



УДК 342.34

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КВАЛИФИКАЦИОННЫХ КОЛЛЕГИЙ СУДЕЙ КАК ОРГАНОВ СУДЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА С УЧАСТИЕМ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

М. А. Липчанская

Саратовская государственная юридическая академия
E-mail: lipchan_maria@mail.ru

Статья посвящена рассмотрению такой формы участия граждан Российской Федерации в деятельности судебной власти, как представительство в квалификационных коллегиях судей. Автор анализирует правовое регулирование, динамика полномочий и практическая деятельность данных органов судейского сообщества с позиции обеспечения конституционного принципа гласности и общественного участия.

Ключевые слова: Конституция РФ, дела государства, судебная власть, квалификационные коллегии судей.

Activity of Qualifying Boards of Judges as Bodies of Judicial Community with Participation of Representatives of the Public

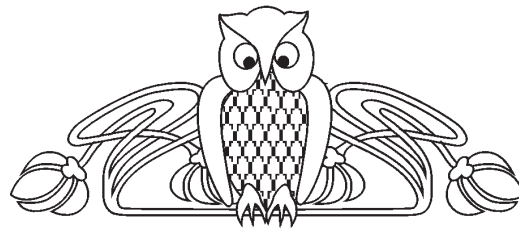
М. А. Lipchanskaya

Article is devoted consideration of such form of participation of citizens of the Russian Federation in judicial authority activity as representation in qualifying boards of judges. The author analyzes legal regulation, dynamics of powers and practical activities of the given bodies of judicial community from a position of maintenance of the constitutional principle of publicity and public participation.

Key words: Constitution of Russian Federation, state affairs, judicial power, qualifying boards of judges.

В правовом государстве судебная власть является основой государственности, институтом, обеспечивающим правопорядок и стабильность в стране. В свою очередь, демократическим условием функционирования судебной власти являются конституционные принципы, в том числе и возможность для граждан участия в отправлении правосудия, посредством которой реализуется гарантированная конституционная возможность участия граждан в управлении делами государства. Как считает М. Баглай, участие в отправлении правосудия «призвано обеспечить демократический порядок формирования судебных органов»¹, обеспечить реальное соблюдение конституционных принципов правосудия.

Уникальность российской конституционной концепции правосудия заключается в том, что, согласно ст. 118 Конституции РФ, оно осуществляется только судом, не исключая при этом участия представителей общественности в деятельности судебной власти. Примечательно, что Конституция РФ гарантирует российским гражданам участие в отправлении правосудия, закрепляя только одну форму такого участия – в качестве



присяжных заседателей. Причем данная форма закрепляется не в связи с участием российских граждан в отправлении правосудия, а в связи с правом обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей (ч. 4 ст. 123). Фактически участие в отправлении правосудия только обозначено в Конституции РФ без указания на формы и пределы его реализации.

В настоящее время участие граждан Российской Федерации в отправлении правосудия возможно в двух формах – в качестве присяжных и арбитражных заседателей, – несмотря на то что ст. 1 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» предусматривает и третью форму – в качестве народных заседателей. Кроме того, в действующем отечественном законодательстве предусмотрено участие представителей общественности в деятельности судебной власти в качестве членов квалификационных коллегий судей.

Конституционно-правовой основой данного вида деятельности являются ч. 5 ст. 32 Конституции РФ и Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»². Следует отметить, что участие общественности в органах судейского сообщества первоначально не предполагалось. Постановлением Верховного Совета РФ от 13 мая 1993 г. № 4960-1 «Об утверждении Положения о квалификационных коллегиях судей и Положения о квалификационной аттестации судей»³ устанавливалось, что в состав квалификационных коллегий судей могут входить только профессиональные судьи. Позднее Федеральным законом от 14 марта 2002 г. было закреплено, что квалификационные коллегии судей формируются не только из числа судей федеральных судов, судей судов субъектов Российской Федерации, но также из представителей общественности, представителей Президента РФ.

В соответствии с действующим федеральным законом Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации состоит из 29 членов, около трети, а именно десять членов коллегии, – это представители общественности, назначаемые Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Необходимо отметить, что в данном случае наблюдается противоречие с ч. 2 ст. 29 Феде-



рального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», согласно которому Высшую квалификационную коллегию судей РФ формирует Всероссийский съезд судей⁴. В связи с этим еще в 2005 г. в нижнюю палату российского парламента были направлены законопроекты об изменении порядка формирования Высшей квалификационной коллегии судей РФ⁵, устраняющие противоречия между нормами указанных законов. Однако идея назначения представителей общественности исключительно Всероссийским съездом судей не нашла поддержки.

Кандидатов на назначение представителями общественности в Высшую квалификационную коллегию судей РФ могут выдвигать общероссийские общественные организации юридической направленности и общественные организации, основной уставной целью которых является защита прав и свобод человека и гражданина, а также научно-педагогические коллективы юридических научных образовательных организаций и юридических образовательных учреждений.

Кандидаты от общественности должны соответствовать установленным законом требованиям. Так, представителями общественности в квалификационных коллегиях судей могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 35 лет, имеющие высшее юридическое образование, не совершившие порочащих их поступков, не замещающие государственных или муниципальных должностей, должностей государственной или муниципальной службы, не являющиеся руководителями организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, адвокатами и нотариусами (п. 8 ст. 11).

Согласно изменениям, внесенным в Федеральный закон от 8 декабря 2010 г. № 346-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3 и 11 Федерального закона “Об органах судебного сообщества в Российской Федерации”», представителями Президента в квалификационных коллегиях судей могут быть граждане Российской Федерации, состоящие на государственной службе (п. 8 ст. 11). До декабря 2010 г. представителями главы государства в квалификационных коллегиях судей могли быть граждане России, имеющие высшее юридическое образование и не совершившие порочащих их поступков. Легко заметить, что произошло существенное преобразование критериев, обеспечивающих потенциальную возможность гражданину Российской Федерации участвовать в деятельности судебной власти в качестве члена квалификационной коллегии судей – представителя Президента РФ. Из числа критериев исключили требование о наличии высшего юридического образования и ценз морального облика, очевидно, полагая, что государственные служащие обладают этими качествами априори. Однако остается непонятным требование к наличию образования. Получается, что члены – представители общественности обязаны иметь высшее юридическое

образование, а представители Президента РФ от этого требования освобождаются.

Представители общественности и представители Президента РФ в квалификационной коллегии судей при осуществлении соответствующих полномочий, а также во внеслужебных отношениях должны избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнение в их объективности, справедливости и беспристрастности. В Положении о квалификационных коллегиях судей указано, что к работе в Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации должны привлекаться высокопрофессиональные юристы, способные «внести достойный вклад в построение новой судебной системы России»⁶. Как видно, квалификационным коллегиям судей отводится весьма серьезная роль – они призваны решать не только «взаимосвязанные задачи наполнения кадровой составляющей судебной системы достойными профессионалами и самоочищения судейского корпуса тех, кто не достоин носить судейскую мантию»⁷, но и оказывать влияние на осуществление судебной реформы.

Анализ динамики полномочий Высшей квалификационной коллегии судей РФ, закрепленных в ст. 17 Федерального закона «Об органах судебного сообщества в Российской Федерации», свидетельствует, что в целом они остаются стабильными за некоторым исключением. Так, в частности, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ был введен пункт, согласно которому Высшая квалификационная коллегия судей РФ проводит в обязательном порядке проверки опубликованных в средствах массовой информации сведений о поведении судьи, не соответствующих требованиям, предъявляемым кодексом судейской этики, и подрывающим авторитет судебной власти, если заключение о рекомендации на должность судьи давалось этой коллегией. Этим же законом Высшей квалификационной коллегии судей РФ добавлены полномочия по рассмотрению жалоб на решения квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации.

В соответствии с дополнениями к указанному федеральному закону от 9 ноября 2009 г. Высшая квалификационная коллегия судей РФ не только прекращает отставку председателей, заместителей председателей федеральных судов (за исключением районных судов), судей Верховного, Высшего арбитражного судов Российской Федерации, федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, военных судов, членов Совета судей Российской Федерации, председателей советов судей и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации и их заместителей, но и приостанавливает либо возобновляет отставку перечисленных лиц.

Разумеется, представители общественности – члены квалификационной коллегии судей наряду с остальными членами участвуют в принятии решений в рамках установленных полномочий.



О признании значимости Высшей квалификационной коллегии судей РФ как органа, обеспечивающего участие российских граждан в деятельности судебной власти, свидетельствуют не только фактические полномочия, но и официальные статистические данные.

Так, в I полугодии 2010 г. общее количество поступивших в Высшую квалификационную коллегию судей РФ материалов, сообщений на ее запросы, а также жалоб, обращений граждан, в том числе и должностных лиц, составило 5219⁸. Пять лет назад, в 2005 г., поступило 9882 единиц материалов, сообщений на запросы, жалоб. Еще пятью годами ранее, в 2000 г., количество обращений и жалоб составляло 5463 единицы. Таким образом, за последние десять лет количество обращений и жалоб и иных документов, поступающих в Высшую квалификационную коллегию судей РФ, увеличилось в два раза.

Анализ характера жалоб и иных обращений показывает, что чаще всего поступают обращения, содержащие сведения о совершении судьей или руководителем суда дисциплинарного проступка – 57,5%, в том числе жалобы на грубое или систематическое нарушение процессуальных и иных правовых норм – 74,2%; волокита – 18,1%; неэтичное поведение (грубость) судьи в отношении участников процесса и иных граждан – 6,8%; недостойное поведение судьи в быту – 0,6%. Пять лет назад соотношение характера жалоб было несколько иное: 36,8% составляли жалобы на нарушение норм процессуального закона, то есть в 2010 г. судьи значительно чаще допускали нарушение процессуальных норм; на 4,5% возросло и достигло 22,6% количество жалоб, связанных с волокитой в деятельности судей; на прежнем уровне сохраняется число жалоб на неэтичное поведение судьи (в том числе грубость) в отношении участников процесса и других граждан – 6,3% и недостойное поведение судьи в быту – 0,5%.

Достаточно активная деятельность по привлечению судей к дисциплинарной ответственности ведется квалификационными коллегиями судей субъектов Российской Федерации. Так, в I полугодии 2010 г. по решениям квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации за совершение дисциплинарных проступков привлечено к дисциплинарной ответственности 163 судьи, из них 155 – в судах общей юрисдикции и 8 в арбитражных судах, досрочно прекращены полномочия 35 судей (34 в судах общей юрисдикции, один в арбитражном суде), предупреждены 128 судей и руководителей судов (121 в судах общей юрисдикции и 7 в арбитражных судах)⁹.

Следует отметить, что с образованием Дисциплинарного судебного присутствия¹⁰ полномочия квалификационных коллегий судей по решению вопросов о применении мер дисциплинарного воздействия на судей несколько дискредитированы.

Идею «создания единого дисциплинарного органа, который бы мог рассматривать конфлик-

ты, связанные с применением дисциплинарного воздействия в отношении судей» в научной литературе обсуждают не первый год¹¹, но озвучил ее Президент РФ Д. Медведев на съезде судей 2 декабря 2008 г. Председатель Верховного суда РФ В. М. Лебедев в докладе поддержал предложение о том, чтобы создание «института дисциплинарной ответственности судей» стало одной из важных мер, «направленных на повышение качества судейских кадров»¹².

Конституционный суд РФ обращал внимание на необходимость создания специальных судебных органов для рассмотрения вопросов, затрагивающих статус судьи¹³. В частности, Конституционный суд РФ признал, что, привлекая судей к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий судьи за нарушение требований закона при рассмотрении гражданских дел (при этом что соответствующие судебные постановления не проверялись вышестоящей судебной инстанцией), квалификационные коллегии судей основывают выводы об их незаконности и о допущенных судьями процессуальных нарушениях на материалах проверки, приложенных к представлению председателя суда. Тем самым квалификационные коллегии судей, которые не могут быть признаны компетентным органом для оценки законности судебного акта, включающей в себя как правильное применение материального закона, так и соблюдение процессуальных правил, вопреки требованиям ст. 118 Конституции Российской Федерации и ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» принимают на себя функцию осуществления правосудия.

Дисциплинарное судебное присутствие начало действовать 12 марта 2010 г. Согласно ст. 1 данного закона, этот судебный орган уполномочен рассматривать дела по жалобам на решения Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационных коллегий судей субъектов Федерации о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков и обращениям по поводу решений Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационных коллегий судей субъектов Федерации об отказе в досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков. Решения Дисциплинарного судебного присутствия являются окончательными и обжалованию не подлежат.

Состав Дисциплинарного судебного присутствия формируется на конкурсной основе тайным голосованием на Пленумах Верховного суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ (по три судьи Верховного и Высшего арбитражного судов РФ). Требования к кандидатам для работы в новом судебном органе высокие. Так, членом Дисциплинарного судебного присутствия может быть судья в возрасте 40–65 лет, имеющий стаж



работы в качестве судьи в Верховном или Высшем арбитражном суде РФ не менее пяти лет. Одно и то же лицо не может быть избрано членом Дисциплинарного судебного присутствия более двух раз подряд.

При оценке деятельности нового судебного органа с точки зрения участия российских граждан в деятельности судебной власти представляется необоснованным установление ограничений на обращения в него. Так, в соответствии со ст. 6 Федерального конституционного закона от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О дисциплинарном судебном присутствии» граждане, потерпевшие от дисциплинарных проступков судьи, лишены права обращаться в Дисциплинарное судебное присутствие, если Высшей квалификационной коллегией судей РФ или квалификационной коллегией судей субъектов Федерации отказано в удовлетворении их обращений о прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков. Этому права лишены и председатели федеральных судов, обращающиеся в судебные коллегии с представлениями о прекращении полномочий судей, совершивших дисциплинарные проступки. Только Председатели Верховного и Высшего арбитражного судов РФ закон наделяет правом обращаться в Дисциплинарное судебное присутствие, и только в тех случаях, когда квалификационными коллегиями судей было отказано в удовлетворении представлений председателей федеральных судов о прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков.

Конечно, у граждан, которым квалификационными коллегиями судей было отказано в удовлетворении их обращений о прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков, остается право обратиться к Председателям Верховного или Высшего арбитражного суда РФ с просьбой о подаче ими обращения в Дисциплинарное судебное присутствие, но на практике это может оказаться весьма затруднительным. Таким образом, следует согласиться с В. В. Осиным в том, что узаконивается институт посредников, без которых граждане не могут получить доступа к правосудию, чтобы самостоятельно или с помощью адвоката доказать виновность судьи в совершении дисциплинарного проступка и просить о досрочном прекращении его полномочий¹⁴. Исходя из этого можно заключить, что Дисциплинарное судебное присутствие имеет черты органа, созданного для решения узкокорпоративных целей.

В деятельности квалификационных коллегий судей существуют и вполне объективные сложности. С точки зрения обеспечения участия граждан в отправлении правосудия представляется проблемной сфера гласности в деятельности квалификационных коллегий судей. Ключевым признаком гласности является доступность информации, возможность получения ее без каких-либо ограничений. «Открытость и гласность

должны сопутствовать всей деятельности квалификационных коллегий судей», – указывает в своем докладе В. Кузнецов¹⁵.

Одним из полномочий квалификационных коллегий судей является рассмотрение заявлений на должности судей. Возникает вопрос: из каких источников информации российские граждане могут узнать о вакансиях на должности судей? Должна ли квалификационная коллегия судей заботиться о максимальной информированности населения об имеющихся вакансиях и претендентах на должности судей? Думается, что ответ на этот вопрос однозначен – общественность вправе знать не только об объявленном конкурсе, но и кто конкретно откликнулся на публикацию, кто представил документы на конкурс. Говорить о гласности в работе квалификационной коллегии судей можно только в том случае, если до сведения граждан будет доведена информация о кандидатах на вакантные должности.

В информационном сообщении о представивших документы кандидатах достаточно указать фамилию, имя и отчество претендента, сведения о месте его работы и стаже юридической профессии с указанием ранее занимаемых должностей. Зная деловые и моральные качества кандидатов, любой гражданин вправе направить в квалификационную коллегию свои соображения по поводу кандидата, более того, просить коллегию выслушать его мнение при обсуждении претендента на должность судьи. Сегодняшняя практика, к сожалению, такова, что население не знает не только кто претендует на должность судьи, но и претендует ли кто-то вообще. Таковую ситуацию необходимо в корне менять. В настоящее время выпускается «Вестник Высшей квалификационной коллегии судей». Однако он в основном адресован действующим судьям, так как содержит «дисциплинарную практику», и совсем не информативен для граждан – потенциальных претендентов на должности судей.

Таким образом, можно заключить, что в Российской Федерации формами общественного участия граждан в отправлении правосудия выступают участие в отправлении правосудия в качестве присяжных и арбитражных заседателей, участие в деятельности квалификационных коллегий судей, которая получила правовое закрепление с принятием Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

Участие граждан в работе квалификационных коллегий судей можно рассматривать как косвенную форму участия граждан в отправлении правосудия, как участие в деятельности судебной власти, поскольку при этом граждане напрямую не влияют на судебное решение, а лишь принимают участие в формировании судейского корпуса, то есть опосредованно воздействуют на принимаемые в будущем решения.

Имеющиеся данные о деятельности квалификационных коллегий судей отражают в основном ста-



статистические показатели, свидетельствующие о месте и роли данных органов судейского сообщества в формировании судейского корпуса и деятельности судебных органов, но не позволяющие оценить степень влияния представителей общественности при принятии решений коллегиями судей.

В целях обеспечения открытости процедуры назначения представителей общественности в региональные квалификационные коллегии судей предлагается проводить конкурсный отбор соответствующих кандидатур с объявлением об условиях конкурса и его результатах в средствах массовой информации. Процедура проведения конкурса должна быть регламентирована либо соответствующим Положением, либо отдельной главой в законе субъекта РФ, определяющем порядок назначения представителей общественности в квалификационные коллегии судей субъектов РФ.

В целом в условиях низкого доверия населения к судебной власти, наличия коррупции, в том числе и в судебной системе, фактов халатного отношения к своим обязанностям со стороны судей, непрофессиональных и неправосудных решений и приговоров создание Дисциплинарного судебного присутствия можно оценить положительно. Согласно статистике, только за последние четыре года было вынесено 328 950 неправосудных приговоров, решений и иных судебных актов¹⁶. Это значит, что ежегодно их выносилось более 80 тысяч. Однако за такое «правосудие» в течение четырех лет на судей было наложено 1226 дисциплинарных взысканий в виде предупреждения и были досрочно прекращены полномочия 288 судей и руководителей судов¹⁷.

Примечания

- 1 См.: *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник для юрид. вузов и факультетов. М., 1998. С. 213.
- 2 Об органах судейского сообщества в Российской Федерации : Федер. закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 11, ст. 1022 ; 2004. № 33, ст. 3369 ; 2005. № 15, ст. 1278 ; 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6229 ; 2009. № 29, ст. 3594 ; № 30, ст. 3736 ; № 45, ст. 5264 ; № 48, ст. 5746 ; 2010. № 50, ст. 6604.
- 3 Постановление Верховного Совета РФ от 13 мая 1993 г. № 4960-1 «Об утверждении Положения о квалификационных коллегиях судей и Положения о квалификационной аттестации судей» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 24, ст. 856.
- 4 См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1 ; 2001. № 51, ст. 4825 ; 2003. № 27 (ч. 1), ст. 2698 ; 2005. № 15, ст. 1274.
- 5 См.: Проекты федеральных конституционных законов № 93792-4 и № 233765-4 от 11 нояб. 2005 г. «О внесении изменений в статью 29 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 6 См.: Постановление Верховного суда Российской Федерации от 13 мая 1993 г. № 4960-1 (ред. от 14 марта 2002 г., с изм. от 01 июля 2010 г.) «Об утверждении Положения о квалификационных коллегиях судей и Положения о квалификационной аттестации судей» // Вестник ВАС РФ. 2002. № 10 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 27, ст. 3419.
- 7 Доклад Председателя Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации В. В. Кузнецова : материалы VI Съезда судей // Российская юстиция. 2005. № 1–2. С. 18.
- 8 См.: Обзор результатов деятельности Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации за 1 полугодие 2010 года // Верховный суд РФ: [сайт]. URL: <http://www.supcourt.ru/mainpage.php> (дата обращения: 11.03.2011).
- 9 См.: Итоги деятельности первого полугодия 2010 года. Статистические данные Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационных коллегий субъектов РФ. URL: <http://www.vkks.ru/> (дата обращения: 11.03.2011).
- 10 О Дисциплинарном судебном присутствии : Федер. конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 45, ст. 5261.
- 11 См., например: *Скутин А. Ф.* Судебная реформа и проблемы коррупции в судах // Российское правосудие. 2008. № 10(30). С. 79–85 ; *Неиштаева Т. Н.* Оценка профессиональной деятельности судьи: проблемы правового регулирования // Российское правосудие. 2008. № 11(31). С. 67–77 ; *Макарова О. В.* Некоторые проблемы укрепления гарантий независимости судей // Журнал российского права. 2008. № 5 ; *Михайловская И. Б.* Суды и судьи: независимость и управляемость. М., 2008 ; *Дегтярев С. Л.* К вопросу об ответственности судебной власти и судей в Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 12 ; *Беспалов Ю.* Проблемы независимости судебной власти и пути их решения // Мировой судья. 2008. № 8.
- 12 Материалы VII Всероссийского съезда судей 2 декабря 2008 г. // Российский судья. 2009. № 1. С. 11.
- 13 См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 28 февраля 2008 г. № 3-П // Вестник Конституционного суда РФ. 2009. № 3.
- 14 См.: *Осин В. В.* О дисциплинарном судебном присутствии и защите прав граждан // Адвокат. 2010. № 2.
- 15 См.: Доклад Председателя Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации В. В. Кузнецова. С. 20.
- 16 См.: *Лебедев В. М.* Выступление Председателя Верховного суда РФ на VII Всероссийском съезде судей // Российская юстиция. 2009. № 1. С. 14.
- 17 См.: *Кузнецов В. В.* Отчетный доклад Высшей квалификационной коллегии судей // Российская юстиция. 2009. № 1. С. 33.