

Аббасов Исмаил Эльчинович

Судейское сообщество современной России:
непростой путь к независимости



Консультант
отдела органи-
зационно-
правового
обеспечения
деятельности
судов
Управления
судебного
департамента
в Нижегород-
ской области
**Аббасов
Исмаил
Эльчинович**

В России на протяжении долгого времени существовала прямая и легальная зависимость судей от исполнительной и законодательной ветвей власти.

Органы судейского сообщества, обеспечивающие действительную независимость судей от иных ветвей власти, начали создаваться лишь в период СССР и получили свое развитие в действующем законодательстве.

В частности, именно в законодательстве СССР впервые появились зачатки положений о квалификационных коллегиях судей. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15 июля 1948 года было утверждено Положение «О дисциплинарной ответственности судей»¹. В соответствии с Положением функции по рассмотрению дисциплинарных проступков, совершаемых судьями, были отнесены к ведению специально создаваемых дисциплинарных коллегий в краевых, областных судах, судах автономных областей, верховных судах автономных и союзных республик, Верховном Суде СССР, действовавших под руководством председателя суда.

До принятия данного указа к дисциплинарной ответственности судьи привлекались в соответ-

1 См.: Указ Президиума ВС СССР от 15.07.1948 «О дисциплинарной ответственности судей» (вместе с «Положением о дисциплинарной ответственности судей») // Ведомости ВС СССР. 1948. № 31.

ствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 29 июля 1940 года «О дисциплинарной ответственности судей»², в соответствии с которым к ответственности судей привлекали народные комиссары юстиции (т.е. административный орган) или председатель соответствующего суда. Таким образом, создание дисциплинарных коллегий для привлечения судей к ответственности явилось первым толчком для создания независимой судебной власти от административных органов.

Свое развитие механизм привлечения к дисциплинарной ответственности нашел в Положении о дисциплинарной ответственности судей судов РСФСР, утвержденном Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 июня 1965 года³. Согласно Положению возбуждение дисциплинарных производств в отношении судей стало прерогативой исключительно судебных органов.

Но даже сам факт создания дисциплинарных коллегий соответствующего суда для привлечения судей к ответственности без участия административного органа можно расценивать как начало создания органов судейского сообщества.

Краткая и емкая характеристика данного периода изложена в фундаментальной монографии судьи Конституционного Суда Российской Федерации, известного ученого Клеандрова М.И. «Судейское сообщество: структура, организационно-правовое развитие».

Так, характеризуя данный период, он указывал: «Единственным более-менее значимым, но еще довольно бледным "ростком" судейского самоуправления в России в советском ... историческом периоде следует назвать дисциплинарные коллегии судей – губернского (областного, краевого, автономных республик) уровня и Верховного Суда РСФСР – в той мере, в какой "судьи судили судей".

Этот "росток" то появлялся, то исчезал, и каких-либо объективных закономерностей в этом

2 См.: Указ Президиума ВС СССР от 29.07.1940 «О дисциплинарной ответственности судей» // Законы, принятые ВС СССР, и указы Президиума ВС СССР (1938 г. - 1/IV 1944 г.). М., 1944.

3 См.: Указ Президиума ВС РСФСР от 12.06.1965 «Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности судей судов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1965. № 24. Ст. 595.

процессе усмотреть невозможно: все зависело от субъективного усмотрения руководителей страны, т.е. находилось за пределами полномочий и возможностей судебной системы, самих судей....

Названный "росток" в лице дисциплинарных коллегий судей, а в период их упразднения – иные органы, осуществлявшие дисциплинарное производство в отношении судей, применяя соответствующие меры дисциплинарных взысканий, не могли самостоятельно принять решение о досрочном прекращении полномочий судьи: эта мера выходила за рамки механизма дисциплинарной ответственности судей, и так было в течение всего названного исторического периода...

Все попытки самоорганизации судей в любые несанкционированные партийными органами объединения были не только бессмысленны, но и предельно опасны для организаторов этих попыток и для воспринявших их призыв, причем весь советский период истории, в котором партийные органы действовали в правовом поле того времени»⁴.

Следующим этапом создания органов судейского сообщества в России можно назвать принятие Закона СССР от 4 августа 1989 года «О статусе судей в СССР»⁵. Несмотря на то, что данный закон не имел понятий «судейское сообщество», «органы судейского сообщества», в нем были закреплены положения о конференции судей, квалификационной коллегии судей.

В соответствии со ст. 14 указанного закона к компетенции конференции судей были отнесены обсуждение вопросов применения законодательства в судебной практике, обращение в Верховный Суд СССР или Верховный Суд союзной республики с предложениями о даче руководящих разъяснений, либо о внесении представлений в порядке законодательной инициативы или о толковании законов. Данный закон наделял конференции полномочиями по избранию квалификационных коллегий судей Верховного Суда СССР, Верховных Судов союзных республик, автономных республик, краев, областей, городов, автономных областей и автономных округов.

Уже в то время в предмете ведения квалификационных коллегий судей находились вопросы о даче заключений по выдвижению кандидата в народные судьи или в члены вышестоящего суда, а также об отзыве судьи; проведении квалификационной аттестации судей; о дисципли-

⁴ См.: Клеандров М.И. Судейское сообщество: структура, организационно-правовое развитие: монография. М.: Норма, Инфра-М. 2014. 352 с. // СПС Консультант-плюс. (Дата обращения 01.07.2020).

⁵ См.: Закон СССР от 04.01.1989 «О статусе судей в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1989. № 9. Ст. 223.

нарной ответственности судьи.

В состав квалификационных коллегий судей на региональном уровне входили народные судьи и члены соответствующих вышестоящих судов. Предусматривалось, что народные судьи должны составлять не менее половины членов коллегии.

Развитие норм об органах судейского сообщества выразилось в принятии 2 ноября 1989 года положений: о квалификационных коллегиях судей судов Союза ССР, о квалификационной аттестации судей, о дисциплинарной ответственности судей, отзыве и досрочном освобождении судей и народных заседателей судов Союза ССР.

Данные нормативно-правовые акты – важнейшее достижение судебной реформы, направленной на совершенствование судебной системы, укрепление независимости судебной власти.

Однако, идея учреждения целостной системы органов судейского сообщества впервые была сформирована на Первом Всероссийском съезде судей. Она выдвигалась как гарантия независимости, защиты прав, чести, достоинства судей и нашла свое воплощение в Концепции судебной реформы в РСФСР 1991 года⁶. Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 года № 1801-1 Концепция об органах судейского сообщества получила официальное утверждение и послужила основой для принятия последующих законодательных актов, определяющих порядок формирования и полномочия Совета судей Российской Федерации и советов судей субъектов Российской Федерации, квалификационных коллегий судей.

В Концепции одним из важнейших проявлений кризиса системы юстиции России называлось «отсутствие сплоченной и независимой судейской корпорации, имеющей вес в государственной деятельности и созидательно реализующей интерес права». Наряду с этим отмечалось, что: «Судебная реформа имеет в виду создание независимой и влиятельной судейской корпорации, гарантирование процессуальной самостоятельности работников юстиции и их достойного материально-бытового и социального обеспечения».

Официальное закрепление своего статуса судейское сообщество России получило с принятием Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»⁷. В законе были определены

⁶ См.: Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 31.10.1991. № 44. Ст. 1435.

⁷ Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская юстиция. – 1995. - № 11.

Тема номера

место и роль судейского сообщества, его компетенция.

Согласно ст. 2 данного закона, а также Положения об органах судейского сообщества Российской Федерации, утвержденного II Всероссийским съездом судей 30 июня 1993 года к органам судейского сообщества были отнесены:

- Всероссийский съезд судей, а в период между съездами Совет судей Российской Федерации, избираемый Всероссийским съездом судей;
- собрания судей Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;
- съезды (конференции) судей республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов, военных округов, групп войск и флотов, арбитражных судов, а в период между съездами (конференциями) избираемые ими советы судей;
- Высшая и иные квалификационные коллегии судей, действующие на основании Положения, утверждаемого Верховным Советом Российской Федерации.

В Постановлении II Всероссийского съезда судей от 30 июня 1993 года «О ходе судебной реформы в Российской Федерации» указывалось: «Судейское сообщество – не профсоюз, не общественная организация, не корпорация, реализующая внутренние потребности. Его роль не сводится только к защите прав и законных интересов судей, утверждению их независимости, ибо сама независимость судей есть лишь средство утверждения независимого, сильного и справедливого суда».

Создание органов судейского сообщества было направлено на обеспечение независимости судьи, выражение интересов судей как носителей судебной власти, что так же нашло свое отражение в Постановлении IV (чрезвычайного) Всероссийского съезда судей от 4 декабря 1996 года «О состоянии судебной системы Российской Федерации и перспективах ее развития», в котором, в частности, указано: «Судьи России считают, а мировая практика подтверждает, что дальнейшее развитие судебной реформы и становление судебной власти, действительное, а не мнимое, возможны при условии законодательного включения органов судейского сообщества в механизмы взаимодействия судебной власти с законодательной и исполнительной ветвями власти и в механизм административного управления по обеспечению судебной деятельности.

Основой такого реформирования взаимоотношений судебной власти с двумя другими должны стать следующие положения.

В настоящее время в соответствии с Законом

«О статусе судей в Российской Федерации», определившим структуру и объем полномочий органов судейского сообщества, названные органы правомочны участвовать в решении всего круга вопросов, связанных с судебной деятельностью: вопросы судебной практики и совершенствования законодательства, вопросы кадрового, организационного, ресурсного обеспечения судов, вопросы правового и социального положения судей»⁸.

Наличие отдельных законодательных актов об органах судейского сообщества не снимало актуальности в необходимости разработки отдельного нормативно-правового акта. Проект федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу Верховным Судом Российской Федерации и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, был принят в первом чтении 11 июня 1998 года. Однако на рассмотрение замечаний и предложений, в том числе более 200 поправок, поступивших в порядке законодательной инициативы от субъектов Российской Федерации, потребовалось несколько лет.

Спустя почти четыре года со дня первого чтения органы судейского сообщества приобрели самостоятельную законодательную регламентацию в рамках Федерального закона от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»⁹.

В соответствии со ст. 1 и 2 названного закона в судейское сообщество входят судьи федеральных судов всех видов и уровней, судьи судов субъектов Российской Федерации, составляющих судебную систему Российской Федерации.

В качестве основных задач судейского сообщества Закон определил: 1) содействие в совершенствовании судебной системы судопроизводства; 2) защиту прав и законных интересов судей; 3) участие в организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности; 4) утверждение авторитета судебной власти, обеспечение судьями требований, предъявляемых Кодексом судейской этики.

Органы судейского сообщества осуществляют свою деятельность коллегиально, гласно, при неукоснительном соблюдении принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность. Они формируются на принципах выборности, сменяемости и подотчетности органам, их избравшим. Обеспечение гласности и прозрачности деятельности органа

⁸ См.: Постановление IV Всероссийского съезда судей от 04.12.1996 «О состоянии судебной системы Российской Федерации и перспективах ее развития» // Российская юстиция. 1997. № 2.

⁹ См.: Федеральный закон от 14.03.2002 № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 48.

нов судейского сообщества происходит путем привлечения в их работу представителей общест-венности.

В связи с этим можно утверждать, что в указа-нном федеральном законе не только была определена константа судейской корпорации, но и заложен огромный потенциал развития со-общества судей. За период действия закона с 2002 года по настоящее время в него внесены изменения, касающиеся уточнения полномочий органов судейского сообщества по принципу разделения властей, но уже внутри судебной системы. Работа органов судейского сообще-ства подтвердила очевидность того факта, что триада в виде совета судей, квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии на всех уровнях судебной системы, являлась оправданной и необходимой для укрепления независимости судебных органов и повышения авторитета судебной власти в защите прав и свобод граждан, вовлеченных в орбиту судопроизводства.

В 2011 году Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федера-ции» был дополнен, в органах судейского сообще-ства образованы Высшая экзаменационная комиссия по приему квалификационного экзамена на должность судьи, экзаменационные комис-сии субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи. Напомним, что до внесения указанных измене-ний, экзамен принимали экзаменационные комиссии, состоящие при соответствующей ква-лификационной коллегии судей¹⁰.

Повторимся, разработанные регламенты по-зволили провести четкие границы между компетенциями органов судейского сообщества, исключить смешение полномочий, – когда один и тот же орган судейского сообщества мог как принимать квалификационный экзамен на долж-ность судьи, так и давать заключения о рекомен-дации данных лиц на должность судьи.

Вносимые изменения регулировали:

- состав представительства в квалификаци-онных коллегиях судей представителей обще-ственности и представителей Президента Рос-сийской Федерации;
- формирование органов судейского сообще-ства, их кадровое обеспечение;
- процедуру обжалования решений квалифи-кационных коллегий судей;
- взаимодействие органов судейского со-общества с законодательной и исполнительной

¹⁰ См.: Федеральный закон от 03.12.2011 № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием дея-тельности экзаменационных комиссий по приему квалифика-ционного экзамена на должность судьи» // СЗ РФ. 2011, № 49 (ч. 5). Ст. 7066.

ветвями власти;

- процедуру привлечения судей к дисципли-нарной ответственности.

Законодательно закрепленные новации име-ли своей целью придать импульс в совершен-ствовании отношений, складывающихся в си-стеме разделения властей – в общем, между государством в лице судебной власти и обще-ством – в частности.

На сегодняшний день в связи с образовани-ем в судебной системе кассационных и апелля-ционных судов общей юрисдикции¹¹ изменился порядок формирования органов судейского со-общества, учитывающий участие в них предста-вителей вновь образованных судов¹².

Обращаясь к современному состоянию орга-нов судейского сообщества, кратко охарактери-зуем деятельность каждого из них.

Совет Судей Российской Федерации являет-ся выборным органом, собирается по необходи-мости, но не реже двух раз в год, он подотчетен Всероссийскому съезду судей. Деятельность Совета судей регулируется Регламентом Совета судей Российской Федерации, утвержденным VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 года.

Совет судей Российской Федерации:

- созывает Всероссийский съезд судей;
- дает согласие на назначение на должность и освобождение от должности Генерального ди-ректора Судебного департамента при Верхов-ном Суде Российской Федерации и заслушивает его годовые отчеты об организационном, кадро-вом и ресурсном обеспечении судебной деятель-ности;
- избирает судей в состав Высшей квалифи-кационной коллегии судей Российской Федерации вместо выбывших в период между съездами;
- изучает, обобщает и распространяет опыт работы органов судейского сообщества, разра-батывает рекомендации по совершенствованию их деятельности;
- участвует в обсуждении проекта федераль-ного закона о федеральном бюджете в Феде-ральном Собрании Российской Федерации¹³.

Высшая квалификационная коллегия су-дей формируется в количестве двадцати девя-ти членов коллегии. В число коллегии входят 18 судей судов различного уровня, а также 10 представителей общественности, назначаемых

¹¹ См.: Федеральный конституционный закон от 29.07.2018 № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Фе-дерации» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4811.

¹² См.: Федеральный закон от 29.07.2018 № 266-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4855.

¹³ Более подробно см.: сайт Совета судей Российской Федерации – // <http://www.ssrf.ru/>.

Тема номера

Советом Федерации Российской Федерации, и один представитель Президента Российской Федерации.

Судьи в состав Высшей квалификационной коллегии судей избираются тайным голосованием на съезде делегатами съезда от соответствующих судов из своего состава на отдельных собраниях делегатов.

Полномочия Высшей квалификационной коллегии судей можно условно разделить на несколько блоков. Первый – полномочия при назначении судей:

- рассмотрение заявлений на должность Председателя Верховного Суда Российской Федерации и представление Президенту Российской Федерации соответствующего заключения;
- рассмотрение предложений Председателя Верховного Суда Российской Федерации, касающихся представления Президенту Российской Федерации кандидатур судей Верховного Суда Российской Федерации для назначения в установленном порядке на должность члена Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

Второй блок – полномочия при аттестации судей, которая включает осуществление квалификационной аттестации судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей федеральных судов (за исключением Верховного Суда Российской Федерации и районных судов), а также судей кассационных судов общей юрисдикции, апелляционных судов общей юрисдикции, арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, Суда по интеллектуальным правам и военных судов; присвоение первого и высшего квалификационного класса.

Третий блок – полномочия относительно квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации:

- утверждение положений о порядке работы квалификационных коллегий судей;
- рассмотрение жалоб на решения квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации;
- рассмотрение вопросов, отнесенных к компетенции квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации, в случае невозможности их разрешения этими коллегиями.

При отборе кандидатов на должность судьи важнейшее значение имеет проверка его знаний и профессиональных компетенций. Этим занимается, в частности, Высшая экзаменационная комиссия по приему квалификационного экзамена на должность судьи. Данный орган формируется из 21 члена и включает в

себя 15 судей, 4 преподавателей юридических дисциплин организаций высшего образования и научных работников с научной степенью кандидата юридических наук или доктора юридических наук, а также 2 членов комиссии от общероссийских общественных объединений юристов. Избрание членов Высшей экзаменационной комиссии осуществляется тайным голосованием делегатами на Всероссийском съезде судей¹⁴.

Высшая экзаменационная комиссия по приему квалификационного экзамена на должность судьи утверждает регламенты экзаменационных комиссий судов регионального уровня, составляет теоретические вопросы в билетах и утверждает письменные задания по подготовке процессуального документа. Высшая экзаменационная комиссия составляет экзаменационные вопросы и утверждает задачи по вопросам судебной практики и письменные задания по подготовке процессуального документа по макету дела по согласованию с Верховным Судом Российской Федерации. Кроме того, Высшая экзаменационная комиссия осуществляет общее и методическое руководство экзаменационными комиссиями субъектов Российской Федерации, а также дает разъяснения экзаменационным комиссиям субъектов Российской Федерации по вопросам, связанным с приемом квалификационного экзамена на должность судьи¹⁵.

Подводя итог, согласимся с М.И. Клеандровым, который, характеризуя основные черты структурированного судебного сообщества современной России, указывал: «... цели, задачи и возможности (и реальные, и потенциальные, но закрепленные законом) самого судебного сообщества и его структур отнюдь не замыкаются на необходимости решения собственных, внутрисистемных, относящихся только к самим судьям задач – они выходят за эти рамки и инкорпорируются в цели, задачи и возможности судебной ветви государственной власти»¹⁶.

В заключении необходимо отметить, что структура судебного сообщества постоянно развивается и совершенствуется, основываясь на реалиях судебной системы Российской Федерации.

¹⁴ Более подробно см.: сайт Высшей квалификационной коллегии – // <http://www.vkks.ru/>

¹⁵ Более подробно см.: сайт Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи – // <http://www.vekrf.ru>

¹⁶ См.: Клеандров М.И. Судейское сообщество: структура, организационно-правовое развитие: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2014. 352 с. // СПС Консультант плюс».