

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.067-078

В. К. Михайлов*

Независимость российских судей в условиях их несменяемости

Аннотация. Работа стала четвертой в цикле исследований автором различных аспектов независимости судебной власти. Она посвящена реализации принципа несменяемости судей как одной из провозглашенных гарантий их независимости. В статье анализируется институциональная и индивидуальная независимость судов и судей, делается вывод об особой роли именно индивидуальной независимости судей в обеспечении независимости судебной власти в целом. В рамках исследования внимание читателя обращается на составные элементы несменяемости судей: период наделения статусом федеральных судей и специальную процедуру приостановления и прекращения их полномочий.

Автор подвергает критике установленные законодателем различные предельные возрастные цензы, по достижении которых у судей прекращаются полномочия. Подобный дифференцированный подход, по его мнению, вступает в противоречие с общеправовым принципом равенства и отраслевым — единства статуса судей. Вследствие этого руководство высших судов с учетом возможности их многократного пере назначения впадает во вредную зависимость от лица, имеющего право выдвигать их кандидатуры на должности председателя и заместителей председателя соответствующего суда. Даются неутешительные прогнозы по реализации конституционной поправки, расширяющей полномочия Президента по лишению статуса судей Конституционного, Верховного судов, кассационных и апелляционных судов Российской Федерации.

В работе подробно рассматривается процедура привлечения судей к дисциплинарной ответственности, призванная опять-таки защищать их независимость, но с учетом имеющихся недостатков позволяющая использовать этот механизм в целях контроля и давления на судей. В этой связи автором обосновывается и предлагается внушительный список мер, направленных на изменение ситуации. Эти меры предусматривают изменение составов квалификационных коллегий судей, ограничения участия в них судейского руководства и вышестоящих судов, их расширение судьями Конституционного Суда и усиление в них общественного участия, установление возможности оспаривания решений квалификационных коллегий судей гражданами-заявителями.

Ключевые слова: суд; судья; правосудие; независимость судей; несменяемость судей; единство судейского статуса; дисциплинарная ответственность судей; органы судейского сообщества; квалификационная коллегия судей; состав ККС.

Для цитирования: Михайлов В. К. Независимость российских судей в условиях их несменяемости // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 12. — С. 67–78. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.067-078.

© Михайлов В. К., 2020

* Михайлов Виктор Камоевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры судебной власти факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», государственный советник РФ 1-го класса
Большой Трехсвятительский пер., д. 3, г. Москва, Россия, 123022
vmikhaylov@hse.ru

Independence of Russian Judges in Conditions of Irremovability of Judges

Viktor K. Mikhailov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Judicial Power, Faculty of Law, National Research University Higher School of Economics, 1st Class State Councilor of the Russian Federation
per. Bolshoy Trekhsvyatitelskiy, d. 3, Moscow, Russia, 123022
vmikhaylov@hse.ru

Abstract. The paper has become the fourth work in a cycle of studies carried out by the author to investigate the independence of the judiciary. It is devoted to the implementation of the principle of irremovability of judges as one of the declared guarantees of their independence. The paper analyzes the institutional and individual independence of courts and judges, concludes that it is individual independence of judges that plays the special role in ensuring the independence of the judiciary in general. Within the framework of the study, the reader's attention is drawn to the components of the irremovability of judges: the period of granting the status of federal judges and the special procedure for suspending and terminating their powers.

The author criticizes various age limits established by the legislator, upon which judges' powers are terminated. Such a differentiated approach, in his opinion, conflicts with the general legal principle of equality and a sectoral principle of the unity of the status of judges. As a consequence, the leadership of the highest courts, given the possibility of reassigning them repeatedly, falls into a harmful dependence on the person entitled to nominate them for the positions of the President and Vice-Presidents of the relevant court. The author provides discouraging forecasts concerning the implementation of the constitutional amendment extending the powers of the President to deprive the status of judges of the Constitutional, Supreme Courts, Cassation and Appeal Courts of the Russian Federation.

The work elaborates on the procedure for bringing judges to disciplinary responsibility, which is designed to protect their independence, but in view of the existing shortcomings allowing the use of this mechanism in order to monitor and pressure judges. In this regard, the author substantiates and proposes an impressive list of measures aimed at changing the situation. These measures include changing the composition of the qualification panels of judges, restricting the participation of judicial leadership and higher courts, their expansion by the judges of the Constitutional Court and the strengthening of their public participation, the establishment of the possibility of challenging the decisions of the qualification panels of judges by applicants.

Keywords: court; judge; justice; independence of judges; irremovability of judges; unity of judicial status; disciplinary responsibility of judges; judicial community bodies; qualification body of judges (QBJ); composition of the QBJ.

Cite as: Mikhailov VK. Nezavisimost rossiyskikh sudey v usloviyakh ikh nesmenyaemosti [Independence of Russian Judges in Conditions of Irremovability of Judges]. *Lex russica*. 2020;73(12):0067-078. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.067-078. (In Russ., abstract in Eng.).

Институциональная и индивидуальная независимость судей

Как всем известно, эффективная защита прав человека и развитие государства в современном мире невозможны без должного обеспечения независимости судебной власти, осуществляющей правосудие. Никто также не усомнится в том, что независимость судебной власти обеспечивается реализацией принципа разделения властей и устоявшимися в доктрине гарантиями независимости, как то: наличие особой процедуры осуществления правосудия; запрет под угрозой ответственности на вмешательство в деятельность по осуществлению правосудия; неприкосновенность судьи; несменяемость су-

дьи; система органов судейского сообщества; право на отставку; отвод и самоотвод; представление специального материального и социального обеспечения.

Однако практика показывает, что не все так однозначно, когда дело доходит до реализации этой, казалось бы, апробированной во многих правовых системах и потому понятной конструкции.

В большинстве стран с так называемой транзитной демократией формально предусмотрены все указанные гарантии независимости, но говорить о ее достижении, увы, не приходится. Так, например, по оценке Европейского Суда по правам человека Россия находится на втором месте (уступая лишь Турции) по числу наруше-

ний ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, затрагивающей в том числе проблемы в области независимости и беспристрастности судов. Замыкают четверку «лидеров» Украина и Румыния¹.

Со временем становится очевидным, что наличие институциональной независимости не может обеспечить индивидуальную независимость судей. На первый взгляд, в российской правовой действительности в вопросе законодательного обеспечения институциональной независимости все обстоит не так уж плохо, но когда дело доходит до оценки индивидуальной независимости самих судей, то приходится констатировать многочисленные узкие места на всех этапах наделения полномочиями и деятельности лиц — носителей судебной власти. Поэтому важно продолжать работу по совершенствованию и укреплению личной независимости судей, учитывая там, где возможно, положительный опыт иностранных государств.

Вместе с тем нелишним будет определить также круг субъектов, независимость от которых надо обеспечить в необходимой степени, чтобы максимально эффективно достигалась провозглашенная главенствующая цель правосудия — соблюдение прав и свобод человека.

По итогам анализа в качестве основных серьезных недостатков правового регулирования обеспечения индивидуальной независимости судей можно выделить положения, устанавливающие требования к кандидатам на должность судьи, процедуру отбора и назначения судей, формирование и деятельность органов судейского сообщества, осуществляющих контроль за судьями, полномочия судейского «руководства», содержание и порядок предоставления им материальных и социальных гарантий. Помимо этого, стоит отметить также отсутствие действительно независимых общественно-политических институтов в России, вовлеченных в работу по недопущению какого-либо воздействия на судей и их сообщества.

Примерно такие же проблемы выделял в своем исследовании и А. А. Царев, который среди аспектов, влияющих на независимость

органов судебной власти, называет институциональный (самостоятельность судебных органов и их особое финансирование за счет бюджетных средств) и содержательный аспект (независимость судей при отправлении правосудия и их подчинение только закону). К факторам, негативно влияющим на осуществление правосудия, он относит политическую, корпоративную или иную ангажированность в процессе отбора и назначения носителей судебной власти на должность; недостаточный социальный контроль за судебной властью; сложный механизм привлечения судей к юридической ответственности, открывающий шлюзы для злоупотреблений властью; излишнюю корпоративность судейского сообщества, при которой участие представителей общественности в квалификационных коллегиях судей становится иллюзорным и носит декларативный характер².

Сравнивая приведенные проблемы независимости российских судей с американской системой обеспечения независимости судей, Е. А. Мишина обращает внимание на различия в подходах и масштабах мер, принимаемых для укрепления именно лично независимости судей, по итогам которых становится очевидной необходимость и масштабность изменений многих действующих российских подходов³.

Период действия судейских полномочий в России

Одной из гарантий, направленных на обеспечение независимости непосредственно судьи, является принцип их несменяемости, закрепленный в ст. 121 Конституции РФ. В силу данного конституционного установления любые изменения в статусе судьи должны происходить по его воле или при наступлении определенных законом обстоятельств либо при совершении проступков или наступлении событий, влекущих установленные законом последствия в виде приостановления и прекращения судейских полномочий.

Рассматривая основы независимости судей, Генеральный секретарь Совета Европы

¹ См. статистику «Нарушения по статьям и государствам-ответчикам в 1959–2019 гг.» на сайте ЕСПЧ: URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2019_ENG.pdf (дата обращения: 18.08.2020).

² Царев А. А. Неприкосновенность судьи как гарантия его независимости : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 20–21.

³ Мишина Е. А. Из американского опыта обеспечения личной независимости судей // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. № 4. С. 119–133.

Т. Ягланд в докладе от 2017 г. отмечал, что уверенность в том, что судья будет занимать свою должность до достижения пенсионного возраста, за исключением случаев дисциплинарного нарушения или проблем со здоровьем, является для них гарантией независимости в соответствии с европейскими стандартами, и почти все страны-члены гарантируют это законом⁴. Не является исключением и Российская Федерация.

Согласно ст. 14 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» полномочия судей федеральных судов не ограничены определенным сроком. В то же время статьей 11 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» установлен общий предельный возраст пребывания в должности судьи федерального суда (70 лет), при наступлении которого судья автоматически лишается полномочий. Однако из этого правила профильным законодательством предусмотрены исключения в сторону увеличения предельного возраста до 76 лет в отношении следующих должностей: заместителей Председателя Конституционного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ, председателей кассационных судов общей юрисдикции, председателей арбитражных судов округов. Ранее в отношении Председателя Конституционного Суда РФ, а затем и Председателя Верховного Суда РФ был вообще исключен предельный возраст.

Данный подход нельзя признать безупречным, во-первых, в силу прямого противоречия принципу единства статуса судей, закрепленного в ст. 12 и 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», поскольку председатели и заместители, несмотря на имеющиеся у них подчас чрезмерные полномочия в отношении рядовых судей, все же как согласно международным ре-

комендациям⁵, так и в целом принципу независимости судей должны оставаться «первыми среди равных» и ни в коем случае не обладать особыми статусными привилегиями.

Во-вторых, такое разное, без объективного и разумного оправдания обращение с лицами, имеющими одинаковый статус, представляет собой отступление от конституционного принципа равенства, приводящее к дискриминации. Отсутствие объективного и разумного оправдания (no objective and reasonable justification), согласно ЕСПЧ, означает, что различие в обращении не преследует «законную цель» или нет «разумной соразмерности между используемыми средствами и преследуемой целью»⁶. Ведь достаточно странным было бы утверждение, что разница в возрасте для выхода на пенсию для судей и председателей судов была установлена государством для улучшения менее благоприятного экономического положения обычных судей, как это было признано Европейским Судом в отношении женщин по делу *Stec and Others v. UK*⁷.

Единственным логичным объяснением этому является желание власти сохранить для конкретных лиц возможность остаться в должности председателей и их заместителей, тем самым создать дополнительные условия зависимости судейского руководства от воли лица, представляющего кандидатуры на эти должности. (Изменения, отменяющие предельный возраст у председателей Конституционного Суда и Верховного Суда РФ были приняты в 2010 г., когда действующим председателям В. Д. Зорькину и В. М. Лебедеву соответственно исполнилось по 67 лет, к датам их переназначения пришлось бы искать им замену; аналогичным образом обстояло положение дел и с заместителями председателей — изменения внесены в 2018 г.) Вследствие данной неоднозначной регламентации предельных возрастов при представлении пре-

⁴ Доклад Генерального Секретаря Совета Европы Т. Ягланда. Положение в области демократии, прав человека и верховенства права. Популизм — насколько прочна европейская система сдержек и противовесов? 127-я сессия Комитета министров Совет Европы. Никосия : Совет Европы, 2017. С. 17.

⁵ Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии были подготовлены в июне 2010 г. на региональном совещании экспертов, организованном БДИПЧ совместно с Институтом сравнительного публичного права и международного права имени Макса Планка. См.: URL: <http://www.osce.org/odihr/KyivRec> (дата обращения: 20.03.2020).

⁶ См.: P. 81 ECtHR, *Andrejeva v. Latvia* [GC] (No. 55707/00), 18 February 2009 или D. H. and Others v. the Czech Republic [GC], no. 57325/00, §§ 175 и 196, ECHR 2007.

⁷ *Ана Гомез Херредеро*. Социальное обеспечение как право человека. Защита, предлагаемая Европейской конвенцией по правам человека. Совет Европы, 2007. С. 39.

зидентом иного кандидата на должность, предполагающую повышенный предельный возраст, действующие председатели и их заместители старше 70 лет вынуждены будут лишиться не только занимаемых руководящих должностей, но и судейского статуса вообще. То есть они впадают в прямую зависимость от лица, их представляющего, под угрозой утраты статуса.

Очевидно, что целью подобного правового регулирования, устанавливающего дифференцированный подход к возрастному цензу председателей и заместителей российских высших судов, является сохранение конкретного, «полезного» и фактически подконтрольного лица на этой должности. Никакой иной необходимой в демократическом обществе цели такое исключение из общего правила не служит и поэтому является избыточным.

В этой связи еще более непонятно, что в отличие от кассационных судов общей юрисдикции в отношении руководства кассационных военных судов, созданных одновременно и являющихся, по сути, одноуровневыми, повышенный предельный возраст не установлен. То ли это техническая ошибка, то ли не было необходимости в дополнительном рычаге влияния на военных судей — «заслужили доверие».

Неодинаковый подход к установлению предельного возраста судей встречается и в практике европейских государств, но она не идет ни в какое сравнение с российской действительностью. Так, в Англии предельный возраст для оплачиваемого магистрата составляет 70 лет, а по специальному разрешению лорда-канцлера — 72 года⁸. Однако это правило распространяется на магистратов, назначенных на должность после 25 октября 1968 г., назначенные ранее могут находиться в должности судьи до 75-летнего возраста⁹. То есть различия в правовом регулировании связаны не с должностью судьи, имеющего властно-распорядительные функции, а с действием правовой нормы во времени и распространяются на всех судей, независимо от занимаемой ими должности.

Пожалуй, именно по этой причине, несмотря на многократные обсуждения на самом высоком уровне¹⁰, предложения о необходи-

мости установления выборности председателей судов судьями того же суда из своего состава или наделение их полномочиями на сравнительно непродолжительный срок с обязательной ротацией не были реализованы. По итогам реформы судебной системы РФ 2019 г. у всех председателей сохранился порядок назначения и возможность возглавлять суды неограниченное количество раз. Новый порядок в виде злополучных «двух сроков подряд» был внесен лишь в отношении заместителей председателей кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции и председателей районных судов, что также противоречит уже упомянутым принципам и здравому смыслу.

Все отмеченные недостатки законодательства в своей системной связи (бессрочность наделения судейскими полномочиями, различные возрастные цензы, назначаемость председателей и допустимость многократного замещения этой должности, наряду с существующей процедурой переназначения, где главенствующим фактором является воля президента), приводящие, по сути, к несменяемости судей в течение длительного периода при отсутствии претензий к их работе со стороны «назначающего», создают устойчивый механизм влияния на осуществление судейской деятельности, ограничивая независимость российских судей от президентской власти.

На фоне этого дополнительные президентские полномочия по инициированию лишения статуса председателей, их заместителей и судей всех высших судов (Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, кассационных и апелляционных судов), введенные поправкой к п. «е.3» ст. 83 Конституции РФ, создают еще больший дисбаланс в системе сдержек и противовесов между ветвями власти и потому представляются угрожающими принципу несменяемости судей.

Усугубляется ситуация еще тем, что согласно данной новой норме президент подменяет собой органы судейского сообщества, призванные осуществлять независимую оценку поведения и состояния судьи на предмет совершения проступков или невозможности осуществления им своих полномочий и определять меру от-

⁸ Administration of justice Act. 1973, ch.15. s.1 (1) (2); Justice of the Peace Act. 1979, ch. 55.

⁹ Ограничение срока службы оплачиваемого магистрата возрастом в 75 лет впервые было введено Законом о мировых судьях 1949 г.

¹⁰ Предложения Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека о мерах по обеспечению гарантий независимости судей, гласности и прозрачности при осуществлении правосудия // URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/4084/> (дата обращения: 23.03.2020).

ветственности — «прекращение полномочий» судьи является лишь одной из четырех предусмотренных законом мер. А поскольку основания применения дисциплинарной ответственности в отношении судей определяются в очень общем смысле, создавая условия неопределенности¹¹, то усиливается необходимость беспристрастного рассмотрения таких дел независимым коллегиальным органом, каковым при качественном правовом регулировании деятельности должны стать Высшая квалификационная коллегия судей РФ и квалификационные коллегии судей в субъектах РФ.

В этой связи возникает потребность в исследовании теперь уже основного (до конституционной поправки — единственного) органа, имеющего право приостанавливать и прекращать полномочия судей, порядок их осуществления, который, в свою очередь, в доктрине рассматривается как одна из важных составляющих принципа несменяемости судей.

Процедура привлечения к дисциплинарной ответственности судей через орган судейского сообщества

Статьей 121 Конституции РФ и конкретизирующей ее положения статьей 15 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» определен особый порядок прекращения и приостановления полномочий судьи. В силу пп. 1–5 ст. 12.1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» за совершение дисциплинарного проступка, то есть виновного действия (бездействия) при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, в результате чего были нарушены положения названного Закона и (или) Кодекса судейской этики, что повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи, на судью может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде замечания, предупреждения, понижения в квалификационном классе, досрочного прекращения полномочий судьи. При этом приведенные нормы не предполагают привлечения судьи к дисциплинарной ответственности за судебную ошибку, если судья действовал в рамках судейского усмотрения и не допустил грубого

нарушения при применении норм материального или процессуального права.

Прежде чем приступить к анализу основной процедуры дисциплинарного производства в отношении судей, необходимо отметить, что опять-таки, противореча принципам единства статуса судей, порядок привлечения к дисциплинарной ответственности судей Конституционного Суда и иных судей в Российской Федерации кардинально отличается от процедуры, применяемой в отношении остальных судей.

Согласно ст. 18 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» прекращение полномочий судьи Конституционного Суда, совершившего дисциплинарный проступок, производится Советом Федерации по представлению самого высокого суда, принятому большинством голосов — не менее 2/3 от общего числа судей КС. При этом в соответствии с § 19 Регламента Конституционного Суда РФ только лишь по фактам осуществления судьей занятий или совершения им действий, не совместимых с должностью судьи, Конституционный Суд в заседании выносит судье предупреждение, в котором указываются подлежащие прекращению занятия или действия и устанавливается срок для их прекращения. В остальных случаях никаких иных альтернативных мер дисциплинарного взыскания, помимо прекращения полномочий, как это предусмотрено для других федеральных судей, для судей Конституционного Суда законодательством не установлено.

В силу § 56 Регламента сама необходимость рассмотрения вопроса о прекращении полномочий судьи по данному основанию принимается Конституционным Судом в пленарном заседании большинством не менее 10 голосов (с учетом последних поправок к Конституции и уменьшения числа судей КС данное ограничение изменится).

Однако даже такая гарантия не обеспечивает объективности и беспристрастности рассмотрения дисциплинарных дел в отношении судьи Конституционного Суда РФ, поскольку оно осуществляется его коллегами из того же суда.

В данном случае считаем предпочтительным обосновать наш вывод позициями самого Конституционного Суда. В постановлении от 28.02.2008 № 3-П Суд отмечал, что конституци-

¹¹ Статья автора на тему «Кодексы этики профессиональных сообществ — гарантия независимости или инструмент давления?», посвященная проблемам регулирования этического поведения судей, планируется к опубликованию осенью 2020 г. в издании «Журнал российского права».

онно-правовой статус судьи как носителя судебной власти, действующей в системе разделения государственной власти самостоятельно и независимо, требует особого порядка лишения судьи этого статуса, который предполагает объективное и беспристрастное рассмотрение данного вопроса компетентным органом, который в своей деятельности неукоснительно соблюдает принципы независимости судей и невмешательства в судебную деятельность. Чуть позднее, в постановлении от 20.07.2011 № 19-П, Суд указал: возможность привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, имеющей существенную специфику, обусловленную специальным (конституционно-правовым) статусом судьи, обеспечивает баланс между независимостью судьи, которая сама по себе не предполагает бесконтрольности и безответственности, и его обязательствами перед обществом, что требует особой тщательности от законодателя при установлении оснований для применения к судье дисциплинарных санкций, а от органов, уполномоченных на их применение, — при определении наличия либо отсутствия таких оснований в каждом конкретном случае.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда находят свое отражение и в Основных принципах независимости судебных органов, одобренных Резолюцией 40/146 Генеральной Ассамблеи ООН (Милан, 26 августа — 6 сентября 1985 г.), пункты 17 и 20 которых предписывают безотлагательно и беспристрастно рассматривать обвинение или жалобу, поступившие на судью в ходе выполнения им (ею) своих судебных и профессиональных обязанностей, согласно соответствующей процедуре. Решения о дисциплинарном наказании должны быть предметом независимой проверки.

Во всех этих актах, очевидно, речь идет не о суде и точно не о судьях из того же суда, а именно о специальном независимом органе судебного сообщества, в нашем случае это квалификационная коллегия судей. Решение о наложении на остальных судей, помимо судей Конституционного Суда РФ, дисциплинарного взыскания принимается соответствующей квалификационной коллегией судей, к компетенции которой относится рассмотрение вопроса о прекращении полномочий конкретного судьи на момент принятия решения, и может быть

обжаловано в суд в порядке, установленном федеральным законом. В то время как у судей Конституционного Суда такое право на обжалование принятых в их отношении дисциплинарных решений как важнейшая гарантия с точки зрения международных стандартов¹² вообще отсутствует.

Федеральный закон от 14.03.2002 № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» определяет порядок производства по делам о дисциплинарной ответственности в отношении остальных судей. Согласно п. 1 ст. 22 данного Закона основанием для возбуждения дисциплинарного производства и рассмотрения квалификационной коллегией судей вопроса о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности является представление председателя соответствующего или вышестоящего суда либо обращение органа судейского сообщества. К представлению прилагаются материалы, подтверждающие совершение судье дисциплинарного проступка и содержащие характеристику судьи. Квалификационная коллегия может самостоятельно истребовать иные материалы, которые сочтет необходимыми для рассмотрения, либо может провести дополнительные проверочные мероприятия. Инициировать процедуру проверки квалификационной коллегией в отношении судьи возможно и на основании жалоб или сообщений граждан, которые в соответствии с п. 2 этой же статьи направляются непосредственно в коллегиям.

В силу п. 6 Положения о порядке работы квалификационных коллегий судей (утв. Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации на основании статьи 14 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» 22.03.2007) поступившая жалоба изучается на предмет наличия в ней сведений о совершении судье дисциплинарного проступка. Проверка жалобы может быть поручена члену квалификационной коллегии судей в соответствии с п. 2 ст. 13 настоящего Положения. При наличии в жалобе сведений о совершении судье дисциплинарного проступка председатель квалификационной коллегии судей либо президиум квалификационной коллегии судей принимает решение о проверке жалобы квалификационной коллегией судей самостоятельно путем

¹² Чернышова О. С., Диков Г. В. Гарантии судебной защиты для судей в практике Европейского Суда по правам человека и в других международно-правовых инструментах // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 152–170.

образования комиссии или о направлении жалобы для проверки председателю соответствующего или вышестоящего суда.

Любопытно, что в редакции Закона от 29.07.2018 председатель как орган, осуществляющий проверку по жалобам граждан, был исключен, но он сохранился в упомянутом положении в более поздней редакции — от 03.06.2019. Практика предыдущих лет отчетливо показала, что участие в данной процедуре председателя соответствующего суда в качестве проверяющего органа подменяет собой независимое коллегиальное рассмотрение судейского сообщества, предопределяя его решение: проверка осуществляется по-разному в отношении «своих» и «неугодных» судей.

Из последних примеров достаточно вспомнить мартовскую историю 2019 г., произошедшую с судьей Дорогомиловского суда Москвы Ириной Деваевой. В результате взлома телефона судьи в распоряжении начальства оказалась ее «фривольная» фотография. Вместо расследования и поиска виновных в нарушении неприкосновенности судьи руководство суда инициировало рассмотрение вопроса о прекращении полномочий И. Деваевой, хотя фотоснимок был сделан давно и нигде не размещался. Высказывалось мнение, что реальной причиной могли стать напряженные отношения судьи с председателем Дорогомиловского суда, в том числе из-за «излишней самостоятельности» судьи¹³.

На возможность использовать сложившийся механизм дисциплинарной ответственности в качестве инструмента давления на конкретного судью со стороны руководства суда обращается внимание и в материалах экспертов Центра стратегических разработок: «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 принятии решений»¹⁴. И к сожалению, в российских реалиях такие случаи не редкость.

Во избежание подобных негативных явлений целесообразно определить более четкие правила, не допускающие возможности основывать решения квалификационных коллегий на результатах проверки действий (бездействия) судей их же председателями. Во всех случаях, кем бы ни инициировалось дисциплинарное производство, следует установить обязательность проверок со стороны квалификационной коллегии судей, привести указанное Положение в соответствии с законом и исключить возможность делегирования проверочных мероприятий председателям судов. При этом надлежит разграничить деятельность по проверке жалоб и рассмотрению, вынесению решения о наличии в действиях судьи дисциплинарного проступка между различными органами, пусть даже в рамках одной квалификационной коллегии судей, причем на уровне закона. Скажем, это может быть отдельно сформированная комиссия, члены которой дают свое заключение по итогам проверки и не участвуют в рассмотрении. Требуется более детально определить их полномочия по осуществлению этих проверок, придать правовую силу запросам комиссии квалификационных коллегий судей, осуществляющей проверку, одновременно закрепив ответственность за воспрепятствование их деятельности. Для достижения эффективности деятельности надлежит также расширить, изменить соотношение и состав представительства в них.

На сегодня в соответствии с ч. 2 ст. 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации формируется в количестве 29 членов: 18 действующих судей, 10 так называемых представителей общественности, назначаемых Советом Федерации, и 1 — назначаемый Президентом; а часть 4 той же статьи определяет, что в состав квалификационной коллегии судей субъекта РФ входит 21 человек¹⁵, из которых 13 судей и 8 несудей-общественников. Такие

¹³ В августе 2018 г. эта судья смягчила меру пресечения фигуранткам дела «Нового величия» Анне Павликовой и Марии Дубовик, против которых фабрикуют дело об экстремизме (см.: URL: <https://snob.ru/news/176930/> (дата обращения: 25.03.2020)).

¹⁴ 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 // URL: http://www.enforce.spb.ru/images/Products/reports/Report_Justice_System_Preview.pdf (дата обращения: 01.04.2020).

¹⁵ За редкими исключениями, указанными в абз. 10–18 п. 4 и в п. 5 ст. 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

общественники, как правило, либо не имеют отношения к юриспруденции¹⁶, либо представляют тесно аффилированные с государством организации¹⁷. Судейское же представительство в основном сформировано из председателей и заместителей судов¹⁸, которые сами же вправе инициировать дисциплинарные дела в отношении судей своего и нижестоящих судов. Применяемые в российской практике подходы к составам квалификационных коллегий вступают в противоречие с международными рекомендациями¹⁹ и, вопреки своему предназначению, ослабляют судебную независимость.

Предложения по реформированию состава и деятельности квалификационных коллегий судей

Учитывая роль квалификационных коллегий судей всех уровней в обеспечении независимости судей посредством осуществления коллегиями важнейших полномочий (комплектование судебного корпуса, присвоение действующим судьям квалификационных классов, участие в привлечении судей к уголовной и административной ответственности, а также непосредственное привлечение к дисциплинарной ответственности и т.д.), создающих благоприятные условия для защищенной деятельности судей, важно подчеркнуть, что состав и открытое беспристрастное функционирование коллегий имеют особое значение. В конечном итоге деятельность органов судебного сообщества не должна использоваться для оказания влияния на содержание и процедуры вынесения судебных решений. В этой связи представляется необходимым внести следующие корректировки в данную систему:

1. Во избежание негативных последствий замещения должностей, приведенных в конце

предыдущей части настоящей статьи, надлежит изменить порядок формирования состава квалификационной коллегии судей, установив законодательный запрет на членство в них председателей судов и их заместителей. Условием членства в квалификационной коллегии судей для председателя и его заместителя может являться отказ от руководящей должности в суде.

2. Судьи из судов средних и высшего звеньев не должны доминировать в квалификационных коллегиях судей. Однако в Федеральном законе «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 11) прописано преимущественное их участие в Высшей квалификационной коллегии — из 18 судей только 2 судьи из арбитражных судов субъектов. Это потенциально чревато тем, что их мнение может довлеть над позицией остальных немногочисленных судей основного звена, находящегося на более низкой инстанционной ступени.

Следует пересмотреть существующие квоты по избиранию в квалификационные коллегии, где число судей основного звена будет по меньшей мере равным совокупному числу судей средних и высших звеньев.

3. Общественное представительство в квалификационных коллегиях судей не должно, во-первых, сильно уступать судейскому по числу участников (допустимо их формирование и на паритетных началах), во-вторых, укомплектовываться из лиц, зависимых от органов исполнительной и президентской власти, иначе принимаемые ими решения будут подконтрольны и политически мотивированны.

Известные рекомендации по привлечению преподавательского состава высших юридических учебных заведений не подходят российским реалиям, поскольку все авторитетные отечественные вузы, в отличие от зарубежных, созданы и финансируются государством, фактически подчинены различным органам государ-

¹⁶ Несудейский корпус ККС г. Москвы 2016–2020 гг. состоит из представителей: один от партии КПРФ (советник во фракции), один пенсионер, один от государственной службы и пять от коммерческих организаций, лишь один из которых юрисконсульт, остальные административные работники, а 2 организации в 2017 г. были ликвидированы, но сохраняют свое представительство.

¹⁷ ККС Смоленской области сформирован из 12 судей, 1 представителя президента и 6 общественных представителей. Общественность в смоленском ККС представлена одним областным госслужащим, 4 работниками организаций, учрежденных государством, и лишь одним юристом из формально не связанной с государством организации.

¹⁸ В составе ВККС РФ из 16 представителей судейского сообщества 2 судьи Верховного Суда РФ, а 11 — председатели либо их заместители судов апелляционных и более высоких инстанций.

¹⁹ Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии.

ственной власти (администрации президента, министерствам и ведомствам). Поэтому, наряду с преподавателями, расширение состава общественного участия за счет представителей самостоятельных профессиональных сообществ, институтов гражданского общества и независимых органов способно положительно повлиять на аполитичность и беспристрастность принимаемых квалификационными коллегиями судей решений. Например, это могут быть представители адвокатского, нотариального, журналистского сообщества и бизнеса, неправительственных общественных организаций и движений, правозащитных организаций, общих и специализированных омбудсменов различного уровня и т.п.

Эти общественные представители выбираются самими сообществами и органами из своего состава и утверждаются решениями съезда и конференциями судей. В то же время к кандидатам в члены квалификационной коллегии судей от общественности законом могут предъявляться дополнительные требования, например: наличие юридического образования, определенного опыта работы в правовой сфере, запрет на работу в правоохранительных органах за последние 5 лет и т.п. Такая практика широко распространена среди членов советов магистратуры европейских стран²⁰.

4. Согласно ст. 13 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации и квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации избираются на 4 года. При этом Закон не устанавливает никаких ограничений на повторное членство одних и тех же лиц в квалификационных коллегиях судей. Однако отсутствие такой возможности рассматривается как гарантия независимости членов квалификационных коллегий судей, поэтому представляется целесообразным законодательное его закрепление. Такой запрет имеется в законодательствах Испании и Румынии²¹.

Одновременно необходимо изменить порядок формирования Высшей квалификационной коллегии судей РФ, предусмотренный пунктом 3 ст. 11 рассматриваемого Закона, согласно которому судьи в состав Высшей квалификаци-

онной коллегии судей РФ избираются тайным голосованием на съезде делегатами съезда от соответствующих судов из своего состава на отдельных собраниях делегатов. Следует не ограничивать их выбор составом съездов, создав возможность избрать любого достойного на эту должность судью, пусть даже не являющегося делегатом съезда.

Все предлагаемые в настоящем пункте преобразования направлены на обеспечение ротации в органах квалификационных коллегий судей, которая, бесспорно, будет способствовать укреплению независимости, повышению качества работы, взаимного уважения членов и ответственности в деятельности коллегий.

5. В целях преодоления противоречивости порядка рассмотрения дел в отношении судей Конституционного Суда РФ предлагается передать его Высшей квалификационной коллегии судей РФ, для чего дополнить состав коллегии представителем (представителями) от Конституционного Суда. Это позволит и судьям Конституционного Суда РФ оспаривать в суде дисциплинарные решения, принятые в их отношении. Сегодня они лишены такого права и, соответственно, необходимой защиты.

6. Вся описанная выше система внешних и внутрикорпоративных судейских отношений создает бреши, в основном латентные, в независимости судьи и лишь со стороны различных субъектов, наделенных властными полномочиями, при этом полностью ограждая судью от граждан и общества, что делает иллюзорным достижение правозащитных целей правосудия.

Ведь очевидно, что в условиях сохраняющегося в России демократического конституционного устройства не теряет актуальности общественный контроль над деятельностью органов государственной власти и управления, при котором складывается отношение в высшей степени ответственное и подконтрольное обществу. Это, в свою очередь, хорошая предпосылка для укрепления независимости судей, когда любая форма давления на них получает общественную огласку. Важно, однако, чтобы такой контроль не превратился из защитника независимости судей в «волю улиц», которой они вынуждены будут следовать при осуществлении правосудия. В идеале судейской независимостью и беспри-

²⁰ Report on judicial independence and impartiality in the Council of Europe member States (2019 edition) // URL: <https://rm.coe.int/ccje-report-2019-situation-of-judges-en/16809e0d05> (дата обращения: 04.04.2020).

²¹ Соловьёв А. А. Независимость судейского корпуса (опыт европейских государств) // Вестник Финансового университета. 2016. № 5. С. 136.

страстностью должны пресекаться и подобные крайние проявления тоже.

Формы легального общественного контроля разнообразны. К их числу можно отнести также обращение граждан с жалобой на действия судьи, допустившего дисциплинарный проступок, сначала в квалификационную коллегию судей, потом и в суд — для оспаривания принятого квалификационной коллегией судей решения.

Поэтому следует закрепить в законодательстве открытость и гласность для общества и самих судей процесса рассмотрения дисциплинарных дел и оснований решений, выносимых квалификационными коллегиями судей. Тем самым будут исключены возможности, предусмотренные ст. 4 действующего Положения о порядке работы квалификационных коллегий судей, для необоснованного рассмотрения дел в закрытом режиме, такие как ходатайство судьи, в отношении которого рассматривается дисциплинарное дело (п. 3), а также решение самой квалификационной коллегии судей, если за закрытость проголосовало более половины членов, участвующих в заседании. Подобная закрытость и «подпольность» заседаний и выносимых решений приводит к недоверию, сомнениям в их объективности. Поэтому все заседания квалификационных коллегий судей (за исключением редких дел, содержащих государственную тайну) должны проходить в открытом режиме и должны быть доступны широкой общественности. Необходимо разработать и внедрить прозрачный, полный и эффективный метод изучения жалоб граждан на поведение судей.

Последующее обжалование в суд решений квалификационных коллегий судей, порядок

которого определен статьей 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» и главой 23 Кодекса об административном судопроизводстве РФ, также нуждается в совершенствовании. Сегодня граждане, обратившиеся в квалификационную коллегию судей с жалобой (индивидуальной или коллективной), не обладают правом оспаривания его решения в суде. Таким правом наделены лишь сам судья, в отношении которого вынесено решение о наложении дисциплинарного взыскания, и Председатель Верховного Суда РФ, если квалификационная коллегия отказала в привлечении судьи к дисциплинарной ответственности. Это предложение вызвано тем, что целью предусмотренной процедуры является защита не только прав судьи в процессе дисциплинарного производства, организационно-правовые механизмы для которой предусмотрены, но и интересов граждан, участников отправления правосудия, столкнувшихся с порочными действиями (бездействием) судьи, умаляющими авторитет судебной власти. Несмотря на особую общественную значимость, названные интересы ничем не обеспечиваются.

В завершение хочется надеяться, что проведенный в настоящей статье анализ, отмеченные в его результате проблемы и пути решения выступят триггером для очередного осмысления непростой ситуации с независимостью судей на одном отдельно взятом направлении, а реализация хотя бы некоторых предложений позволит отчасти улучшить ситуацию на столь важном для будущего демократического развития страны направлении.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ана Гомез Херредеро. Социальное обеспечение как право человека. Защита, предлагаемая Европейской конвенцией по правам человека. — Совет Европы, 2007.
2. 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 // URL: http://www.enforce.spb.ru/images/Products/reports/Report_Justice_System_Preview.pdf.
3. Брежнев О. В. Реформа судебной системы России 2018 г.: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. — 2019. — № 1. — С. 43–47.
4. Михайлов В. К. Отдельные требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи, как угроза независимости судебной власти // Администратор суда. — 2019. — № 1. — С. 3–7.
5. Михайлов В. К. Проблемы в процедуре наделения полномочиями судей, угрожающие их независимости // Закон. — 2019. — № 4. — С. 83–91.
6. Мишина Е. А. Из американского опыта обеспечения личной независимости судей // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2010. — № 4. — С. 119–133.

7. Соловьёв А. А. Независимость судейского корпуса (опыт европейских государств) // Вестник Финансового университета. — 2016. — № 5. — С. 133–140.
8. Царев А. А. Неприкосновенность судьи как гарантия его независимости : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003. — 36 с.
9. Чернышова О. С., Диков Г. В. Гарантии судебной защиты для судей в практике Европейского Суда по правам человека и в других международно-правовых инструментах // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 2. — С. 152–170.

Материал поступил в редакцию 18 августа 2020 г.

REFERENCES

1. Ana Gomez Heredero. Sotsialnoe obespechenie kak pravo cheloveka. Zashchita, predlagaemaya Evropeyskoy konventsii po pravam cheloveka [Social Security as a Human Right. Protection proposed by the European Convention on Human Rights]. Council of Europe; 2007 (In Russ.)
2. Bocharov TYu, Volkov VV, Voskobitova LA, Dmitrieva AV, Smola AA., Titaev KD, Tsvetkov IV. Predlozheniya po sovershenstvovaniyu sudebnoy sistemy v Rossiyskoy Federatsii i izmeneniya normativnykh aktov v tselyakh ikh realizatsii [Proposals for improvement of judicial system in the Russian Federation and changes of normative acts in order to implement them]. URL: http://www.enforce.spb.ru/images/Products/reports/Report_Justice_System_Preview.pdf.
3. Brezhnev OV. Reforma sudebnoy sistemy Rossii 2018 g.: konstitutsionno-pravovoe izmerenie [The reform of the judicial system of Russia in 2018: constitutional-legal dimension]. *Constitutional and Municipal Law*. 2019;1:43-47. (In Russ.)
4. Mikhailov VK. Otdelnye trebovaniya, predyavlyaemye k kandidatam na dolzhnost sudi, kak ugroza nezavisimosti sudebnoy vlasti [Certain requirements for candidates for the position of judge as a threat to the independence of the judiciary]. *Court's Administrator*. 2019;1:3-7. (In Russ.)
4. Mikhailov VK. Problemy v protsedure nadeleniya polnomochiyami sudey, ugrozhayushchie ikh nezavisimosti [Problems in the procedure of empowering judges threatening their independence]. *Zakon [The Law]*. 2019;4:83-91. (In Russ.)
6. Mishina EA. Iz amerikanskogo opyta obespecheniya lichnoy nezavisimosti sudey [From the American experience of ensuring the personal independence of judges]. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*. 2010;4:119-133. (In Russ.)
7. Solovyov AA. Nezavisimost sudeyskogo korpusa (opyt evropeyskikh gosudarstv) [Independence of the Judicial Corps (experience of European states)]. *Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2016;5:133-140. (In Russ.)
8. Tsarev AA. Neprikosновенnost sudi kak garantiya ego nezavisimosti : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Inviolability of a judge as a guarantee of his independence: Author's Abstract]. Moscow; 2003. (In Russ.)
9. Chernyshova OS, Dikov GV. Garantii sudebnoy zashchity dlya sudey v praktike evropeyskogo suda po pravam cheloveka i v drugikh mezhdunarodno-pravovykh instrumentakh [Guarantees of judicial protection for judges in the practice of the European Court of Human Rights and other international legal instruments]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative Constitutional Review]*. 2016;2:152-170. (In Russ.)