

УДК 347:347.97/99

DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-1-130-136

КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ КОЛЛЕГИИ СУДЕЙ И ПРОБЛЕМА НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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. Автором проанализированы установленные законом компетенции и полномочия квалификационных коллегий судей, играющих ключевую роль в осуществлении кадровой политики в судебном корпусе. По мнению исследователей, в действующих законах недостаточно гарантий независимости судей. Судьбу судей решает глава исполнительной власти при участии своих подчиненных, но не судьи и не общественность, что делает судей зависимыми именно от исполнительной ветви власти. Это явное нарушение конституционного принципа независимости судей. В статье приведены позиции ряда ученых-правоведов, считающих, что в настоящее время компетенция и полномочия квалификационных коллегий судей чрезмерно завышены и требуют корректировки. В статье сделан вывод о необходимости внесения изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих участие представителей юридической научной общественности в работе квалификационных коллегий судей.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, закон, судебная система, независимость судей, квалификационные коллегии судей, формирование судейского корпуса, представители общественности.

Qualification Boards of Judges and the Problem of Independence of the Judiciary in the Russian Federation

Faroi Tatyana V.**

✉ tatyana.faroi@yandex.ru

149 Stavropolskaya st., Krasnodar, 350040, Russia

Abstract. The article deals with the problems, relating to the independence of the judiciary branch in Russian Federation. The Author analyzes the statutory competences and powers of the qualification boards of judges, which play a key role in the implementation of personnel policy in the judiciary. According to researchers, the existing laws do not guarantee the independence of judges. The fate of judges is decided by the Chief-executive with the participation of his subordinates, but not by judges and the public, which makes judges dependent on the executive branch. This is a clear violation of the constitutional principle of the independence of judges. The article presents the positions of a number of legal scholars, who believe, that currently the competence and powers of the Qualification boards of judges are overstated and require adjustment. The article concludes, that it is necessary to amend the legislation of the Russian Federation, providing for the participation of representatives of the legal scientific community in the work of Qualification boards of judges.

Keywords: Constitution of Russian Federation, law, judiciary, independence of the judiciary, Qualification boards of judges, election of judges, formation of the judiciary, public representative.

* 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.

Согласно общепринятому представлению, судейское сообщество – это совокупность всех судей в данном государстве. В Российской Федерации в него входят судьи федеральных судов всех видов и уровней, судьи судов субъектов Федерации, образующих судебную систему. По определению Г. Т. Ермошина, судейское сообщество – это особая форма самоорганизации лиц, наделенных государственными властными полномочиями в сфере осуществления правосудия, занимающих государственную должность судьи. В общем виде полномочия органов судейского сообщества принято сводить к четырем группам: 1) полномочия по формированию судейского корпуса государства; 2) полномочия по оценке профессиональной деятельности судьи и регулированию процедуры карьерного роста; 3) полномочия по привлечению судьи к ответственности за нарушение статуса судьи и профессиональной этики; 4) полномочия по нормативно-правовому регулированию организации деятельности судебного сегмента государственной власти и статуса судьи [2, с. 78].

Органы судейского сообщества предназначены для формулирования и отстаивания интересов судей как носителей судебной власти. К числу этих органов относятся квалификационные коллегии судей, играющие ключевую роль в осуществлении кадровой политики в судебском корпусе. Из названных Г. Т. Ермошиным четырех групп полномочий органов судейского сообщества первые три реализуются либо самостоятельно квалификационными коллегиями, либо при их решающем участии.

Ученые-правоведы при изучении проблемы факторов реального или возможного воздействия на судей обоснованно придают наибольшее значение установленным законом компетенции и полномочиям квалификационных коллегий судей [7, с. 284–291; 8, с. 59–67]. По мнению О. В. Макаровой, анализ действующего законодательства побуждает сделать вывод, что компетенция и полномочия квалификационных коллегий судей в настоящее время чрезмерно завышены и требуют корректировки. Это касается в том числе полномочий квалификационных коллегий по наложению дисциплинарных взысканий на судей и отрешению их от должности по компрометирующим основаниям.

Как известно, до решения вопроса о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности квалификационные коллегии вправе самостоятельно рассматривать жалобы и сообщения о совершении им дисциплинарного проступка, поступившие от граждан, представителей государственных и муниципальных органов, должностных лиц. Они вправе проводить и дополнительную проверку материалов, представленных председателем соответствующего или вышестоящего суда либо органом судейского сообщества, в связи с возбуждением дела о прекращении полномочий судьи, запрашивать дополнительные материалы, заслушивать объяснения соответствующих лиц об обстоятельствах совершения судьей дисциплинарного проступка.

У О. В. Макаровой вызывает тревогу то обстоятельство, что квалификационные коллегии при решении вопроса о дисциплинарной ответственности судей выполняют несколько функций: предварительного следствия, обвинения, защиты, судебного следствия и разрешения дела. А это вызывает обоснованные сомнения в объективности принимаемых ими решений. Принятие решения о дисциплинарной ответственности судьи является более простой задачей, чем реализация процедуры привлечения его к уголовной ответственности. Такая простота провоцирует соблазн произвольного применения дисциплинарной ответственности, что чревато ослаблением действующих гарантий независимости судей [5, с. 102–103]. Следовательно, речь действительно идет о полномочиях, близких к чрезвычайным, что всегда опасно.

Для придания деятельности квалификационных коллегий судей объективности, способности учитывать требования общества полезно членство в них представителей общественности, обладающих должной профессиональной подготовкой. В действующем законодательстве Российской Федерации действительно предусмотрено участие представителей общественности в деятельности судебной власти в качестве членов квалификационных коллегий судей. Его конституционно-правовой основой являются ч. 5 ст. 32 Конституции Российской Федерации и Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»¹.

¹ *Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 11, ст. 1022.*

Однако основные условия и параметры участия представителей общественности в работе квалификационных коллегий судей вызывают не только повышенный интерес ученых-правоведов, но и множество претензий с их стороны. Так, Ф. Н. Багаутдинов обратил внимание на важные аспекты в деятельности Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации (далее – ВККС) и соответствующих коллегий в субъектах Российской Федерации, которые, по его мнению, требуют изменений. Он справедливо отметил, что ВККС в отношении судьи принимает важнейшие решения: о рекомендации к назначению и об отказе в этом, а также об отлучении от судейской должности, в том числе и с дачей согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности. Ученый поддержал предложение, направленное на обеспечение независимости ВККС, – увеличение в ее составе доли представителей общественности, составляющих ныне одну треть. По мнению Ф. Н. Багаутдинова, эта доля должна составлять не менее половины, что вытекает, в частности, из состоявшегося объединения высших судов Российской Федерации. До этого в ВККС имелись три примерно равные категории членов: представители общих судов (в том числе и военных), арбитражных судов и общественности.

Создание объединенного Верховного Суда Российской Федерации кардинально изменило расстановку сил в ВККС, общественность осталась в очевидном меньшинстве и повлиять на важные решения уже не может. Ф. Н. Багаутдинов полагает, что представлять общественность должны не только ученые-юристы и представители Ассоциации юристов России, как это практикуется сегодня. Необходимо представить в ВККС широкий спектр юридической общественности – правозащитные организации, Общероссийский народный фронт и др. Независимости коллегии могло бы способствовать и закрепление нормы о том, что председателем ВККС и соответствующих коллегий в регионах должен стать представитель общественности либо представитель Президента Российской Федерации [1, с. 45].

Кроме того, Ф. Н. Багаутдинов отметил, что в качестве представителей общественности в региональных квалификационных коллегиях судей участвуют, как правило, выходцы из судебно-правоохранительной системы: судьи в отставке, ветераны правоохранительных органов

и др. К примеру, в квалификационной коллегии судей Республики Татарстан из семи представителей общественности трое – судьи в отставке. Правовед полагает, что представители общественности должны представлять именно общество, а не корпорацию правоохранителей. «Судьи в отставке тесно связаны с судебной системой, и в подавляющем большинстве случаев они поддержат мнение председателя суда региона. Поэтому нежелательно включение в состав квалификационных коллегий в регионах судей в отставке. В квалификационную коллегию судей субъекта Российской Федерации включается и представитель от Полномочного представителя Президента РФ в соответствующем федеральном округе. Целесообразность его участия в работе квалификационной коллегии региона вызывает серьезные сомнения. Во-первых, он не знает судейский и иной кадровый состав в регионе. Во-вторых, в связи с удаленностью и занятостью его участие в работе квалификационной коллегии региона является эпизодическим». С точки зрения Ф. Н. Багаутдинова, более целесообразным станет участие в работе квалификационной коллегии региона представителя региональной администрации, тем более что через квалификационную коллегию проходят и кандидаты в мировые судьи, а вопросы мировой юстиции частично находятся в компетенции региона [1, с. 45–46]. Данное предложение Ф. Н. Багаутдинова разумно и заслуживает реализации.

В статье А. А. Кондрашева, посвященной судебной реформе в России, затронуты несколько иные аспекты изучаемой проблемы. В частности, автор напомнил, что в настоящее время все претенденты на должность судьи или председателя суда сначала проходят отбор в квалификационной коллегии судей. В случае положительного заключения коллегии их данные передаются в кадровую комиссию Верховного Суда Российской Федерации, а затем в кадровую комиссию при президенте, которая может либо отклонить их кандидатуру, либо представить ее для назначения Президенту Российской Федерации. Комиссия состоит из 15 человек, среди них советники и помощники Президента Российской Федерации, заместители генпрокурора, министра МВД, директора ФСБ, председатель Совета по правам человека (также советник президента) и известный адвокат (член Общественной палаты). Судьбу судей решает глава исполнительной власти при участии своих подчиненных,

но не судьи и не общественность, что делает судей зависимыми именно от исполнительной ветви власти. Это явное нарушение конституционного принципа независимости судей.

В рамках названной проблемы А. А. Кондрашев, подобно О. В. Макаровой, особо выделил процедуру привлечения судей к ответственности. Он заметил, что в настоящее время инициатором привлечения судей к ответственности выступает председатель суда, а квалификационная коллегия действует только в рамках его инициативы. По мнению А. А. Кондрашева, «для того чтобы исключить, с одной стороны, «клановость», а с другой стороны, зависимость судей от председателей судов, квалификационные коллегии должны не менее чем на 50 % формироваться не из числа судей, причем даже бывших, это могут быть преподаватели вузов, юристы коммерческих организаций, представители правозащитных организаций» [3, с. 214–215].

В. Г. Татарников также отстаивает мнение, что состав квалификационных коллегий судей не соответствует цели укрепления независимости судов и судей, но усматривает несколько иную причину этого явления. Он отмечает, что доминирующее положение в квалификационных коллегиях занимают представители одной ветви власти – судебной. Согласно ст. 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», квалификационные коллегии судей формируются из числа судей федеральных судов, судов субъектов Российской Федерации, представителей общественности и представителей Президента Российской Федерации. Однако на практике реальная роль представителей общественности в работе квалификационных коллегий незначительна, поскольку в их состав в качестве представителей общественности зачастую включаются либо судьи в отставке, либо бывшие сотрудники правоохранительных органов, прокурорские работники. Например, в составе квалификационной коллегии судей Иркутской области из семи представителей общественности трое являются судьями в отставке, а двое – бывшими работниками прокуратуры. По существу, указанные лица представляют не общественность, а судейское сообщество, поскольку судья в отставке остается членом судейского сообщества, а бывший сотрудник органов прокуратуры – членом ветеранской организации данной структуры и т. п.

Между тем одной из форм общественного контроля является включение в состав квалификационных коллегий судей представителей общественности, которые потому и являются таковыми, что не связаны формально с властными структурами, в том числе с судебной и исполнительной властью, органами прокуратуры и т. д. Поэтому В. Г. Татарников полагает, что в качестве представителей общественности должны выдвигаться лица, не являющиеся отставными судьями или сотрудниками прокуратуры, а также других правоохранительных ведомств.

С точки зрения ученого, сложившемуся положению способствуют недостатки действующего законодательства. Так, по ст. 2 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» судья, пребывающий в отставке, сохраняет свою принадлежность к судейскому сообществу. С другой стороны, согласно этому же закону, он не вправе быть избранным в состав квалификационных коллегий судей от судейского сообщества. Эта коллизия и приводит к включению в квалификационные коллегии в качестве представителей общественности лиц, фактически являющихся членами судейского сообщества. Для ее преодоления автор предлагает изменить ст. 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», а именно установить, что судьи в отставке могут быть включены в состав квалификационных коллегий судей только в качестве членов судейского сообщества. Кроме того, В. Г. Татарников предлагает предусмотреть, чтобы состав квалификационных коллегий формировался из представителей всех ветвей власти, в том числе законодательной и исполнительной, на паритетных началах. Все это должно способствовать повышению ответственности институтов гражданского общества в вопросах подбора и расстановки судейских кадров [6, с. 300–301]. С данным предложением можно согласиться.

В статье М. А. Липчанской, специально посвященной квалификационным коллегиям судей, отмечено, что участие общественности в органах судейского сообщества первоначально не предполагалось. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 13 мая 1993 г. № 4960-1 «Об утверждении Положения о квалификационных коллегиях судей и Положения о квалификационной

аттестации судей»² устанавливалось, что в состав квалификационных коллегий судей могут входить только профессиональные судьи. Позднее Федеральным законом от 14 марта 2002 г. установлено, что квалификационные коллегии судей формируются не только из числа судей федеральных судов, судов субъектов Российской Федерации, но также из представителей общественности, представителей Президента Российской Федерации.

В соответствии с действующим федеральным законом Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации состоит из 29 членов, причем около трети из них, а именно 10 членов коллегии, – это представители общественности, назначаемые Советом Федерации Российской Федерации. По мнению М. А. Липчанской, в данном случае наблюдается противоречие с ч. 2 ст. 29 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»³, согласно которой Высшую квалификационную коллегию судей Российской Федерации формирует Всероссийский съезд судей. В связи с этим еще в 2005 г. в Государственную Думу направлялись законопроекты об изменении порядка формирования Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации⁴, устранявшие противоречия между нормами указанных законов. Однако идея назначения представителей общественности исключительно Всероссийским съездом судей не нашла поддержки у депутатов [4, с. 96–97].

Исследователь напомнила, что, согласно действующему законодательству, кандидатов на назначение представителями общественности в ВККС Российской Федерации могут выдвигать общероссийские общественные организации юридической направленности и те, основной уставной целью которых является защита прав и свобод человека и гражданина, научно-педагогические коллективы юридических научных образовательных организаций и юридических образовательных учреждений. Кандидаты от общественности должны соответствовать ряду

требований: являться гражданами Российской Федерации, достигшими 35 лет, имеющими высшее юридическое образование, не совершившими порочащих их поступков, не замещающими государственных или муниципальных должностей, не являющимися руководителями организаций и учреждений, адвокатами и нотариусами (п. 8 ст. 11).

М. А. Липчанская выражает несогласие с некоторыми законодательными новациями, касающимися формирования квалификационных коллегий судей. Например, по Федеральному закону от 8 декабря 2010 г. № 346-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3 и 11 Федерального закона “Об органах судейского сообщества в Российской Федерации”»⁵ представителями Президента Российской Федерации 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 Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование и не совершившие порочащих их поступков. Исследователь констатирует: «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» [4, с. 97–98].

По мнению М. А. Липчанской, участие представителей общественности в работе квалификационных коллегий судей можно рассматривать как косвенную форму участия в отправлении

² *Ведомости СНД РФ и ВС РФ*. 1993. № 24, ст. 856.

³ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1997. № 1, ст. 1; 2001. № 51, ст. 4825; 2003. № 27, ч. 1, ст. 2698; 2005. № 15, ст. 1274.

⁴ *О внесении изменений в статью 29 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»*: проекты федер. конституц. законов № 93792-4 и № 233765-4 от 11 нояб. 2005 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ URL: <https://giod.consultant.ru/documents/1531558>

правосудия, в деятельности судебной власти. При этом граждане напрямую не влияют на судебное решение, но участвуют в формировании судебного корпуса, то есть опосредованно воздействуют на принимаемые в будущем решения. В целях обеспечения открытости процедуры назначения представителей общественности в региональные квалификационные коллегии судей она предлагает проводить конкурсный отбор 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 Российской Федерации, определяющем порядок назначения представителей общественности в квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации [4, с. 99].

Предложение М. А. Липчанской о назначении представителей общественности в ВККС Российской Федерации, видимо, усилит негативные явления в виде гегемонии представителей судебного сообщества в составе квалификационных коллегий. Причем на такую тенденцию указывал ряд исследователей, о чем сказано выше.

Таким образом, изучение мнений отечественных ученых-правоведов демонстрирует наличие в настоящее время крупных недостатков в системе формирования квалификационных коллегий судей различных уровней. Существующие изъяны должны быть преодолены в ходе очередного этапа судебной реформы в Российской Федерации, который может стать успешным только при активном участии в ней представителей юридической научной общественности.

Список литературы

1. Багаутдинов Ф. Н. Актуальные вопросы ответственности судей и деятельности квалификационных коллегий // Юрист-Правоведь. 2017. № 3 (82). С. 42–45.
2. Ермошин Г. Т. Полномочия органов судебного сообщества в обеспечении конституционных принципов самостоятельности органов судебной власти и независимости судьи. Российский и зарубежный опыт // Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики. Сер.: Юридические науки. 2014. № 1 (4). С. 77–82.
3. Кондрашев А. А. Судебная реформа в России: проблемы реализации и варианты решений // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 2 (75). С. 209–218.
4. Липчанская М. А. Деятельность квалификационных коллегий судей как органов судебного сообщества с участием представителей общественности // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Экономика, управление, право. 2011. Вып. 2. С. 96–100.
5. Макарова О. В. Обеспечение независимости судей в Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 95–104.
6. Татарников В. Г. Совершенствование судебной системы Российской Федерации как фактор становления гражданского общества // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2014. № 3 (86). С. 298–302.
7. Фарои Т. В. Проблемы формирования судебного корпуса в Российской Федерации: позиции ученых-правоведов // Современная научная мысль. 2017. № 6. С. 284–291.
8. Фарои Т. В. Судебный контроль в РФ: дискуссионные аспекты // Право и практика. 2017. № 4. С. 59–67.

References

1. Bagautdinov F. N. Aktual'nye voprosy otvetstvennosti sudei i deyatel'nosti kvalifikatsionnykh kollegii [Topical Issues of the Responsibility of Judges and the Activities of Qualification Boards]. *Yurist-Pravoved – Lawyer-Legist*, 2017, no. 3 (82), pp. 42–45.
2. Ermoshin G. T. Polnomochiya organov sudeiskogo soobshchestva v obespechenii konstitutsionnykh printsipov samostoyatel'nosti organov sudebnoi vlasti i nezavisimosti sud'i. Rossiiskii i zarubezhnyi opyt [The Powers of the Judicial Community to Ensure the Constitutional Principles of the Independence of the Judiciary and the Independence of the Judiciary. Russian and Foreign Experience]. *Vestnik Kostromskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta. Gosudarstvo i pravo: voprosy teorii i praktiki. Seriya: Yuridicheskie nauki – Kostroma State Technological University Bulletin. State and Law: Issues of Theory and Practice. Series: Legal Science*, 2014, no. 1 (4), pp. 77–82.
3. Kondrashev A. A. Sudebnaya reforma v Rossii: problemy realizatsii i varianty reshenii [Judicial Reform in Russia: Problems of Implementation and Solutions]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2017, no. 2 (75), pp. 209–218.
4. Lipchanskaya M. A. Deyatel'nost' kvalifikatsionnykh kollegii sudei kak organov sudeiskogo soobshchestva s uchastiem predstavitelei obshchestvennosti [Activity of the Qualification Boards of Judges as the Judiciary Involving Members of the Public]. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika, upravlenie, pravo – Izvestiya of Saratov University. New Series. Series: Economics, Management, Law*, 2011, iss. 2, pp. 96–100.
5. Makarova O. V. Obespechenie nezavisimosti sudei v Rossiiskoi Federatsii [Ensuring the Independence of Judges in the Russian Federation]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2010, no. 1, pp. 95–104.
6. Tatarnikov V. G. Sovershenstvovanie sudebnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii kak faktor stanovleniya grazhdanskogo

obshchestva [Improvement of the Judicial System of the Russian Federation as a Factor in the Formation of Civil Society]. *Vestnik Irkutskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta – Bulletin of the Irkutsk State Technical University*, 2014, no. 3 (86), pp. 298–302.

7. Faroi T. V. Problemy formirovaniya sudeiskogo korpusa v Rossiiskoi Federatsii: pozitsii uchenykh-pravovedov [Problems of Formation of Judicial Corps in the Russian Federation: Positions of Legal Scholars]. *Sovremennaya nauchnaya mysl' – Modern Scientific Thought*, 2017, no. 6, pp. 284–291.

8. Faroi T. V. Sudebnyi kontrol' v RF: diskussionnye aspekty [Judicial Control in the Russian Federation: Debatable Aspects]. *Pravo i praktika – Law and Practice*, 2017, no. 4, pp. 59–67.