 37–41; Берсенева Т. Аппарату судов придется ждать повышения зарплат до 2018 года // <http://pravo.ru/news/view/113489> (Дата обращения: 11 декабря 2014 г.).

³⁶ См.: Яшина И.А. Принцип законности в судебном процессе: конституционная интерпретация. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 14, 27, 28; Минюст приступил к разработке Исполнительного кодекса РФ // <http://pravo.ru/news/view/118817> (Дата обращения: 23 мая 2015 г.).

социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

Кстати, М.И. Клеандров допускает, что Концепция судебной политики вполне может стать важной составляющей фундамента предлагаемого государственного проекта “Справедливый Суд”³⁷.

Здесь нельзя не сказать, что судебная политика как направление научных исследований имеет место не только в Российской Федерации, но и в других государствах³⁸, а в некоторых странах она переведена в практическую плоскость. Например, в Министерстве безопасности и юстиции Нидерландов функционируют структурное подразделение “по вопросам судебной политики” и соответствующие должностные лица³⁹. В Федеративной Республике Бразилия создан Национальный совет юстиции, основной задачей которого “является обеспечение единообразия судебной политики”⁴⁰.

В формате данной публикации можно предложить основные параметры и примерную структуру Концепции судебной политики.

В частности, во введении следует дать общую характеристику хода современной судебной реформы и состояния правосудной деятельности с правдивым, объективным анализом ее позитивных и негативных тенденций. Здесь нужно систематизировать и отразить все дефекты и основные проблемы организации и функционирования органов судебной системы, судебно-экспертной деятельности, исполнения судебных актов и других смежных правовых институтов, обеспечивающих правосудие.

В разд. 1 “Общие начала судебной политики” важно обозначить дефиниции и характеристику таких базовых понятий, как “судебная власть”,

“судебная деятельность”, “судебная политика”, “судебная реформа”, “судебная система”, “судебная защита”, “судебно-правовой прогресс”, “правосудие”, “судопроизводство”, “судебная практика”, “судебный прецедент”, “судебные акты” и др. Как известно, в юридической науке относительно понятийного аппарата теории судебной власти нет единой точки зрения, а порой учеными высказаны диаметрально противоположные взгляды. Учитывая особую значимость соответствующего ряда правовых терминов, видимо, потребуются проведение специальной широкой дискуссии. Необходима консолидация усилий юридического сообщества, всех заинтересованных лиц для преодоления имеющихся разногласий либо сближения высказанных позиций.

В этом же разделе следует определить цели и задачи судебной политики, уровни и субъекты ее формирования и осуществления. В частности, цели судебной политики вытекают из объективных интересов и потребностей личности и государства, сформировавшихся на современном этапе развития общества. Стратегическими целями судебной политики могут выступать: обеспечение незыблемости основ конституционного строя, верховенства права, законности и правового порядка; эффективное восстановление нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства; преодоление препятствий в реализации юридического статуса субъектов правоотношений; утверждение социальной справедливости, миротворческих начал и общественной стабильности. Названные цели судебной политики находят свое развитие в ее задачах.

В разд. 2 “Содержание судебной политики” можно отразить правовые, нравственно-этические и научные основы судебной политики; все организационно-структурные и процессуальные аспекты совершенствования судебной деятельности, особенно правосудия как основного компонента этого феномена.

Следует также иметь в виду, что содержание судебной политики многогранно и многоаспектно. Оно отражает стратегию и тактику развития не только непосредственно правосудия, но и институтов, обеспечивающих судебную деятельность. Поэтому в этой части концепции надо обозначить меры по модернизации органов судейского сообщества – советов судей и квалификационных коллегий судей; Судебного департамента при Верховном Суде РФ и его органов на местах по организационному и ресурсному (кадровое, финансовое, материально-техническое, инфор-

³⁷ Клеандров М.И. Нужна ли России судебная реформа? // Судья. 2015. № 2. С. 57.

³⁸ См., например: Барак А. Судейское усмотрение / Пер. с англ. М., 1999. С. 294–299; Гамбарян А.С. Судебная политика: понятие и институциональная система // Судебная власть и уголовный процесс. 2013. № 2. С. 134–139; Москвич Л.А. Стандарты эффективности судебной системы // Росс. судья. 2013. № 4. С. 8; Марочкин И.Е. Легитимность судебной власти // Проблемы законности. Харьков, 2012. № 118. С. 209–218; Костенко О. Н., Прилуцкий С. В. Рец. на монографию Н.А. Колоколова “Судебная власть: от лозунга к пониманию реальности” (М., 2010. 400 с.) // Росс. юстиция. 2012. № 5. С. 68, 69.

³⁹ См.: Альберс П. Связь между эффективно работающими судами в Европе: от мер повышения качества к отличной работе судов // <http://www.ebrd.com/russian/downloads/research/law/lit11rk.pdf> (Дата обращения: 28 ноября 2012 г.).

⁴⁰ См.: Пленарное заседание Совета судей Российской Федерации (1–5 июня 2015 г.) // Судья. 2015. № 8. С. 12.

мационное) обеспечению суда; органов судебной экспертной деятельности; Федеральной службы судебных приставов по безусловному исполнению судебных актов и др.

Раздел 3 “Основные направления судебной политики” будет содержать несколько ее приоритетных направлений: укрепление реальной самостоятельности судебной власти в государственном механизме, оптимизация объема ее полномочий и служебной нагрузки; повышение роли суда в обществе и степени его легитимности; модернизация судостроительства; совершенствование судопроизводства, и в частности судебных инстанций; развитие правового статуса судей и сотрудников аппарата судов, повышение уровня их правовой культуры; реформирование механизма исполнения судебных актов.

В разд. 4 “Приоритеты судебной политики в субъектах Российской Федерации” важно подчеркнуть федеративный характер государственного устройства России и необходимость развития судебного федерализма. Выделить направления выстраивания региональной судебной политики, например формирование комплексной судебной политики в сфере мировой юстиции и конституционного (уставного) правосудия; повышение качества нормативно-правового регулирования деятельности судебных органов субъектов РФ; совершенствование организации и деятельности мировых судей; расширение географии конституционных (уставных) судов; разработка конкретных программ и планов в этой сфере и др.

В разд. 5 “Предложения по совершенствованию законодательства о судебной деятельности и исполнению судебных актов” нужно дать перечень инициатив, в том числе конкретных нормативных правовых актов, включая федеральные целевые программы, направленные на оптимизацию и повышение эффективности правосудия, юридической защиты субъектов правоотношений.

В частности, в целях утверждения подлинной самостоятельности и независимости судебной власти следует изменить способ финансирования судебной системы, закрепив в Федеральном конституционном законе “О судебной системе РФ” нормы финансирования судов, а также конкретный процент ежегодных отчислений от расходной части федерального бюджета. Аналогичные правовые акты нужно принять на региональном уровне для обеспечения деятельности судов и судей субъектов Федерации.

Важно ускорить процесс принятия законодательства по оптимизации организационно-право-

вых основ единства судебной системы. Для этого надо внести изменения и дополнения в Конституцию РФ 1993 г., Федеральные конституционные законы “О судебной системе Российской Федерации”, “О Верховном Суде Российской Федерации”, “О судах общей юрисдикции в Российской Федерации”, предусмотреть создание самостоятельных межрайонных, межобластных – апелляционных и окружных – кассационных судов для размещения соответствующих судебных инстанций. В целях справедливого разрешения споров граждан с органами публичной власти, утверждения правового порядка в сфере управления и усиления юридической защищенности населения учредить самостоятельные административные суды. Юрисдикция таких судов не должна совпадать с административно-территориальным делением Российской Федерации.

Необходимо на законодательном уровне оптимизировать юрисдикцию органов правосудия и служебную нагрузку судей. Для этого нужно исключить возможность рассмотрения судами неспорных дел, и особенно инициируемых органами прокуратуры; активнее развивать и стимулировать внесудебные и досудебные процедуры, дифференцированные процедуры рассмотрения дел и принятия процессуальных актов; нормативно закрепить научно обоснованные нормы служебной нагрузки и штатной численности судей.

Следует принять ряд мер политического, экономического, духовно-нравственного и юридического свойства для преодоления отчуждения граждан и органов судебной власти, повышения уровня легитимности суда и упрочения его роли в обществе. Для этого прежде всего надо возродить институт народных заседателей, который в современных модернизированных формах способен отправлять справедливое правосудие; расширить юрисдикцию суда присяжных и распространить его компетенцию на административную и гражданскую формы судопроизводства.

Для совершенствования правового статуса судей в первоочередном порядке принять ряд законоположений по обеспечению подлинной независимости судей, в частности изменить способ наделения полномочий председателей судов и их заместителей с назначения на выборы судьями соответствующего суда; внедрить во всех судах компьютерный порядок распределения дел; установить для служителей Фемиды, включая сотрудников аппарата судов, достойное материальное и социальное обеспечение, равное соответствующим должностям в органах законодательной и исполнительной ветвей власти; нормативно за-

крепить порядок предоставления судьям жилья и земельных участков; принять специальный Закон “Об ответственности за неправомерное воздействие на судей”; создать в судебной системе службу собственной безопасности, выполняющей как функции предупреждения и выявления коррупционных правонарушений, так и полномочия по расследованию фактов незаконного вмешательства в процессуальную деятельность судей. Для упрочения правового статуса судей необходимы стабильное правовое регулирование и устойчивая практика его реализации. Поэтому следовало бы отказаться от действующей многолетней практики произвольного толкования конституционного принципа несменяемости судей, систематического изменения его содержания и принятия юридических актов под конкретными физическими лицами. В то же время надо укреплять дисциплину, правовой и нравственный порядок в судейской среде, развивать нормы о соразмерной ответственности служащих Фемиды, а также процедуры социального контроля за судейской корпорацией.

В целях совершенствования статуса сотрудников аппарата судов целесообразно принятие Закона “О судебной службе Российской Федерации”.

В общественном, да и профессиональном правосознании не без оснований сложилось мнение о существовании в судах обвинительного уклона, поскольку судебная система комплектуется по большей мере из представителей прокуратуры, следственных органов и самих судов. Для его преодоления надо внести коррективы в кадровую политику и источники формирования судебного корпуса. Например, желательно изменить ст. 4 Закона РФ “О статусе судей в Российской Федерации” в части закрепления требований к характеру пятилетнего юридического стажа, необходимого для получения статуса судей. Судьями должны становиться соискатели, имеющие стаж работы на стороне как обвинения, так и защиты.

Для объективного и беспристрастного формирования судебного корпуса следует повысить роль квалификационных коллегий судей, в том числе закрепить принцип тайного голосования членов коллегии. Поскольку состав таких орга-

нов состоит не только из судей, но и из представителей Президента РФ и общественности, следовало бы переименовать такие коллегии судей в квалификационные коллегии по формированию судебных органов и аттестации судей. Нуждается в совершенствовании практика работы Советов судей РФ, особенно по выполнению контрольных функций за деятельностью органов Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

Нужно осуществить ряд мер, направленных на улучшение механизма реализации судебных актов. Необходимы нормативное регулирование исполнительных отношений, кодификация правовых актов и принятие Исполнительного кодекса РФ. Одновременно следует кардинально реформировать Федеральную службу судебных приставов. В частности, увеличить объем ее компетенции до уровня правоохранительного органа, повысить статус этих должностных лиц и престиж профессии. В то же время имеется потребность в правовом закреплении дополнительных контрольных полномочий суда на стадии исполнения вынесенных им актов. Целесообразно принять Федеральный закон “Об ответственности за неуважение к суду и за неисполнение судебного акта”.

Для обеспечения оперативности и справедливости правосудия требуется принятие Федерального закона “Об организации Федеральной экспертно-судебной службы в составе Министерства юстиции Российской Федерации”.

Названный перечень предложений следует, безусловно, продолжить.

В заключение отметим: инициатива Всероссийского съезда судей по разработке “государственного проекта стратегических преобразований организационно-правового механизма отечественного правосудия” должна быть непременно поддержана и реализована. Поэтому следует приступить к формированию подобного документа. Он будет содержать пакет основополагающих положений по поступательному развитию судебной деятельности, повышению ее эффективности и осуществляемой юридической защиты. В нем важно заложить весь алгоритм практических действий, а также правовой образ Справедливого Суда XXI в.