

УДК 342.565.5

DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-4-400-405

НЕКОТОРЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕЙ

ФАРОИ Татьяна Валерьевна*

✉ tatyana.faroi@yandex.ru

Ул. Ставропольская, 149, Краснодар, 350040, Россия

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы, касающиеся независимости судебной власти в Российской Федерации. Автор проанализированы различные аспекты зависимости судей от председателей судов и их заместителей, от административной системы судов. Отмечается, что большинство ученых-правоведов считают, что сложившийся порядок назначения, сроки пребывания в должности председателей судов и их заместителей, возможность их повторного назначения создают условия для воздействия на них со стороны органов законодательной и исполнительной власти, а также для злоупотреблений со стороны председателей судов и их заместителей. Исследованы различные варианты решения проблемы независимости судей, предлагаемые отечественными правоведом. Автором сделан вывод, что не может быть независимой судебной власти, когда в судах действует жесткая властная вертикаль. Поэтому учеными в рамках судебной реформы предложены конкретные и понятные населению и судейскому сообществу меры, прежде всего законодательного характера, для решения обозначенной проблемы.

Ключевые слова: Российская Федерация, закон, власть, судебная система, председатели судов и их заместители, независимость судей, Квалификационные коллегии судей, ученые-правоведы.

Some Administrative and Legal Issues to Ensure the Independence of Judges

Faroi Tatyana V.**

✉ tatyana.faroi@yandex.ru

149 Stavropolskaya st., Krasnodar, 350040, Russia

Abstract. The article deals with issues related to the independence of the judiciary in the Russian Federation. The Author analyzes various aspects of the dependence of judges on the chairmen of the courts and their deputies, on the administrative system of the courts. It is noted that the majority of legal scholars believe that the established procedure for appointment, terms of tenure of chairmen of courts and their deputies, the possibility of their reappointment create conditions for their influence on the part of legislative and executive authorities, as well as for abuses by chairmen of courts and their deputies. Various solutions to the problem of the independence of judges, proposed by Russian lawyers, have been investigated. The author concludes that there can be no independent judiciary when there is a rigid power vertical in the courts. Therefore, within the framework of judicial reform, scientists have proposed specific and understandable measures for the population and the judicial community, primarily of a legislative nature, to solve the designated problem.

Keywords: Russian Federation, law, authority, judicial system, chairmen of courts and their deputies, independence of judges, Qualification boards of judges, legal scholars.

В течение всего постсоветского периода проблема обеспечения независимости судебной власти в России, несмотря на серию судебных реформ, не утратила актуальности и не может

считаться решенной. Данную проблему можно разделить на две важнейшие составляющие. Во-первых, обеспечение независимости судов от иных ветвей власти, прежде всего исполни-

* Доцент кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного университета, кандидат юридических наук.

** Docent of the Department of Theory and History of State and Law at Kuban State University, Candidate of Legal Sciences.

тельной. Во-вторых, обеспечение независимости судей от административной системы судов. Именно второй аспект рассматривается в статье.

Зависимость судейского сообщества от органов исполнительной власти широко известна и давно находится в поле зрения юридической научной общественности. Однако в последние годы все большее внимание уделяется вопросу зависимости судей от председателей судов и их заместителей, от административной системы судов, вполне сложившейся, окрепшей и, как правило, согласной «учитывать пожелания» органов исполнительной власти. Рассмотрим наиболее интересные публикации последнего времени на указанную тему.

Так, О. В. Макарова в статье «Обеспечение независимости судей в Российской Федерации» отмечает, что сложившийся порядок назначения, сроки пребывания в должности председателей судов и их заместителей, возможность их повторного назначения создают условия для воздействия на них со стороны органов законодательной и исполнительной власти, а также для злоупотреблений самих председателей судов и их заместителей. По ее мнению, переход на систему выборов председателей федеральных судов и их заместителей и отказ от неоднократного избрания одного и того же лица на должность руководителя суда позволят укрепить гарантии независимости судей. О. В. Макарова полагает, что введение механизма выборности председателей судов должно быть поэтапным и начинаться с районных судов. Полномочия данных выбранных лиц должны быть ограничены небольшим сроком (максимум – тремя годами). Это обеспечит ответственность председателей судов перед избравшими их судьями, позволит им противостоять давлению вышестоящего судебного начальства, руководителей других ветвей власти, бизнеса, поможет ограничить коррупцию в судебной системе [5, с. 98].

При существующем порядке назначения председателей в судах действует жесткая служебная иерархия, приводящая к ослаблению гарантий независимости судей. Рядовые судьи находятся в большой зависимости от председателя суда, сами председатели судов зависимы от председателей вышестоящих судов, а те – от Президента РФ и его Администрации. Действующее российское законодательство дает председателям судов широкие возможности влияния на судей [5, с. 98].

Исследователь отмечает, что это четко прослеживается в вопросах назначения, повышения и отстранения от должности судей. Так, председатель суда составляет на судей характеристики и рекомендует их либо для назначения на должность по истечении трехлетнего испытательного срока, либо для повышения в должности. От него во многом зависит материальное благополучие, а также качество социальных гарантий судьи. Как свидетельствует практика Квалификационных коллегий судей, причиной отказа в даче рекомендации для повторного назначения, как правило, является отрицательная оценка работы судьи со стороны председателя суда. Последний представляет сведения о количестве рассмотренных претендентом на повторное назначение дел и качестве принятых решений. При оценке качества вынесенных решений одна и та же доля отмененных и измененных решений может стать или не стать основанием для отрицательной характеристики профессиональных качеств судьи. Что же касается количества принятых решений, то оно определяется председателем суда, поскольку распределение дел находится в сфере его полномочий. Согласно российскому законодательству абсолютное право распределения дел между судьями принадлежит председателю суда. При этом он может и перенаправить дело уже после того, как оно было поручено одному из судей. По мнению О. В. Макаровой, необходимо освободить председателей судов от обязанности распределения дел и передать ее администраторам судов либо использовать для этой цели компьютеры, которые станут распределять дела в случайном порядке с учетом специализации судей. Такой алгоритм позволит, во-первых, сократить взаимодействие председателей судов с представителями органов государственной власти, уменьшая вероятность попыток влияния на разрешение некоторых дел; во-вторых, снизить вероятность распределения «деликатных» дел судьям, склонным выносить конъюнктурные решения; в-третьих, способствовать эффективному управлению рядовыми судьями со стороны председателей судов. Автор предложила рассмотреть возможность законодательного закрепления за судьями дел определенной категории, а также определенных территорий, как это уже сделано в ряде субъектов Российской Федерации применительно к мировым судьям [5, с. 99].

В названной статье О. В. Макарова акцентировала внимание и на ряде других обстоятельств,

превративших председателя суда в своего рода всесильного «начальника суда». Например, дисциплинарные взыскания налагаются Квалификационными коллегиями судей, однако действующее законодательство предоставляет широкие полномочия председателям судов при решении вопросов о дисциплинарной ответственности судей. Инициаторами обращений о досрочном прекращении полномочий судей выступают в подавляющем большинстве случаев председатель суда, членом которого является данный судья, либо председатель вышестоящего суда. Жалобы и сообщения о совершении судьей должностного проступка, поступившие в Квалификационную коллегию судей, проверяются в большинстве случаев председателями соответствующих судов. Обязанность по доказыванию совершения судьей дисциплинарного проступка, влекущего прекращение его полномочий, возлагается на лицо, подписавшее представление либо обращение. Согласно ч. 1 ст. 22 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»¹ представление председателя соответствующего или вышестоящего суда либо обращение органа судейского сообщества о прекращении полномочий судьи в связи с совершением им дисциплинарного проступка рассматривается Квалификационной коллегией судей при наличии в представленных материалах сведений, подтверждающих совершение этого проступка, и данных, характеризующих судью. Названным законом предусмотрена возможность участия председателя суда в заседаниях Квалификационных коллегий судей, где он может высказывать свое мнение по обсуждаемым вопросам, в том числе и по инициированному им делу о дисциплинарном проступке судьи. Таким образом, при вынесении решений Квалификационные коллегии судей используют информацию, полученную от руководителей судов. Следовательно, сложившийся порядок способствует укреплению зависимости судей от председателей судов и не позволяет обеспечить независимое отправление правосудия [5, с. 101, 102].

Здесь взгляды О. В. Макаровой на факторы, препятствующие реализации независимости судей внутри судебных учреждений, изложены столь подробно потому, что их разделяет большинство ученых-правоведов, изучающих вопросы независимости судебной власти в РФ.

Например, М. М. Васягина в статье «Гарантии независимости судьи в Российской Федерации» провела классификацию данных гарантий, а также рассмотрела ряд актуальных проблем их реализации: необоснованно низкие санкции за правонарушения, посягающие на деятельность судей; коллизии данных норм; зависимость судей от председателей судов; отсутствие детально регламентированного в законе порядка распределения нагрузки между судьями. По мнению М. М. Васягиной, организационно-правовые гарантии независимости судей должны включать особый порядок их назначения на должность, прохождения государственной службы (присвоение квалификационных классов, взаимодействие с вышестоящими судьями), приостановления и прекращения их полномочий, в том числе порядка привлечения к ответственности, применения к ним мер, ограничивающих права и свободы; право судей на отставку. По ее словам, ключевой задачей в настоящее время является необходимость обеспечения реальной независимости судей от председателей судов, наделенных значительными полномочиями по отношению к судьям (назначение на должность, повышение в должности, отстранение от должности, зарплата судьи и др.). Кроме того, отсутствуют нормативные акты, детально регламентирующие распределение нагрузки между судьями и порядок распределения дел, поступающих в суд [2, с. 174].

Указанные обстоятельства, по мнению А. В. Шигурова, не только ставят судей в зависимость от председателей судов, распределяющих дела, что угрожает независимости судей, но и нарушают конституционный принцип права подсудимого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом [9, с. 210; 10, с. 188].

Правовед Н. А. Гущина в статье «Независимость судей как предпосылка справедливого и беспристрастного правосудия» указывает на технико-юридическое несовершенство законодательства РФ, наличие в нем пробелов, создающих предпосылки для коррупционных правонарушений. Так, требует законодательного регулирования порядок назначения на должность председателей (заместителей) судов общей юрисдикции. Законом прямо не сформулирован запрет для назначения на эти должно-

¹ Об органах судейского сообщества в Российской Федерации : федер. закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ // Рос. газ. 2002. 19 марта.

сти лиц, не являющихся судьями и не имеющих стажа судейской работы. Ссылаясь на позицию И. Б. Михайловской, автор отмечает, что в силу отсутствия прямого запрета такая возможность существует и в ряде случаев реализуется на практике [6, с. 28]. По мнению Н. А. Гущиной, действие принципа «разрешено все, что прямо не запрещено законом» в данном случае может привести к следующему: в должности руководителей (заместителей) судов могут оказаться лица, которые из-за отсутствия опыта судейской работы не способны осуществлять руководство, что негативно скажется на эффективности судейской деятельности. При этом председатель суда является наиболее уязвимым лицом в отношении коррупции. Обладая широким кругом дискреционных полномочий, он может обеспечить достижение необходимого результата при рассмотрении конкретного дела [3, с. 156; 6, с. 28; 7, с. 71–77].

Находясь в зависимости от руководства суда, не всякий судья осмелится выносить решения, выходящие за рамки системы негласных компромиссов. Практика работы отдельных судов общей юрисдикции в РФ свидетельствует о том, что за председателями, ушедшими на заслуженный отдых, тянется порой длинный шлейф дел коррупционной направленности, судебное рассмотрение которых блокировалось под любым предлогом, вплоть до истечения срока исковой давности. Поэтому Н. А. Гущина предлагает учредить ежегодный контроль со стороны прокуратуры вышестоящего звена (желательно другого субъекта РФ) за законностью прекращенных дел. В случае выявления незаконного прекращения судебных дел последние следует возбуждать, а должностных лиц, виновных в злоупотреблении служебным положением, привлекать к ответственности. Отсутствие законодательства, регулирующего различные сферы судебной деятельности, ставит судью в зависимое положение от руководства суда. Широкий круг полномочий у председателя суда позволяет ему манипулировать судьями, оказывая на них административно-властное воздействие. Отсутствие законодательного регулирования оценки работы судей, их карьерного роста приводит к административному произволу [3, с. 157]. Предлагаемые Н. А. Гущиной контролеры обязательно должны работать в другом субъекте Российской Федерации.

В статье А. А. Кондрашева «Судебная реформа в России: проблемы реализации и варианты решений» обращено внимание еще на одну характерную черту отечественной судебной системы. Председатель районного суда осуществляет общее (методическое) руководство организацией работы мировых судей. Именно он пишет характеристики на мировых судей при переназначении их на новый срок и при присвоении квалификационного класса [4, с. 212]. Более того, согласно Федеральному закону от 4 марта 2013 г. № 20-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² председатель суда может передавать часть уголовных и гражданских дел, дел об административных правонарушениях, поступивших к мировому судье одного судебного участка, мировому судье другого судебного участка или другому мировому судье этого же участка.

Как и названные выше ученые, А. А. Кондрашев отмечает гипертрофию властных полномочий у председателей судов, по сравнению с иными судьями. Субъектами управленческих воздействий являются прежде всего руководители судов, хотя принятие всех юридически значимых для карьеры судьи решений относится к полномочиям Квалификационных коллегий судей. В решающей степени именно от председателя суда зависит распределение судебной нагрузки между судьями. Часто председатели судов выносят на Квалификационные коллегии вопросы о наказании судей, хотя по закону таким полномочием обладают и коллективы судей. Однако самое главное: председатели региональных судов контролируют назначение нижестоящих председателей. Председатели судов в России не избираются из уже назначенных судей органами судейского сообщества, а назначаются указами Президента РФ по представлению председателя Верховного Суда. Кандидатура председателя районного суда де-факто определяется вышестоящим председателем. Все это создает жесткую вертикаль чиновничье-бюрократического типа. По мнению ученого, разрушить эту вертикаль можно, только отменив институт председателей судов. Во многих странах суды не имеют председателей (президентов), а работают как коллектив равных членов, без руководителя. Не отвергает А. А. Кондрашев и предлагаемую некоторыми правоведами выборность председателей самими

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 9, ст. 872.

судьями на срок не более 3 лет, с наделением их только организационными полномочиями, как и ограничение пребывания председателей судов в должности одним сроком в 3–5 лет [4, с. 215].

Основные предложения исследователя состоят в отказе от должности председателя суда и назначении независимого администратора или существенном ограничении прав председателя, а также избрании его самими судьями. А. А. Кондрашев также поддержал идею А. В. Смирнова о распространении на все суды порядка, согласно которому председатель суда, недобросовестно исполняющий свои обязанности либо злоупотребляющий своими полномочиями, может быть досрочно освобожден от должности по решению данного суда путем тайного голосования входящих в его состав судей [4, с. 216; 8, с. 138]. Это предложение нацелено на придание коллективам судей способности к самоочищению и должно быть реализовано на практике.

Выводы, сделанные А. А. Кондрашевым, разумны, они соответствуют мнениям, высказанным по рассматриваемой проблеме другими исследователями. В частности, ученый полагает, что «новая судебная реформа – это не просто требование времени, но и способ самоочищения судейского сообщества, отказа от практик, сформированных за годы советской власти и двадцатилетие новой российской государственности, и, наконец, возможность вернуть доверие россиян к судебной системе, к правосудию». По мнению А. А. Кондрашева, основные направления судебной реформы в РФ очевидны. Это закрепление нового порядка наделения судей полномочиями, исключающего давление со стороны исполнительной ветви власти, который предполагает: выборы населением мировых судей и наделение полномочиями федеральных судей федеральным или региональными парламентами по представлению органов судейского самоуправления; дополнительные требования к кандидатам на должности судей (например, опыт работы адвокатом или преподавателем права, запрет на прием в судьи лиц, работавших в прокуратуре, Следственном комитете или полиции); введение реального судейского самоуправления и равенства судей в судах посредством отмены института председателей судов или существенного сокращения их полномочий, а также сроков нахождения на должности [4, с. 217].

Изложенные выше предложения авторитетных ученых развил и конкретизировал А. П. Бу-

латов. Для решения проблем судейского сообщества он предлагает следующее:

1. Постепенно реформировать систему судов общей юрисдикции в части назначения и полномочий председателей судов. Избирать председателя коллективом или специальным коллегиальным органом конкретного суда на ограниченный срок. Освободить председателей судов от организационно-хозяйственных функций, не имеющих содержательного отношения к судопроизводству, передав их администраторам судов (менеджерам).

2. Изменить порядок назначения на должность судьи таким образом, чтобы субъекты Российской Федерации получили значительную часть полномочий по назначению судей районных и областных (соответствующих) судов, что обеспечило бы более объективный их отбор.

А. П. Булатов внес и ряд других актуальных предложений по улучшению положения судей, не относящихся напрямую к теме данной статьи [1, с. 49, 50].

Изучение научных трудов по интересующей нас проблеме, опубликованных в последние годы, демонстрирует критическое отношение ученых-правоведов к состоянию внутренней организации и функционированию отечественной судебной системы. Это касается и такого важного аспекта, как зависимость судей от внутренней административной системы. Не может быть независимой судебной власти, пока в судах действует жесткая властная вертикаль. Современная судебная система Российской Федерации остается в режиме «ручного управления» в силу исключительно широких полномочий у председателей судов и функционирования единой централизованной судебной вертикали. С точки зрения эффективности и мобильности государственного управления такая модель даже выгодна. Поскольку Россия встала на путь развития демократии, судебная реформа должна быть доведена до логического завершения, до формирования демократической по содержанию и форме судебной власти. Для этого необходимо, по мнению ученых-правоведов, чтобы законодательная власть по достоинству оценила критику недостатков существующей судебной системы. Особенно это касается порядка замещения должностей председателей судов и их заместителей, сроков и объемов полномочий этих должностных лиц, избавления судей от чрезмерной зависимости от руководства судов.

Изложенной в данной статье точки зрения придерживается большинство представителей юридической научной общественности. Учеными предложены конкретные и понятные населению и судейскому сообществу меры законодательного характера для решения обозначенной проблемы.

Список литературы

1. Булатов А. П. Независимость судей Российской Федерации. Теоретико-правовой анализ проблем судебной системы // Сентябрьский международный научный форум–2016 : сб. науч. тр. по итогам междунар. науч.-практ. конф. Пермь : ООО «Ассоциация молодых ученых», 2016. С. 43–50.
2. Васягина М. М. Гарантии независимости судьи в Российской Федерации: содержание и проблемы // Приоритетные научные направления: от теории к практике. 2016. № 34–2. С. 170–175.
3. Гущина Н. А. Независимость судей как предпосылка справедливого и беспристрастного правосудия // Журнал российского права. 2016. № 5 (233). С. 151–159.
4. Кондрашев А. А. Судебная реформа в России: проблемы реализации и варианты решений // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 2 (75). С. 209–218.
5. Макарова О. В. Обеспечение независимости судей в Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 95–104.
6. Михайловская И. Б. Суды и судьи: независимость и управляемость. М. : Проспект, 2010. 128 с.
7. Нешатаева Т. Н. Оценка профессиональной деятельности судьи: проблемы правового регулирования // Российское правосудие. 2008. № 11 (31). С. 67–77.
8. Смирнов А. В. Некоторые актуальные проблемы уголовного права и процесса в свете положений российской Конституции и международного права // Российский юридический журнал. 2011. № 2. С. 132–139.
9. Шигуров А. В. Проблемы реализации права подсудимого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 6 (32), ч. 1. С. 210–212.
10. Шигуров А. В. Проблемы реализации принципа осуществления правосудия только судом // Вестник Мордовского университета. 2009. № 4. С. 188–191.

References

1. Bulatov A. P. Nezavisimost' sudei Rossiiskoi Federatsii. Teoretiko-pravovoi analiz problem sudebnoi sistemy [Independence of Judges of the Russian Federation. Theoretical and Legal Analysis of the Problems of the Judicial System]. *Sentyabr'skii mezhdunarodnyi nauchnyi forum–2016 – September International Scientific Forum 2016*. Perm, Association of Young Scientists Publ., 2016, pp. 43–50.
2. Vasyagina M. M. Garantii nezavisimosti sud'i v Rossiiskoi Federatsii: sodержanie i problemy [Guarantees of Independence of Judges in the Russian Federation: Possibilities and Problems]. *Prioritetnye nauchnye napravleniya: ot teorii k praktike – Priority Research Areas: From Theory to Practice*, 2016, no. 34–2, pp. 170–175.
3. Gushchina N. A. Nezavisimost' sudei kak predposylka spravedlivogo i bespristrastnogo pravosudiya [Independence of Judges as a Prerequisite for Fair and Unbiased Justice]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2016, no. 5 (233), pp. 151–159.
4. Kondrashev A. A. Sudebnaya reforma v Rossii: problemy realizatsii i varianty reshenii [Judicial Reform in Russia: Problems of Implementation and Possible Solutions]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2017, no. 2 (75), pp. 209–218.
5. Makarova O. V. Obespechenie nezavisimosti sudei v Rossiiskoi Federatsii [Ensuring the Independence of the Judges in the Russian Federation]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2010, no. 1, pp. 95–104.
6. Mikhailovskaya I. B. *Sudy i sud'i: nezavisimost' i upravlyaemost'* [Courts and Judges: Independence and Control]. Moscow, Prospekt Publ., 2010. 128 p.
7. Neshataeva T. N. Otsenka professional'noi deyatelnosti sud'i: problemy pravovogo regulirovaniya [Assessment of Professional Activity of the Judge: Problems of Legal Regulation]. *Rossiiskoe pravosudie – Russian Justice*, 2008, no. 11 (31), pp. 67–77.
8. Smirnov A. V. Nekotorye aktual'nye problemy ugovnogo prava i protsessa v svete polozhenii rossiiskoi Konstitutsii i mezhdunarodnogo prava [Some Actual Problems of Criminal Law and Process in the Light of the Provisions of the Russian Constitution and International Law]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal – Russian Juridical Journal*, 2011, no. 2, pp. 132–139.
9. Shigurov A. V. Problemy realizatsii prava podsudimogo na rassmotrenie ego dela v tom sude i tem sud'ei, k podsudnosti kotorykh ono otneseno zakonom [Problems of Defendant's Right Realization to his Case Investigation by Court and Judge, to Whose Jurisdiction it is Ascribed by Law]. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki – Historical, Philosophical, Political and Law Sciences, Culturology and Study of Art. Issues of Theory and Practice*, 2013, no. 6 (32), pt. 1, pp. 210–212.
10. Shigurov A. V. Problemy realizatsii printsipa osushchestvleniya pravosudiya tol'ko sudom [Problems of Realization of the Principle of Realization of Justice Only Court]. *Vestnik Mordovskogo universiteta – Mordovia University Bulletin*, 2009, no. 4, pp. 188–191.