

Михайловская Инга Борисовна

Заведующая Сектором проблем правосудия
Института государства и права РАН,
заслуженный юрист РФ, доктор юридических
наук, профессор

Квалификационные коллегии судей как орган внутрисистемного управления

Проблемы независимости правосудия связаны не только с юридической регламентацией организации и функционирования судебной власти. Не меньшее значение имеет и анализ протекающих в ней управленческих процессов. Если самостоятельность судебной власти может быть формализована и закреплена в законе, соблюдение его обращенного к судье требования принимать решение, руководствуясь только законом и совестью, оценивается только с точки зрения качества самого решения (законность, обоснованность, мотивированность). Такая ситуация вполне понятна, поскольку функционирование судебной системы было бы в принципе невозможно, если бы в каждом случае требовалось устанавливать факт независимого принятия судей конкретного решения. Независимость судьи при осуществлении правосудия презюмируется, но эта презумпция является опровержимой при наличии данных о незаконном воздействии.

Полномочия руководителей судебных органов установлены законом, поэтому их управленческие воздействия при реализации этих полномочий находятся в рамках нормативной модели организации судебной системы. Более того, последняя, будучи построена по иерархическому типу, неизбежно предполагает не только определенное соотношение процессуальных полномочий вышестоящих и нижестоящих судов, но и обязанность первых обеспечивать единообразие судебной практики, проводить ту или иную судебную политику. Решение этой задачи связано с внедрением в судебную практику неких «стандартов качества» принимаемых решений, а также иных правил, которым должна соответствовать деятельность судьи. Средством внедрения этих стандартов и правил служит зависимость между их соблюдением или несоблюдением судей и его служебной карьерой и даже пребыванием в должности.

Функционирование любой системы - организации, в том числе и судебной, подчиняется ряду объективных закономерностей, которые неизбежно проявляются независимо от того, подвергаются они теоретическому анализу или нет.

Одной из закономерностей такого рода является корректировка официально заданной цели стремлением организации к выживанию и развитию. Кроме того, цель корректируется и господствующей мотивацией членов организации.

В социологии организации наряду с официально поставленными целями-заданиями выделяются специальные понятия целей системы и целей - ориентаций.¹

Стандарты и правила, вырабатываемые посредством внутрисистемного управления, исходят из скорректированной цели, в силу чего она претворяется в реальность значительно успешнее, чем официально провозглашенная.

Содержание указанных стандартов и правил можно выявить прежде всего в случаях их нарушения. Кроме того, характер применяемых к нарушителям санкций дает основание для вывода о значимости каждого из видов нарушений. В обзоре практики применения к судьям мер дисциплинарного взыскания, подготовленном Управлением анализа и обобщения судебной практики Верховного Суда РФ и Высшей квалификационной коллегии судей², приводятся основания вынесения предупреждения и досрочного отстранения от должности.

К числу оснований вынесения предупреждения данный обзор относит следующие:

- нарушения процессуальных сроков рассмотрения гражданско-правовых споров (волокита) по причинам ненадлежащей организации судебных процессов и неумелого планирования рабочего времени, слабого знания норм материального закона, которые хотя и умалили авторитет судебной власти, но не привели к существенному нарушению прав участвующих в деле лиц;

- нарушения процессуального законодательства, а именно немотивированное удовлетворение ходатайства о принятии мер по обеспечению жалобы, выход за пределы заявленных требований, которые не привели к значительному ущемлению интересов граждан и организаций;

- пренебрежение требованиями уголовно-процессуального законодательства при исполнении служебных обязанностей и нарушение норм Кодекса судебной этики, которое не повлекло тяжелых последствий для правосудия, прав и интересов граждан;

- неисполнение судьей служебных обязанностей, которое не привело к нарушению прав и интересов, участвующих в деле лиц.

В качестве примеров такого рода нарушений в обзоре приводится отказ судьи рассмотреть ходатайство об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей по окончании времени дежурства, отказ от рассмотрения дел, переданных в производство судьи распоряжением председателя районного суда.

Как отмечается в обзоре, «по сравнению с вынесением предупреждения досрочное прекращение полномочий судьи является значительно более суровой мерой дисциплинарной ответственности, при применении которой помимо характера совершенного проступка и тяжести его последствий учитываются и другие обстоятельства»³. Одним из таких обстоятельств являются данные о ранее примененных к судье мерах убеждения и дисциплинарной ответственности (проведение бесед о недопустимости нарушений, вынесение в адрес судьи частных определений или частных постановлений,

¹ Пригожин А.И. Социология организаций. М., Наука. 1980.

² Вестник Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. 2006 № 1 (7). С. 17-34.

³ Там же. С.24.

наложение дисциплинарного взыскания в виде предупреждения), которые не возымели должного действия.

Приводимые в обзоре примеры формулировок, содержащихся в решениях квалификационных коллегий, свидетельствуют, во-первых, о том, что нет четкой грани между основаниями применения указанных в законе мер дисциплинарного воздействия. Так, если, как указывалось выше, волокита при рассмотрении дела может явиться основанием для вынесения предупреждения, то «грубая волокита» может влечь досрочное прекращение полномочий судьи. Грубой волокитой признается умышленное нарушение процессуальных сроков рассмотрения дел, которое причинило ущерб репутации суда, умалило авторитет судебной власти, повлекло значительное нарушение прав лиц участвующих в деле.

Во-вторых, решение о применении меры дисциплинарного взыскания в существенной степени основывается на субъективной оценке членами квалификационной коллегии, как серьезности самого нарушения, так и тяжести его последствий.

В-третьих, опубликованные в Вестнике Высшей квалификационной коллегии судей решения по дисциплинарным производствам в ряде случаев дают основания предположить, что досрочное прекращение полномочий «замещает» более суровую меру ответственности иной юридической природы⁴.

Субъектами управленческих воздействий являются, прежде всего, руководители судов, хотя принятие всех юридически значимых для карьеры судьи решений является полномочием квалификационных коллегий. Без положительного заключения последних лицо не может быть назначено на судебскую должность. Они же формируют комиссии для приема экзаменов у кандидатов в судьи. Ими же присваиваются квалификационные классы действующим судьям, налагаются дисциплинарные взыскания, даются заключения о возможности привлечения судей, пребывающих в отставке, к исполнению обязанностей судьи и т.д. Вместе с тем инициаторами принятия такого рода решений в подавляющем большинстве случаев являются либо председатели тех судов, членами которого является данный судья, либо председатели вышестоящих судов. Дело в том, что при решении вопросов, связанных с профессиональной карьерой судьи, проверкой поступивших в отношении него жалоб и т.п. квалификационная коллегия исходит прежде всего из той информации, которая поступает от руководителей судебных органов. Квалификационные коллегии в большинстве случаев поручают председателям судов проверку материалов, касающихся их «подчиненных». Так, в 2005 г. поступившие в квалификационные коллегии материалы направлялись для проверки председателям судов в 66,6 %, а в 2006 г. - 61% случаев. При этом необходимо иметь в виду, что в количественном отношении поток жалоб, заявлений и обращений в квалификационные коллегии судей постоянно растет и достигло 26500 в 2006 г. Поэтому позиция председателя суда имеет фактически решающее значение

⁴ В частности, основаниями досрочного прекращения судейских полномочий были такие, как нарушение правил подведомственности при принятии к производству исковых заявлений, принятие обеспечительных мер, несоответствием заявленным требованиям, а порой и не связанных с ними.

намного чаще, чем возникает вопрос о применении мер дисциплинарного взыскания. Если жалобы исчисляются тысячами, то решения об отстранении судей от должности - десятками (см. табл. №1)⁵.

Таблица № 1

Количество решений о досрочном прекращении полномочий	Годы												
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	67	50	96	75	115	92	75	45	36	70	73	93	73

Как видно из этой таблицы, введение Федеральным законом от 15.12.2001 г. дисциплинарной ответственности судей не внесло заметных изменений в этот показатель. Количество дисциплинарных взысканий в виде предупреждения значительно больше, но также применяется в отношении относительно небольшой части судей. Всего к дисциплинарной ответственности по решениям квалификационных коллегий судей было привлечено: в 2003 г. - 292 лица, в 2004 г. - 323, в 2005 г.- 415, в 2006 г. - 385. Количество привлеченных к дисциплинарной ответственности судей и руководителей судов от общего фактического их количества в субъектах Российской Федерации в 2006 году составило: в системе судов общей юрисдикции - 1,5%; в системе арбитражных судов - 0,85%.

Принятие мер дисциплинарного воздействия - наиболее радикальный вид управленческого воздействия и, как видно из приведенных данных, используются не так уж часто. Однако в распоряжении квалификационных коллегий судей имеются средства воздействия на кадровый корпус судей, которые непосредственно касаются как назначенных на эту должность впервые, так и занимающих ее до достижения ими семидесятилетнего возраста.⁶

В соответствии с ч. 2 ст. 11 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» судья федерального суда, за исключением судей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего Арбитражного суда, в первый раз назначается на должность сроком на три года, по истечении которого он может быть назначен на ту же должность без ограничения срока полномочий до достижения им предельного возраста пребывания в должности.

В силу этой нормы закона впервые назначенный судья, желающий продолжать свою профессиональную деятельность, не может не учитывать, что ему снова придется пройти процедуру назначения.

Как свидетельствует практика квалификационных коллегий мотивом отказа в даче рекомендации для повторного назначения, как правило, является отрицательная оценка его

⁵ Данные, приводимые в таблицах, получены в результате обобщения сведений, содержащихся в выпусках Вестника Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

⁶ Речь идет лишь о тех полномочиях квалификационных коллегий, которые касаются лиц, уже занимающих судейские должности.

работы в течение трехлетнего срока, даваемая председателем суда. Последний представляет в квалификационную коллегию сведения о количестве рассмотренных претендентом на повторное назначение дел и качестве принятых решений за три года. Поскольку распределение дел между судьями находится в сфере полномочий

председателя суда, то их количество, в конечном счете, определяется его собственными распоряжениями. Что же касается оценки качества вынесенных решений, то и здесь значение субъективного момента весьма велико. Одна и та же доля отмененных и измененных решений может быть, а может и не быть основанием для отрицательной характеристики профессиональных качеств претендента на повторное назначение. Следует подчеркнуть при этом, что субъективный фактор при принятии решения квалификационной коллегией играет ничуть не меньшую роль. Дело в том, что в силу ч. 1 ст. 5 закона «О статусе судей в Российской Федерации» отбор кандидатов на должность судьи осуществляется на конкурсной основе⁷. Практически это означает, что при наличии нескольких претендентов на одну и ту же судебскую вакансию, каждый из которых в принципе удовлетворяет предъявляемым требованиям, вопрос о даче рекомендации на данную должность решается голосованием. Результаты голосования и являются основанием предпочтения кого-либо из претендентов.

Публикуемые в Вестнике Высшей квалификационной коллегии данные о количестве кандидатов на судебные должности, которым отказано в рекомендации, не выделяют в особую группу претендентов лиц, ранее назначенных на судебскую должность на трехлетний срок. Общие же для всех претендентов результаты рассмотрения их кандидатур выглядят следующим образом (см. таблицу №2).

Таблица № 2

Количество кандидатур	Годы			
	2003	2004	2005	2006
Общее количество заявлений, рассмотренных ВККС	336 (100 %)	296 (100 %)	631 (100 %)	541 (100 %)
Рекомендовано на должность судьи	186 (56,0 %)	179 (60,5 %)	398 (63,0%)	359 (66,3%)
Не рекомендовано	62 (18,4 %)	55 (18,5 %)	180 (28,5 %)	1 (0,2%)
Не прошли по конкурсу	88 (26,2 %)	62 (29,5 %)	53 (8,4 %)	181 (33,4 %)
Общее количество заявлений, рассмотренных ККС	6725 (100 %)	7662 (100 %)	8042 (100 %)	7508 (100%)

⁷ Это положение закона было оспорено в Конституционном суде РФ, но последний признал доводы заявителя несостоятельными, поскольку члены квалификационной коллегии располагают сведениями об уровне профессиональной подготовки, стаже и опыте работы, результатах служебной деятельности, организаторских способностях, деловых и моральных качествах каждого из претендентов. (См. Определение КС РФ от 12 июля 2006 г. № 263-0).

Рекомендовано на должность судьи	5411 (78,9 %)	5562 (72,4 %)	5672 (75,3 %)	5155 (68,8 %)
Не рекомендовано	746 (11,1 %)	496 (6,5 %)	553 (6,2 %)	188 (2,5%)
Не прошли по конкурсу	568 (8,5 %)	1604 (20,5 %)	1817 (22,6%)	2165 (28,8%)

Приведенные в таблице данные позволяют сделать некоторые выводы. Во-первых, соотношение положительных и отрицательных решений квалификационных коллегий относительно стабильны. Достаточно резкое колебание (снижение) доли претендентов, не прошедших по конкурсу в Высшей квалификационной коллегии судей в 2005 г., не является значимым, поскольку количество такого рода лиц уменьшилось всего лишь на 9 человек.

Во-вторых, различия в доли положительных решений, принимаемых Высшей квалификационной коллегией с одной стороны, и региональными квалификационными коллегиями - с другой, имеют тенденцию к выравниванию. Доля положительных решений колеблется в пределах от двух третей до трех четвертей от общего количества принятых

В-третьих, отрицательные для кандидата на судебную должность решения значительно чаще принимаются в результате конкурсного голосования, а не в силу его несоответствия предъявляемым законом требований либо недостоверности представленных им сведений. При этом доля такого рода решений стабильно возрастает, что свидетельствует об усилении роли субъективного фактора.

Следует отметить также, что в силу ч.9 ст.5 Закона «О статусе судей в Российской Федерации», в случае несогласия председателя суда с положительным решением квалификационной коллегии он возвращает его

для повторного рассмотрения. С тем, чтобы преодолеть негативную позицию председателя суда, квалификационная коллегия должна уже не простым большинством, а двумя третями голосов своих членов подтвердить свое первоначальное решение. Только при этом условии председатель суда обязан внести представление о назначении рекомендуемого лица на должность судьи.

На практике такие ситуации возникают весьма редко и еще реже квалификационные коллегии подтверждают свое первоначальное решение. Так, в 2004 г. председатели судов выразили свое несогласие с 42-мя положительными заключениями квалификационных коллегий. В результате повторного рассмотрения были поддержаны кандидатуры только восьми претендентов. В 2005 г. в 37 случаях повторно были рекомендованы 11 претендентов. Не следует думать, однако, что квалификационные коллегии осуществляют преимущественно «карательные» меры (препятствуют занятию судебных должностей, применяют меры дисциплинарного взыскания). Значительная часть принимаемых ими решения связана с присвоением судьям квалификационного класса или с его повышением, а также с карьерным ростом судей (назначение председателями и заместителями председателей судов, членами президиумов и коллегий). Кроме того, по решению

квалификационной коллегии могут быть рекомендованы к продлению срока службы руководители и судьи военных судов, а пребывающие в отставке судьи с их согласия могут быть рекомендованы к исполнению обязанностей на определенный срок. Наконец, Высшая квалификационная коллегия представляет судей к присвоению почетных званий и награждению орденами. При рассмотрении вопроса о присвоении квалификационного класса в подавляющем большинстве случаев выносятся положительные решения (см. таблицу №3).

Таблица № 3

Количество решений принятых по поводу присвоении судье квалификационного класса	годы		
	2004	2005	2006
Общее количество решений	6307 (100 %)	6225 (100 %)	6013 (100%)
Количество решений о присвоении квалификационного класса	6203 (98,3 %)	6201 (98,5 %)	5900 (98,1 %)

Решение квалификационной коллегии может быть обжаловано заинтересованным лицом в суд: решение Высшей квалификационной коллегии - в Верховный Суд РФ, а решение региональной квалификационной коллегии - в областной и равный ему суд субъекта федерации. Решение последнего в кассационном порядке может быть обжаловано в Верховный суд РФ.

Некоторое представление о масштабах судебного обжалования решений могут дать сведения, приводимые в обзоре практики рассмотрения дел об оспаривании решений квалификационных коллегий судей⁸. Согласно этим данным в 2004 году Верховный суд РФ по первой инстанции рассмотрел 12 дел указанной категории, а Кассационная коллегия Верховного суда РФ- 5. В течение этого же года Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда рассмотрела 90 кассационных жалоб на решения, принятые верховными судами республик, краевыми, областными и приравненными к ним судами по делам об оспаривании решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ, и 44 частные жалобы и представления, связанные с такого рода оспариванием. В результате было отменено 16 решений и 18 определений судов. В Обзоре признается, что число дел указанной категории невелико. В 2005 г. их было всего 129, при этом каждое десятое отменялось. Следует при этом иметь в виду, что предметом рассмотрения в суде могут быть лишь вопросы, связанные с соблюдением коллегий установленной законом процедуры, а также с достоверностью представленных претендентом сведений. Вникать же в

⁸ Вестник Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации / № 1 (7), 2005. С. 19

обоснованность результатов конкурсного голосования, т.е. в существо решения квалификационной коллегии суд не вправе.

Таким образом, в судебной системе параллельно с установленной процедурой рассмотрения дел существуют организационно-управленческие отношения, юридическая природа которых остается мало исследованной. При этом если на основе процедурных правил отменяются, изменяются или оставляются в силе судебные решения, то «объектом» организационно-управленческих отношений является непосредственно судья. Указанные виды отношений имеют реально действующее связующее звено: принятую систему критериев, по которым оценивается качество работы судьи со всеми вытекающими для него последствиями⁹. Примером этого может служить отнесение «волокиты» и «грубой волокиты» к числу оснований применения к судьям мер дисциплинарного взыскания, о чем упоминалось выше.

Какие же выводы можно сделать из всего сказанного применительно к проблеме независимости судей? Во-первых, необходимо подчеркнуть, что данная проблема воспринималась и воспринимается как необходимость ограждения судей от воздействий, исходящих от субъектов, находящихся за пределами организационных структур судебной власти. «В самом первом приближении, - пишет Питер Г. Соломон, - независимость судебной власти означает ограждение судейского корпуса от внешних влияний, от остальных ветвей власти и от частных источников подобных влияний. Как таковая независимость судебной власти связана с отношениями между потенциальными источниками давления и судей, а не с каким-либо конкретным типом поведения самих судей»¹⁰.

Имеющиеся в распоряжении законодательной и исполнительной властей легальные рычаги воздействия на судей (изменение юридических норм, касающихся статуса судьи, порядка замещения должности и срока пребывания в ней, определение уровня финансового и материального обеспечения судов и т.п.) носят безличный характер и распространяются либо на весь судейский корпус, либо на определенные категории должностей независимо от того, кто именно их занимает. Исключение составляет участие в назначении на судейские должности Президента РФ (и соответствующих структур его администрации) и Совета Федерации Государственной Думы РФ.

Во-вторых, сам принцип самостоятельности судебной власти предполагает, что ее должностные лица и органы играют ключевую роль в процессах внутрисистемного управления. Иерархическое построение судебной системы предполагает, что судебные органы, обладающие процессуальными полномочиями отмены и изменения решений других судов, так или иначе будут формировать стандарты деятельности судей, по крайней мере, в

⁹ Как отмечает А.А. Власов «большинство судей и председателей судов, как это не странно, лишились своих должностей не за свою процессуальную деятельность по осуществлению правосудия, а именно за недостатки в организации работы судов и судебных процессор. Причем в некоторых регионах к оценке деятельности судьи и председателя суда, используя данный повод, подходили избирательно, устраняли не самых худших судей и председателей судов, а неугодных» А.А.Власов. Проблемы эффективности и доступности» (А.А.Власов. Проблемы эффективности и доступности правосудия в России// «Государство и право». 2004. № 2. С.20.

¹⁰Питер Г.Соломон, мл Судебная реформа Путина: не только независимость, но и подотчетность судей// Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2002. № 2. С. 32

рамках, установленных законом, т.е. вырабатывать судебную политику¹¹. В силу этого функционирование судебной системы и решения, принимаемые судьями как носителям судебной власти, зависят не только от «внешних», но и от «внутренних» воздействий. Вряд ли нуждается в доказательствах тот факт, что принимая то или иное решение, судья не может не учитывать стандарты, которых придерживается суд кассационной инстанции. Управленческое воздействие суда вышестоящего уровня осуществляется, как правило, через руководство нижестоящего суда, которое, естественно, привносится в характер такого воздействия субъективный элемент.

Наделение вышестоящих судов только процессуальными полномочиями и лишение руководителей судебных органов организационно - управленческих функций теоретически возможно лишь двух случаях: при передаче их другому органу, что ограничит самостоятельность судебной власти¹², либо при установлении выборности всех судов населением. Но нельзя не учитывать, что избиратели не могут быть реальным субъектом управления хотя бы потому, что как таковая категория они объективно проявляют себя лишь в день выборов.

В-третьих, рассмотренный механизм внутрисистемного управления неодинаков для различных видов судов и их уровней.

Полномочия Высшей квалификационной коллегии судей не распространяются на судей Конституционного Суда, а судьи уставных судов оказываются в сфере полномочий региональных квалификационных коллегий лишь в том случае, если это предусмотрено нормативными правовыми актами субъекта федерации. Применительно к Конституционному суду РФ следует отметить и то обстоятельство, что его руководство избирается непосредственно членами данного суда. В силу такого принципа организации факторы, влияющие на характер принимаемых решений, помимо профессиональной позиции, в основе своей связанной с общими мировоззренческими установками, могут иметь политические убеждения и пристрастия¹³.

Нельзя не учитывать и того объективного обстоятельства, что разнонаправленность базовых основ политики различных ветвей государственной власти является индикатором кризисного состояния, которое не может быть перманентным и разрешается в ту или иную сторону.

¹¹ Формой реализации судебной политики является создание общих правил поведения судей, т.е. выборы ими конкретного решения из числа возможных вариантов, предоставляемых законом. Изменение закона означает и изменение альтернатив, в рамках которых судья может осуществлять свой выбор (Подробнее см. «Судебная власть». Под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003 «Проспект». С. 68-79). Так, А.А.Власов предлагает создать для реализации всех организационно-управленческих функций в структуре Судебного департамента РФ самостоятельный аппарат в лице Судебной администрации. Судебный же департамент, по его мнению, «должен находиться под эгидой Президента РФ (А.А.Власов Цит. работа С.18,20).

¹² Так, А.А.Власов предлагает создать для реализации всех организационно-управленческих функций в структуре Судебного департамента РФ самостоятельный аппарат в лице Судебной администрации. Судебный же департамент, по его мнению, «должен находиться под эгидой Президента РФ (А.А.Власов Цит. работа С.18,20).

Наглядным примером именно политических расхождений может служить раскол, возникший среди членов Конституционного Суда в связи с противостояние Государственной Думы и Президентом РФ осенью 1993 г.

¹³ Наглядным примером именно политических расхождений может служить раскол, возникший среди членов Конституционного Суда в связи с противостояние Государственной Думы и Президентом РФ осенью 1993 г.

В-четвертых, социальная ценность независимости судей, определяется тем, что она является необходимой предпосылкой беспристрастности и справедливости принимаемых ими решений. Вместе с тем эта ценность не является абсолютной, поскольку имеет ряд ограничителей, к числу которых относится и необходимость сочетать ее с ответственностью, стремление к единообразию судебной практики, по крайней мере, в тех пределах, в какой это снижает правовую неопределенность.

Как справедливо пишет Питер Г. Соломон, «добиться подотчетности судей, не подвергая при этом опасности их независимость - трудная задача, но с этой универсальной дилеммой сталкивается любая страна, представляющая своим судам полномочия в решении важных вопросов»¹⁴.

Отсутствие готовых рецептов разрешения этой дилеммы обуславливает необходимость уделять большее внимание процессам управления, реально протекающим в судебной системе, повышать их транспарентность, которая в немалой степени зависит и от интенсивности интереса к данной проблеме, проявляемой правоведами-теоретиками. Предложения, направленные на корректировку этих процессов в случае их негативного влияния на реализацию принципа независимости судей, могут быть выработаны лишь в результате глубокого анализа, основанного на репрезентативной эмпирической базе и учете закономерностей функционирования системы - организации

¹⁴ Питер Г. Соломон, Цит. работа. С.32.