

Защита правосудия: Дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации

Доклад миссии МКЮ

Защита правосудия: Дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации

Доклад миссии МКЮ

Защита правосудия:

Дисциплинарное производство в отношении судей
в Российской Федерации

Доклад миссии МКЮ
Перевод с английского языка

© Авторское право принадлежит Международной комиссии юристов

МКЮ разрешает свободное воспроизведение любых частей своих публикаций при условии надлежащего признания авторства и отправления копии публикации, содержащей этот отрывок, в ее штаб-квартиру по адресу:

International Commission of Jurists
P.O. Box 91,
33, Rue des Bains,
Geneva,
Switzerland
E-mail: info@icj.org
www.icj.org

Декабрь 2012

ISBN: 92-9037-168-4

Международная комиссия юристов, в состав которой входят 60 видных судей и юристов со всего мира, способствует продвижению и защите прав человека посредством соблюдения принципа Верховенства закона, используя свой уникальный юридический опыт в целях развития и укрепления национальных и международной систем правосудия. Основанная в 1952 г. и осуществляющая свою деятельность на пяти континентах, МКЮ стремится обеспечить поступательное развитие и эффективную имплементацию положений международного права прав человека и международного гуманитарного права; обеспечить осуществление гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав; а также гарантировать независимость судебной власти и юридической профессий.

I. ВВЕДЕНИЕ.....	5
Миссия Международной комиссии юристов в Российскую Федерацию	5
Контекст: российская судебная система	6
Независимость судей и дисциплинарная система в Российской Федерации.....	8
Международные стандарты	13
Судебная система Российской Федерации.....	14
Внутреннее управление судебной системой.....	15
Квалификационные коллегии судей.....	16
Высшая квалификационная коллегия судей.....	18
Дисциплинарное судебное присутствие.....	20
Выводы	22
III. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ.....	24
Международные стандарты	24
Законодательство – Основания для привлечения к дисциплинарной ответственности	25
Отсутствие сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности ...	32
Дисциплинарные взыскания.....	33
Выводы	35
IV. ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО.....	36
Международные стандарты	36
Представление о привлечении к дисциплинарной ответственности.....	36
Возбуждение производства: стадия проверки	37
Проверка жалоб	37
Заседание квалификационной коллегии судей.....	39
Публичный характер заседания	40
Порядок проведения заседания	40
Выступления свидетелей.....	41
Допустимость доказательств.....	41
Права судьи в дисциплинарном процессе	42
Принятие решений ККС: голосование.....	43
Обжалование	45
Вновь открывшиеся обстоятельства	46
Производство в Дисциплинарном судебном присутствии.....	46
Выводы	47
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	49

Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов

Наказание, отстранение от должности и увольнение

17. Обвинение или жалоба, поступившие на судью в ходе выполнения им/ею своих судебных и профессиональных обязанностей, должны быть безотлагательно и беспристрастно рассмотрены согласно соответствующей процедуре. Судья имеет право на ответ и справедливое разбирательство. Рассмотрение жалобы на начальном этапе должно проводиться конфиденциально, если судья не обратится с просьбой об ином.

18. Судьи могут быть временно отстранены от должности или уволены только по причине их неспособности выполнять свои обязанности или поведения, делающего их не соответствующими занимаемой должности.

19. Все процедуры наказания, отстранения от должности и увольнения должны определяться в соответствии с установленными правилами судебного поведения.

20. Решения о дисциплинарном наказании, отстранении от должности или увольнении должны быть предметом независимой проверки. Этот принцип может не применяться к решениям Верховного суда или к решениям законодательных органов, принятым при рассмотрении дел в порядке импичмента или при соблюдении аналогичной процедуры.

Сокращения:

ККС – Квалификационная коллегия судей

ВККС – Высшая квалификационная коллегия судей

СРФ – Субъект Российской Федерации

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

ДСП – Дисциплинарное судебное присутствие

I. ВВЕДЕНИЕ

Миссия Международной комиссии юристов в Российскую Федерацию

Настоящий доклад составлен по результатам миссии Международной комиссии юристов (МКЮ) в Российскую Федерацию в апреле 2012 г. В состав миссии входили: Азар Качалия, судья Высшего апелляционного суда ЮАР и комиссар МКЮ; Алехандро Салинас, чилийский юрист и член Консультативного совета Центра независимости судей и адвокатов; Роушин Пиллей, директор Региональной программы МКЮ по Европе, и Тимур Шакиров, правовой советник Региональной программы МКЮ по Европе. Миссия была организована в сотрудничестве с одной из аффилированных организаций МКЮ в России, Независимым экспертно-правовым советом.

Миссия провела в Москве одну неделю. Ее участники встретились с Председателем Верховного Суда; с судьями Высшего Арбитражного Суда, в том числе членами Дисциплинарного судебного присутствия и Комиссии по этике Совета судей; с Судебным департаментом при Верховном Суде; с членами Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации и его главой, Советником Президента РФ; с рядом бывших судей, которые были уволены или ушли в отставку; с учеными-экспертами по вопросам дисциплинарной ответственности судей и судебной системы; а также с адвокатами и правозащитными НПО. МКЮ выражает признательность всем тем, кто встретился с участниками миссии. МКЮ очень ценит время и внимание, уделенное миссии представителями российской судебной системы, в том числе самого высокого уровня, а также готовность судейского сообщества к дискуссии и обмену опытом в области стандартов судейской дисциплинарной ответственности и соответствующих процедур. МКЮ также выражает особую благодарность бывшим судьям, которые встретились с участниками миссии и предоставили сведения об их собственном, нередко крайне тяжелом опыте столкновения с судебно-дисциплинарной системой и о прекращении их полномочий в качестве судей.

Миссия исследовала дисциплинарные санкции и порядок их применения к судьям в Российской Федерации в контексте проведения судебной реформы в России. Она стала преемницей исследовательской миссии МКЮ в Российскую Федерацию в 2010 г., которая дала более общую оценку судебной системе и судебной реформе и по итогам которой был подготовлен доклад «Состояние судебной системы в России».¹ В докладе был сделан вывод о наличии глубинных изъянов в части независимости судей, обуславливающих необходимость проведения всесторонней реформы, включая порядок назначения судей и применения дисциплинарных взысканий, а также управление деятельностью судов. В свете указанных выводов миссия 2012 г. попыталась более подробно исследовать один из ключевых вопросов, затронутых в докладе: судебно-дисциплинарную систему.

Направленность миссии

Сосредоточение внимания миссии на судебно-дисциплинарной системе отражает значение последней для обеспечения честности судей и эффективной и независимой судебной власти в любом государстве. В любой стране дисциплинарная система является хрупким и потенциально опасным, но необходимым инструментом. Она может стать обоюдоострым мечом, который должен использоваться только в крайних случаях, когда не срабатывают другие средства обеспечения надлежащего

¹ См. <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/05/Russia-indepjudiciary-report-2010.pdf>.

отправления правосудия. Действительно, есть ситуации, когда дисциплинарные взыскания могут и должны применяться, когда судья должен быть наказан или даже уволен в интересах защиты честности и высоких принципов судебных органов. Однако в Российской Федерации, как и во многих других странах, судебная дисциплинарная система также может служить, будь то преднамеренно или случайно, интересам, никак не связанным с обеспечением публичной отчетности, честности судей и верховенства закона. Если дисциплинарная система допускает возможность злоупотреблений, таких как произвольное прекращение полномочий судей, то под угрозой оказываются гарантии пребывания судей в должности. В такой ситуации неоправданное применение дисциплинарных взысканий может свести к нулю другие юридические гарантии, которые обеспечивают назначение лучших кандидатов на должность судей и гарантируют им пожизненное пребывание в должности.

Если система защищает независимость судей и гарантирует сроки их пребывания в должности, то судьи, действующие на основании закона и своих личных убеждений, могут быть уверены в том, что им не придется опасаться дисциплинарных взысканий. Судьи не должны работать, испытывая страх перед увольнением или беспокоясь о том, чтобы не задеть интересы руководства в результате вынесения независимого, но нежелательного, неожиданного или противоречивого решения по делу. В частности, судьи не должны опасаться увольнения в случае отказа следовать «указаниям» вышестоящих судей. В действительности вышестоящие судьи не должны давать указания, никак не связанные с вопросами управления деятельностью судов, а затрагивающие самую суть полномочий судьи по вынесению решений. Судьи могут приобрести и сохранить независимость только в условиях такой системы судейской дисциплинарной ответственности, которая является надежной, предсказуемой, справедливой и защищенной от злоупотреблений и произвола. Благодаря обеспечению гарантированных сроков пребывания в должности дисциплинарная система, свободная от злоупотреблений, создает судьям такие условия работы, в которых они могут проявить свой профессионализм и личную независимость.

Кроме того, миссия учитывала, что увольнение судей не может рассматриваться в отрыве от общих проблем, характерных для российской судебной системы. Разрешение проблемных вопросов дисциплинарной системы само по себе не приведет к созданию сильной и независимой судебной власти в Российской Федерации, но является неперенным элементом реформы. Именно дисциплинарная система предоставляет – или, по крайней мере, должна предоставлять – защиту от необоснованного прекращения полномочий судей, а также обеспечивает гарантированные сроки пребывания судей в должности, установленные российским законодательством. Система должна обеспечить на практике, чтобы дисциплинарные взыскания применялись в соответствии с четкими нормами и справедливой процедурой, а также чтобы увольнение судей было исключением из правила, допустимым только в случае неэффективности других средств. При обеспечении гарантированных сроков пребывания судей в должности решающее значение имеют стандарты надлежащей процедуры и эффективные гарантии в рамках дисциплинарной системы, а также ограничения возможностей применения дисциплинарных взысканий.

Контекст: российская судебная система

Российская судебная система является очень сложной и хорошо организованной, будучи продолжением старой правовой традиции. Одна из ее ярко выраженных черт заключается в том, что судьи пользуются относительно высокой степенью защиты

по целому ряду аспектов. Им предоставляется (условный) иммунитет от административной и уголовной ответственности, а также существенные социальные льготы во время пребывания в должности и после ухода в отставку. Следует отметить, что особая роль судей закреплена в законе. Тем не менее, гарантии защиты от некоторых форм вмешательства в осуществление судебных функций, закрепленные на уровне закона, нередко оказываются иллюзорными на практике.

Столь сложная ситуация отчасти вызвана факторами исторического и культурного характера. По-прежнему оказывает влияние наследие советской системы, при которой судьи пользовались не большей институциональной и личной независимостью от органов исполнительной власти, чем сотрудники милиции или рядовые служащие. Характерно, что при общении с действующими и бывшими судьями, за исключением представителей высших ступеней судебной иерархии, миссия отметила, что у них отсутствует понятие судебных органов как сильного и независимого противовеса исполнительной власти. Возможно, именно образ мышления судей, как коллективный, так и индивидуальный, является наиболее глубоко укорененным препятствием для возникновения эффективной и независимой судебной власти. Бросается в глаза отсутствие у судей чувства самостоятельности и наличия собственной власти, или даже самого права на такую власть; представляется, что зачастую судьи работают в состоянии постоянной обеспокоенности прихотями своих старших коллег, которым не стоит особого труда устроить их. Один бывший судья высказал следующее мнение миссии МКЮ: «Судьи не могут принимать независимых решений. Мы даже не говорим о притеснениях – судьи сами выпрашивают указания. Они просто привыкли так работать».

Однако было бы заблуждением сводить проблему исключительно к установкам и образу мышления отдельных судей. Нередко причины отсутствия независимости судей носят системный характер. Одной из наиболее трудноразрешимых системных проблем, являющихся предметом обсуждения экспертов на протяжении вот уже многих лет, являются непропорционально большие полномочия председателей судов. От председателей судов ожидается, что они будут иметь существенную власть над судьями в своих судах и за их пределами, что и происходит на практике, в ряде случаев – со злоупотреблениями соответствующими полномочиями. Полномочия председателей судов распространяются на всю судебную систему: они определяют порядок применения дисциплинарных взысканий, назначения судей, распределения дел, заработной платы судей и льгот. Система организована таким образом, что допускает злоупотребления со стороны или посредством председателей судов, которые могут осуществлять неправомерный контроль над членами возглавляемых ими судов. Некоторые механизмы, которые в принципе являются разумными, на практике имеют явно негативные побочные последствия. К примеру, периодически председатели судов злоупотребляют своими полномочиями по распределению дел, когда в результате чрезмерного увеличения рабочей нагрузки судьи могут привлекаться к дисциплинарной ответственности за волокиту.

Кроме того, неизбежно существуют проблемы качества судебной системы и способности судебной профессии привлекать лучших кандидатов. Если этого не происходит, то меры дисциплинарного воздействия могут применяться чаще, чем это необходимо. В ходе проведения миссии ряд адвокатов и других экспертов сообщили МКЮ о том, что уровень судей нередко ниже уровня адвокатов и что существуют сложности с набором судей на определенные должности. Они подчеркивали, что, в отличие от ряда других стран, должность судьи не считается вершиной карьерной лестницы юриста и не является предметом устремлений самых талантливых и наиболее целеустремленных выпускников юридических вузов. Эта ситуация обусловлена целым рядом факторов, отчасти исторического и культурного

характера, которые, тем не менее, можно попытаться исправить при помощи строго проводимой реформы судебной системы.

Именно в таком контексте функционирует система судейской дисциплинарной ответственности в Российской Федерации. Многие, если не все судебные системы стремятся достичь идеала действительно независимой судебной власти, пытаются удержать этот фантом в силках прозаических реалий процедур и административных институтов. Решения этой проблемы нередко далеки от совершенства и часто имеют прагматический характер, но если что-то и заставляет их работать, так это воодушевляющее начало судебной власти страны, которое позволяет судьям действовать с истинной независимостью.

МКЮ осознает все многообразие сложностей, с которыми сталкивается судебная власть в Российской Федерации, а также особенности ситуации в отдельных регионах. Судебная власть в Калининграде не сталкивается с проблемами, характерными для судей в Чечне или Липецке. В некоторых случаях такие различия не позволяют делать обобщения, рассуждая о «проблемах в России», однако существует общая парадигма, придающая определенную логику функционированию всей системы и позволяющая обнаружить системные проблемы, характерные для судебной власти страны в целом.

Настоящий доклад содержит рекомендации относительно реформы материальных и процессуальных положений законодательства о судейской дисциплине в Российской Федерации в части усиления гарантий защиты от злоупотреблений указанной системой, предоставленных судьям. МКЮ понимает, что одной такой реформы будет недостаточно; что для предупреждения злоупотреблений дисциплинарными взысканиями в отношении судей также необходимо создать более глубокую и универсальную культуру уважения судебной власти и ее независимости, а также привить самой судебной власти чувство автономности и полномочности. Но самое главное – необходимо создать условия, при которых судьи не будут чувствовать себя обязанными проявлять «героизм», а смогут уделить основное внимание выполнению условий, установленных законом, которые должны соблюдаться и обеспечиваться системой. Это поможет им принять на себя роль защитников и толкователей права.

Независимость судей и дисциплинарная система в Российской Федерации

Судьи и эксперты по дисциплинарной системе подтвердили участникам миссии, что ежегодное количество уволенных судей в Российской Федерации необычайно велико по сравнению с другими государствами. В среднем в порядке дисциплинарного производства ежегодно увольняются от 40 до 50 судей.² Отчасти это объяснимо размером страны и большим количеством судей в Российской Федерации (около 30 000), однако даже с учетом этих факторов количество уволенных судей остается поразительно высоким. К примеру, во многих европейских государствах в течение года не увольняется ни один судья, и часто ни один представитель судейского корпуса не отстраняется от должности на протяжении целых десятилетий. Количество уволенных судей в Российской Федерации необходимо признать существенным для страны, в которой еще не укоренилась культура независимости судей, где судьи считаются слабыми фигурами, подверженными влиянию исполнительной власти, и где судебная власть регулярно обвиняется в коррумпированности, включая «заказные» дела, исход которых заранее predetermined и навязывается судьям.³ Даже если все судьи,

² См. Статистику: <http://www.msamoylov.ru/?p=3780>.

³ Доклад МКЮ: Состояние судебной системы в России, 2010 г., <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/05/Russia-indepjudiciary-report-2010-rus.pdf>.

уволенные за последние годы, были отстранены от должности обоснованно, это свидетельствует о большой проблеме качества судебной власти и наводит на мысль о том, что система отбора и назначения судей подвержена серьезным изъянам и требует немедленного реформирования.

Влияние дисциплинарного воздействия выходит далеко за пределы 40-50 ежегодно увольняемых судей. Также имеют место случаи вынесения предупреждений, которые являются единственным альтернативным видом дисциплинарного взыскания, а согласно неофициальным данным, полученным участниками миссии, нередко судей вынуждают – или они сами предпочитают – уйти в отставку под угрозой возбуждения дисциплинарного производства. Более того, участники миссии встретились с рядом таких судей.

Самое важное, возможно, заключается в том, что пример тех, кто подвергся дисциплинарному взысканию и увольнению, используется, чтобы «побудить других» действовать в соответствии с практиками и ожиданиями судейского истеблишмента, например, так, как нужно председателю суда или местным органам власти. Такое давление не способствует развитию независимой судебной системы с судьями, которые, пользуясь свободой действий в пределах закона, последовательно обеспечивают справедливое судебное разбирательство. Реальная угроза прекращения полномочий, в отсутствие четких оснований и надежной процедуры, направленной на установление фактических обстоятельств, может помешать судьям осуществлять свои полномочия независимо и эффективно. Таким образом, дисциплинарное производство подает сигналы, к которым внимательно прислушивается вся судебная система, определяя степень гарантированности пребывания судей в должности и границы допустимого поведения судей, а также установки и ценности, которые они защищают в своей повседневной деятельности. Поскольку по закону Российской Федерации судьи пребывают в должности пожизненно, дисциплинарное производство стало основным средством, при помощи которого гарантированные сроки их пребывания в должности, а также их свобода действовать независимо на протяжении всего срока пребывания в должности могут быть поставлены под удар. В случае злоупотреблений дисциплинарная система подрывает возможности судебной власти вершить правосудие в рамках судебной системы. В тех же случаях, когда дисциплинарная система используется для наложения дисциплинарных взысканий на судей, которые явно попирают судейскую этику, она, наоборот, укрепляет доверие к судебной системе не только среди самих судей, но и в широких слоях общества.

Кроме того, угроза произвольного прекращения полномочий может использоваться в одной связке с другими аспектами судейской культуры, с тем чтобы исказить судебную систему и помешать ее функционированию с целью реального отправления правосудия. Например, один высокопоставленный чиновник сообщил миссии о том, что профессиональная подготовка, которую проходят судьи, а также правовая традиция, в условиях которой они работают, прививают им уверенность в том, что в случае вынесения мягкого приговора судей ждет наказание, так как их заподозрят в коррумпированности. Таким образом, страх дисциплинарного преследования усиливает судебную практику вынесения суровых приговоров по основаниям, которые никак не связаны с совершенным деянием. Несомненно, это больше, чем вопрос культуры и традиции: здесь речь идет о методах работы, которые навязываются судейской иерархией. Один бывший судья сообщил миссии о том, что он был уволен за слишком высокий процент оправдательных приговоров: пять-шесть на 300 дел. Такой показатель, как сообщили миссии, оказался неприемлемым для системы, в соответствии с ожиданиями которой процент оправдательных приговоров, вынесенных одним судьей за один год, должен

приближаться к нулю, что являлось обычным показателем для судей данного суда.

Миссия МКЮ встретила с целым рядом бывших судей, которые были уволены либо вынуждены уйти в отставку после возбуждения дисциплинарного производства или угрозы его возбуждения. Обстоятельства их дел, а также основания для увольнения, сильно отличаются. (Судьи, с которыми беседовали участники миссии, работали в разных судах в различных регионах Российской Федерации, но в основном в Москве или в западной и южной частях страны). МКЮ также получила сведения о других случаях увольнений от представителей бывших судей или от ученых-исследователей. Тем не менее, следует отметить, что сведения, полученные МКЮ, не дают всесторонней картины практического применения дисциплинарных взысканий к судьям на всей территории Российской Федерации.

Участники миссии также встретились с рядом экспертов, включая ученых и юристов, детально изучающих дисциплинарную систему или работавших судьями или членами дисциплинарных органов. На основании бесед с ними, а также исследования, проведенного рядом экспертов, с которыми встретила МКЮ, и тех дел, о которых сообщили непосредственно представителям МКЮ, могут быть сделаны следующие выводы общего характера:

- Большинство случаев увольнения судей не являются «политическими» в смысле централизованной и преднамеренной атаки на судей, занимающих определенную политическую позицию. Отсутствуют признаки откровенного и систематического использования дисциплинарной системы со стороны правительства в целях чистки судебной системы от конкретной категории судей. При этом увольнения некоторых судей являются сигналом для остальных представителей судебной системы и для многих из них имеют эффект запугивания.
- Достоверные сведения указывают на сохранение условий, допускающих злоупотребления дисциплинарным производством в интересах председателей судов или местного правового и правоохранительного истеблишмента. Нельзя утверждать, что такое искажение системы является повсеместным или происходит постоянно во всех регионах Российской Федерации, однако складывается впечатление, что данная проблема выходит за рамки нескольких отдельно взятых дел и что система, по меньшей мере, способствует таким злоупотреблениям.
- Дисциплинарные взыскания не применяются единообразно на всей территории Российской Федерации, что не исключает возможность их произвольного применения и злоупотреблений местными органами власти или председателями судов. Расплывчатые формулировки Кодекса судейской этики, его произвольное толкование и применение, а также эластичность дисциплинарного производства и отсутствие надлежащих процессуальных гарантий хотя бы на уровне законодательства способствует такому поведению.
- Многие судьи чувствуют на себе постоянное давление в связи с необходимостью соответствовать ожиданиям, несовместимым с независимым осуществлением судейских функций, и остро ощущают постоянную угрозу увольнения, в случае если они не будут им соответствовать.

Судебная реформа⁴

В Российской Федерации продолжается проведение судебной реформы, которая уже дала ощутимые результаты. Были проведены в жизнь важные изменения, включая отмену трехлетнего испытательного срока для начинающих судей и введение в некоторых судах системы автоматического распределения дел между судьями. В рамках дисциплинарной системы важным нововведением является учреждение Дисциплинарного судебного присутствия в качестве федерального судебного органа по рассмотрению жалоб, за которым, вполне вероятно, последует создание аналогичных органов на региональном уровне.

В ходе проведения миссии МКЮ сообщили о продолжении реформ, в том числе о созданной (бывшим) Президентом Российской Федерации группе по разработке реформы законодательства о дисциплинарной ответственности. Реформа предусматривает внесение поправок в Кодекс судейской этики и законопроект об учреждении новых судебно-дисциплинарных органов на региональном уровне, к которым перейдут функции ныне действующих квалификационных коллегий судей по вопросам судейской дисциплины. Вскоре после проведения миссии МКЮ был предоставлен проект Кодекса судейской этики, который будет вынесен на утверждение предстоящего Всероссийского съезда судей в декабре 2012 г.⁵

Структура настоящего доклада

Настоящий доклад содержит анализ законодательства и практики, а также излагает выводы и рекомендации относительно Дисциплинарных структур и органов (Глава II), Оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности (Глава III) и Дисциплинарного производства (Глава IV).

Каждая глава начинается с краткого анализа международных стандартов в рассматриваемой сфере. Он охватывает как универсальные, так и региональные стандарты, применимые к функционированию судебной системы и, в частности, к дисциплинарному производству. Хотя указанные стандарты имеют общую формулировку и предоставляют национальным системам большую свободу усмотрения при определении структуры и порядка функционирования дисциплинарных механизмов, они являются авторитетными и общепринятыми принципами, которые должны найти свое отражение в судебно-дисциплинарном производстве и в свете которых оно должно рассматриваться.

На протяжении всего доклада мы приводим примеры передового опыта других стран, который помогает прояснить опыт Российской Федерации или вдохновить на проведение реформ. Нередко опыт одной страны сложно целиком перенести в другую правовую и политическую систему, где существует отличная от нее правовая культура, но он может повлиять на национальные реформы этой системы и обогатить их. Приводимые сравнения являются не более чем иллюстрациями и заимствованы из ряда стран, где проводились исследования МКЮ, включая Бельгию, Францию и Нидерланды.

⁴ Дополнительные сведения см. Доклад МКЮ: Состояние судебной системы в России, 2010 г.

⁵ Всероссийский съезд судей является высшим органом судейского сообщества. Правомочен принимать решения по всем вопросам, относящимся к деятельности судейского сообщества (за исключением вопросов, относящихся к полномочиям квалификационных коллегий судей), правомочен утверждать кодекс судейской этики и акты, регулирующие деятельность судейского сообщества. Проводится один раз в четыре года и состоит из делегатов от всех судов (Закон «Об органах судейского сообщества», ст. 6).

В докладе изложен ряд рекомендаций относительно конкретных практических мер, направленных на развитие процесса реформирования судебно-дисциплинарной системы в Российской Федерации. Рекомендации сделаны с учетом международных стандартов, сопоставимого опыта, обсуждений, имевших место в Москве, а также анализа российского законодательства. Участников миссии впечатлила подлинная преданность делу создания справедливой и независимой судебной системы, признание имеющихся сложностей и готовность к реформам, проявленные на высших уровнях российской судебной системы, а также судебной администрации. Надеемся, что настоящий доклад сможет повлиять на дальнейшие реформы и поспособствовать их проведению.

II. ДИСЦИПЛИНАРНЫЕ СТРУКТУРЫ И ОРГАНЫ

Международные стандарты

В соответствии с международными стандартами, управление деятельностью судов и дисциплинарное производство должны осуществляться независимыми органами, в составе которых должны быть широко представлены сами судьи.⁶ Производство, направленное на увольнение судей или на наложение на них иного взыскания, должно происходить в суде или в коллегии, в состав которых входят главным образом представители судебной власти, а в случаях, когда правом отстранения от должности или наложения иного взыскания на судей обладает законодательная власть, указанные полномочия должны осуществляться по рекомендации такого суда или коллегии.⁷

Как европейские, так и универсальные стандарты независимости судей предусматривают, что решения о дисциплинарном наказании, отстранении от должности или увольнении должны быть предметом независимой проверки.⁸ Комитет министров Совета Европы указал, что в случае, если судьи не выполняют возложенные на них обязанности «эффективным и надлежащим образом», они могут подвергнуться дисциплинарному взысканию, но оговорил, что соответствующее производство должно проводиться независимым органом власти или судом, с предоставлением всех гарантий судебного разбирательства, и должно обеспечить судье право обжалования решения и взыскания, которое также должно быть соразмерным допущенному нарушению.⁹ Консультативный совет европейских судей подчеркнул особую важность в рамках дисциплинарного производства «процессуальных гарантий всех прав защиты».¹⁰

Согласно Европейской хартии о статусе судей, санкции могут быть применены к судье за невыполнение должностных обязанностей, а) непосредственно определенных статусом; b) по решению, согласно предложению, рекомендации или согласию судебного органа или инстанции, включающей не менее чем половину избранных судей; c) в рамках процесса, проводимого на состязательной основе; d) где судья, привлекающийся к ответственности, может воспользоваться услугами защитника.¹¹

В своем докладе «О назначении судей» Венецианская комиссия Совета Европы за демократию через право указывает, что «[н]адежным способом обеспечения независимости судей является создание судейского совета, который должен быть наделен конституционными гарантиями, распространяющимися на его состав, полномочия и самостоятельность. Такой совет должен оказывать решающее влияние на процесс назначения судей и их повышения по службе, а также на применение к ним дисциплинарных взысканий. Основная часть или большинство членов судейского совета должны избираться самими представителями судебной власти. В целях обеспечения демократической легитимности судейского совета остальные

⁶ Всеобщая хартия судей, ст. 11, второй абзац.

⁷ Проект Всеобщей декларации о независимости правосудия (Декларация Сингви), ст. 26(b).

⁸ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 20.

⁹ Рекомендация Комитета министров Совета Европы № (2010) 12 «О судьях: независимость, эффективность и ответственность», ст. 69.

¹⁰ Заключение № 1 (2001) Консультативного совета европейских судей (КСЕС) для Комитета министров Совета Европы «О стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей», Страсбург, 23 ноября 2001 г., п. 60(b).

¹¹ Европейская хартия о статусе судей, п. 5.1.

члены должны избираться парламентом из числа лиц, обладающих надлежащими юридическими навыками».¹²

Консультативный совет европейских судей (КЕС) Совета Европы указал, что «желательно, чтобы дисциплинарное производство в первой инстанции, если оно не входит в юрисдикцию дисциплинарного суда, проводилось дисциплинарной комиссией, состоящей главным образом из судей, избранных своими коллегами, которые не являются членами Совета юстиции, с предоставлением возможности обжалования в вышестоящий суд».¹³ КЕС также подчеркнул, что «орган, ответственный за назначение такого судебного органа [т.е. независимого органа, принимающего решение о возбуждении дисциплинарного производства], может и должен быть независимым (и в нем должны быть широко представлены судьи, избираемые своими коллегами) и [...], как правило, в его полномочия должно входить назначение судей. Это никоим образом не исключает вхождения в состав дисциплинарного судебного органа лиц, не являющихся судьями (что позволяет избежать угрозы корпоративизма), но при условии, что такие лица не являются членами законодательной власти, правительства или администрации».¹⁴ КЕС указал, что решения, связанные с назначением судей и их продвижением по службе, должны основываться на «объективных критериях и либо приниматься независимым органом власти, либо сопровождаться гарантиями того, что они принимаются исключительно на основании таких критериев».¹⁵

Судебная система Российской Федерации¹⁶

Общая численность судей в Российской Федерации составляет около 30 000 человек, включая мировых судей.¹⁷ Судебная система Российской Федерации является двухуровневой и состоит из федеральных и региональных судов (судов субъектов Российской Федерации (СРФ)). Федеральными судами являются: а) Конституционный Суд; б) суды первой и второй инстанции в СРФ, военные и специализированные суды; Высший Арбитражный Суд, федеральные арбитражные кассационные суды, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды СРФ; в) Дисциплинарное судебное присутствие. Региональными судами (судами СРФ) являются: а) региональные конституционные (уставные) суды; б) мировые судьи. Следовательно, за исключением судей региональных конституционных судов и мировых судей, все судьи считаются федеральными.

¹² CDL-AD(2007)028, пп. 48-50.

¹³ Заключение № 10 (2007) Консультативного совета европейских судей (КЕС) для Комитета министров Совета Европы «О Совете юстиции на службе у общества», Страсбург, 23 ноября 2007 г., п. 64.

¹⁴ Заключение № 3 (2002) Консультативного совета европейских судей (КЕС) для Комитета министров Совета Европы «О принципах и правилах, регламентирующих действия судей, в частности, этику, недопустимое поведение и беспристрастность», Страсбург, 19 ноября 2002 г., п. 71.

¹⁵ Заключение № 1 (2001) «О стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей», Страсбург, 23 ноября 2001 г., п. 37.

¹⁶ Более подробные сведения о судебной системе Российской Федерации см.: Доклад МКЮ: Состояние судебной системы в России, 2010 г.

¹⁷ В 2009 г. численность федеральных судей судов общей юрисдикции составила 23 297 человек, мировых судей - 7 449 человек, арбитражных - 3 673 человек; сайт Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации:

http://www.vkks.ru/ss_detale.php?id=9706&columnValue=3&CATEGORY_2=%CE%E1%E7%EE%F0%20%F0%E5%E7%F3%EB%FC%F2%E0%F2%EE%E2%20%E4%E5%FF%F2%E5%EB%FC%ED%EE%F1%F2%E8&f=/index.php.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», судебная система включает в себя:

- *Суды общей юрисдикции*, которые рассматривают уголовные, административные, гражданские и иные виды подсудных им дел. Верховный Суд является высшей инстанцией для судов общей юрисдикции. Военные суды образуют отдельную ветвь, подчиненную Верховному Суду. Мировые судьи (МС) являются судьями общей юрисдикции. За исключением МС, все суды общей юрисдикции являются федеральными.
- *Конституционные суды*, которые разрешают дела о соответствии законодательства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и о соответствии законодательства регионов (СРФ) их Конституциям (Уставам). Региональные конституционные суды не подчиняются Конституционному Суду Российской Федерации
- *Арбитражные суды*, которые рассматривают споры в экономической сфере. Высший Арбитражный Суд является высшим судебным органом в иерархии арбитражных судов, тем самым образуя отдельную юрисдикцию, не подчиненную Верховному Суду.

Внутреннее управление судебной системой

Внутреннее управление российской судебной системой осуществляет ряд «органов судейского сообщества», созданных на основании Закона «Об органах судейского сообщества» (ОСС) от 14 марта 2002 г.¹⁸ Закон определяет «судейское сообщество» как судей¹⁹ федеральных и региональных судов всех видов и уровней.²⁰ Одной из основных задач органов судейского сообщества является «защита прав и законных интересов судей».²¹ Органами судейского сообщества являются:²²

- Всероссийский съезд судей, высший орган судейского сообщества;²³
- Конференция судей субъектов Российской Федерации, которая созывается не реже одного раза в два года и принимает решение по всем вопросам, относящимся к деятельности судейского сообщества в субъектах Российской Федерации;²⁴
- Совет судей Российской Федерации, выборный орган, который, помимо прочего, назначает кандидатов в ряд судебных органов;²⁵
- Советы судей субъектов Российской Федерации, выборные органы, которые,

¹⁸ Закон от 14 марта 2002 г. № 30 ФЗ «Об органах судейского сообщества».

¹⁹ В том числе судей, пребывающих в отставке (Закон «Об органах судейского сообщества», п. 2 ст. 2).

²⁰ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», ст. 1.

²¹ Там же, п. 2 ст. 4.

²² Там же, п. 2 ст. 3.

²³ См. сноску 6 выше.

²⁴ Является представительным органом СРФ. Созывается не реже одного раза в два года и правомочна принимать решения по всем вопросам, относящимся к деятельности судейского сообщества в СРФ (за исключением вопросов, относящихся к полномочиям квалификационных коллегий судей) (Закон об ОСС, ст. 7).

²⁵ Формируется Всероссийским съездом судей из числа федеральных судей и судей СРФ. Рабочим органом Совета судей является его Президиум, который созывается не реже четырех раз в год. Помимо прочего, Совет судей дает согласие на назначение на должность и освобождение от должности Генерального директора Судебного департамента и избирает судей в состав Высшей квалификационной коллегии судей вместо выбывших в период между съездами (Закон об ОСС, п. 1 ст. 10).

- помимо прочего, назначают судей в дисциплинарные органы;²⁶
- Общие собрания судей судов, органы, которые, помимо прочего, избирают делегатов из числа судей;²⁷
- Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации;²⁸
- Квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации.²⁹

Помимо указанных органов, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации осуществляет организационное обеспечение деятельности судов общей юрисдикции на всей территории Российской Федерации. Генеральный директор Судебного департамента назначается Советом судей Российской Федерации.³⁰ Судебный департамент оказывает финансовую и техническую поддержку судебным органам, в том числе судебно-дисциплинарным органам.

Дисциплинарное производство в отношении судей осуществляется специализированными органами. В первой инстанции дисциплинарные дела рассматриваются в квалификационных коллегиях судей (ККС). Начиная с 2010 г. новый орган, Дисциплинарное судебное присутствие, рассматривает жалобы на решения ККС о прекращении полномочий судьи на обоих уровнях.³¹ Решения о наложении дисциплинарного взыскания – предупреждения – подлежат обжалованию в суды общей юрисдикции.³²

Квалификационные коллегии судей

Полномочия

Квалификационные коллегии судей (ККС) являются основными дисциплинарными судебными органами по делам судей Российской Федерации. Помимо прочего,³³ они налагают дисциплинарные взыскания на судей и проверяют опубликованные в средствах массовой информации сведения о поведении судей, не соответствующем Кодексу судейской этики и подрывающем авторитет судебной власти.³⁴ ККС налагают дисциплинарные взыскания на судей соответствующих судов (в том числе на председателей и заместителей председателей районных судов) за совершение

²⁶ Избираются конференциями из состава судей судов различных уровней, включая МС и военные суды. Избирают судей в состав квалификационных коллегий судей соответствующих СРФ вместо выбывших в период между конференциями (Закон об ОСС, п. 4 ст. 10).

²⁷ Каждый суд созывает общее собрание судей не реже чем один раз в год (Закон об ОСС, ст. 12).

²⁸ Состоит из 20 членов Коллегии, включая судей различных уровней, десять представителей общественности, которые назначаются Советом Федерации Федерального Собрания РФ, и одного представителя Президента РФ, который назначается Президентом. Члены избираются тайным голосованием на съезде делегатами от соответствующих судов на отдельных собраниях делегатов (Закон об ОСС, пп. 2, 3 ст. 11). Избрание судей вместо выбывших в период между конференциями производится советом судей.

²⁹ Формируется из судей судов СРФ различных уровней, представителей общественности и представителя Президента РФ. Члены из числа судей избираются тайным голосованием на съезде судей СРФ. Представители общественности назначаются законодательным органом СРФ, а представитель Президента назначается Президентом РФ. Полномочия члена квалификационной коллегии могут быть досрочно прекращены, помимо прочего, в случае совершения им дисциплинарного проступка. Решение о досрочном прекращении полномочий членов из числа судей принимается съездом судей, а в период между съездами судей – соответствующим советом судей (Закон об ОСС, пп. 4-8 ст. 11).

³⁰ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 1(2) ст. 10.

³¹ Федеральный конституционный закон «О Дисциплинарном судебном присутствии», ст. 6: Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 5 ст. 26.

³² Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 1 ст. 26.

³³ Там же, ст. 19 (Полномочия квалификационных коллегий судей СРФ).

³⁴ Там же, п. 2 (1,3) ст. 19.

ими дисциплинарного проступка.³⁵ ККС вправе пересмотреть ранее принятое решение по вновь открывшимся обстоятельствам.³⁶

Состав

ККС формируются из состава судей федеральных и региональных судов, представителей общественности и представителей Президента Российской Федерации.³⁷ Их члены избираются на два года³⁸ (не более двух раз подряд³⁹) и независимы при осуществлении своих полномочий.⁴⁰ Каждая ККС состоит из 13 судей, 7 представителей общественности и одного представителя Президента Российской Федерации.⁴¹ Члены региональных ККС из числа судей избираются тайным голосованием на съезде судей,⁴² а между съездами – советом судей.⁴³ Представители общественности в указанных ККС назначаются региональными органами законодательной власти на основании регионального законодательства.⁴⁴ ККС правомочно осуществлять свои полномочия, если общее число избранных членов коллегии составляет не менее чем две трети от установленного федеральным законом количества, независимо от численного представительства разных категорий членов в ее составе.⁴⁵ Председатели и заместители председателей ККС избираются большинством голосов.⁴⁶

Председатели судов и их заместители не могут являться членами ККС.⁴⁷ Судья не может быть избран одновременно в совет судей и квалификационную коллегию судей одного уровня, а также не может быть членом квалификационных коллегий судей разных уровней.⁴⁸ Полномочия члена ККС из числа судей могут быть досрочно прекращены по его инициативе, в случае совершения им дисциплинарного проступка либо в случае его отсутствия на заседаниях ККС в течение четырех месяцев без уважительных причин.⁴⁹ Решение о досрочном прекращении полномочий членов ККС принимается съездом судей, а в период между съездами судей – соответствующим советом судей.⁵⁰

В соответствии с законодательством, представителями общественности в ККС могут быть граждане России, достигшие 35 лет, имеющие высшее образование, не совершившие порочащих их поступков, не замещающие государственные или муниципальные должности,⁵¹ не являющиеся руководителями организаций и иных учреждений, адвокатами и нотариусами.⁵² Представителями Президента Российской Федерации в ККС могут быть граждане России, имеющие высшее образование, не

³⁵ Там же, п. 2 (8) ст. 19.

³⁶ Закон «О статусе судей в Российской Федерации», п. 1 ст. 12.1; Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 1 ст. 20.

³⁷ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 1 ст. 11.

³⁸ Там же, п. 1 ст. 13.

³⁹ Там же, п. 7 ст. 11.

⁴⁰ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 3 ст. 13.

⁴¹ См. Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 4 ст. 11.

⁴² Там же, п. 6 ст. 11.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 1 ст. 2.

⁴⁶ Там же, ст. 10.

⁴⁷ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 7 ст. 11.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Там же.

⁵¹ В своих определениях от 5 ноября 2003 г. № 411-О и № 412-О Конституционный Суд РФ пояснил, что отсутствие прямого упоминания депутатов законодательных органов государственной власти субъекта РФ не означает возможность совмещения указанных должностей.

⁵² Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 8 ст. 11.

совершившие порочащих их поступков.⁵³ Полномочия представителя общественности могут быть досрочно прекращены в случаях совершения им порочащего поступка, а также систематического неисполнения им обязанностей члена ККС.⁵⁴ Полномочия представителя Президента Российской Федерации могут быть досрочно прекращены только Президентом.⁵⁵ Закон устанавливает, что представители общественности и Президента Российской Федерации в ККС при осуществлении полномочий члена ККС, а также во внеслужебных отношениях должны избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнения в их объективности, справедливости и беспристрастности.⁵⁶

Высшая квалификационная коллегия судей

Высшая квалификационная коллегия судей (ВККС) Российской Федерации состоит из 29 членов,⁵⁷ избираемых в соответствии с Законом «Об органах судейского сообщества»⁵⁸ на четыре года,⁵⁹ тайным голосованием на съезде⁶⁰ судей.⁶¹ ВККС состоит из 18 судей различных судов, 10 представителей общественности (назначаемых верхней палатой Парламента) и одного представителя Президента РФ.⁶² Члены ВККС из числа судей избираются советом судей Российской Федерации в период между съездами.⁶³ Председатели Верховного и Высшего Арбитражного Судов и их заместители не могут быть избраны членами ВККС.⁶⁴

Полномочия ВККС включают проведение проверок опубликованных в средствах массовой информации сведений о поведении судьи, не соответствующем требованиям кодекса судейской этики и подрывающем авторитет судебной власти, если заключение о рекомендации на должность судьи давалось этой коллегией.⁶⁵ ВККС правомочна приостановить, возобновить либо прекратить полномочия, а также отставку членов ВККС, председателей ККС и их заместителей.⁶⁶ Она налагает дисциплинарные взыскания на председателей федеральных судов (за исключением районных судов), а также на судей Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов и военных судов, членов ВККС, председателей и заместителей председателей советов судей и ККС за совершение ими дисциплинарного проступка.⁶⁷ Она утверждает положение о порядке работы ККС,⁶⁸ рассматривает жалобы на решения ККС РФ,⁶⁹ изучает и обобщает практику работы ККС.⁷⁰ Порядок работы ККС утверждается ВККС.⁷¹

⁵³ Там же.

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ Там же,

⁵⁷ Там же, п. 2 ст. 11.

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ Там же, п. 1 ст. 13.

⁶⁰ Более подробную информацию о съезде судей см.: Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», ст. 6.

⁶¹ Там же, п. 3 ст. 11.

⁶² Там же, п. 2 ст. 11.

⁶³ Там же, пп. 1(3) ст. 10 и п. 3 ст. 11.

⁶⁴ Там же, п. 7 ст. 11.

⁶⁵ Там же, п. 2(2.2) ст. 17.

⁶⁶ Там же, 4 ст. 17.

⁶⁷ Там же, 8 ст. 17.

⁶⁸ Там же, п. 9 ст. 17.

⁶⁹ Там же, п. 10.1 ст. 17.

⁷⁰ Там же, п. 11 ст. 17.

⁷¹ Там же, п. 3 ст. 14.

Вопросы, возникающие в связи с составом квалификационных коллегий судей

Миссии сообщили о том, что, хотя представители общественности назначаются в ККС региональными Думами, как это предусмотрено законом, федеральное законодательство предоставляет региональным органам власти свободу в выборе средств и процедур выдвижения кандидатов и их назначения на должность в соответствующих регионах.⁷² Исследование, опубликованное в 2011 г. Московской Хельсинской группой в рамках доклада «Роль представителей общественности в повышении независимости и эффективности правосудия в Российской Федерации», затронуло 74 региональных законодательных акта, регулирующих назначение таких представителей, и установило, что указанные акты, как правило, предусматривают возможность выдвижения кандидатов рядом общественных организаций, таких как трудовые организации, НПО и религиозные организации, а также депутатами, губернаторами и иными должностными лицами. На практике оказалось, что большая часть лиц, назначаемых представителями, являются юристами или иными лицами с опытом работы в сфере юриспруденции, такими как ученые-правоведы. За ними следуют представители «трудовых коллективов», затем – бывшие сотрудники милиции, судьи и прокуроры. Исследование показало, что только один процент лиц, назначаемых представителями, не принадлежит к перечисленным группам.⁷³ Сообщалось, что на практике процедура назначения лишь изредка обеспечивает эффективность общественного контроля, а уровень подготовки представителей общественности вызывает определенные сомнения.

Другие лица, с которыми встретились участники миссии и которые ранее являлись членами ККС или исследовали их практическую деятельность, подтвердили, что представители общественности, назначенные в ККС, в большинстве своем являются учеными-правоведами, юристами или судьями в отставке.

В докладе Московской Хельсинской группы указывалось на то, что в настоящее время такие лица представляют не широкие социальные слои, а только корпоративные и профессиональные интересы и что независимость ККС и дисциплинарного производства в целом подрывается ввиду того, что в них не принимает активного участия широкая общественность. В докладе предлагается принять новое, более строгое определение того, кто является представителем общественности – которое уже существует в положении о деятельности Совета Федерации в части назначения им представителей в ВККС. Также предлагается изменение требований, предъявляемых к кандидатам в представители общественности, более детальное определение процедуры ККС, разработка типового/рамочного закона, устанавливающего единообразные требования к региональному законодательству, регулирующему избрание представителей общественности в ККС.⁷⁴

Немалую обеспокоенность вызывают полномочия судейского истеблишмента, в частности, неофициальные функции председателей судов, по определению состава ККС. Ряд экспертов указали миссии на то, что на практике председатели судов играют решающую роль при формировании ККС. Один эксперт проанализировал эту ситуацию следующим образом: «С одной стороны, в состав квалификационных коллегий входят судьи судов общей юрисдикции, зависимые от председателей

⁷² Там же, п. 6 ст. 11.

⁷³ Московская Хельсинская группа, «Роль представителей общественности в повышении независимости и эффективности правосудия в Российской Федерации», под ред. Нины Таганкиной, 2011 г., <http://www.mhg.ru/files/011/ККС.pdf>.

⁷⁴ Там же, стр. 46-48.

судов; с другой стороны – представители общественности, список которых утверждается председателями региональных судов. Таким образом, председатели судов могут оказывать влияние на всех членов коллегии». Эксперт также предположил, что, хотя по закону представители общественности должны выполнять свои функции безвозмездно, на практике они могут получать премии от председателей судов, что является дополнительным рычагом влияния; однако следует отметить, что МКЮ не располагает дальнейшими подтверждениями этой гипотезы.

Полномочия председателей судов в части формирования ККС необходимо рассматривать в свете их возможностей использования дисциплинарного производства в целях увольнения судей, а также доказательств того, что некоторые из них злоупотребляют указанными возможностями (см. ниже Главы III и IV). Миссия МКЮ неоднократно сталкивалась с жалобами на то, что в конкретных случаях председатели судов манипулировали дисциплинарным производством, а также более общими высказываниями экспертов о том, что такая практика получила широкое распространение, хотя и не является универсальной. Согласно некоторым данным, такой контроль необходим председателям судов, чтобы сохранить полномочия по наказанию или увольнению судей, работающих в определенном суде. Один эксперт сообщил миссии: «Если [будучи председателем суда] Вы прекращаете полномочия нескольких судей, это производит хорошее впечатление. Тем самым Вы утверждаетесь в качестве председателя данного суда». Доказательства того, что указанная практика является широко распространенной, отсутствуют, однако приведенные выше эпизодические данные указывают на возможность такого злоупотребления существующей дисциплинарной системой.

Дисциплинарное судебное присутствие

Новый судебный орган, «Дисциплинарное судебное присутствие» (ДСП), был создан в 2010 г. в целях рассмотрения жалоб на решения ВККС и ККС об увольнении судей.⁷⁵ Он рассматривает жалобы уволенных судей, а также обращения, поданные Председателем Верховного Суда или Высшего Арбитражного Суда, если ВККС или ККС отказано в прекращении полномочий судей.⁷⁶ Рассмотрение жалоб на решения о вынесении предупреждений (второй вид дисциплинарного взыскания, которое может быть наложено на судей) не входит в его полномочия. В рамках судебной системы ДСП имеет статус федерального суда. В его состав входят шесть судей (три судьи Верховного Суда и три судьи Высшего Арбитражного Суда).⁷⁷ Председатели указанных судов, их заместители, а также судьи, входящие в состав ВККС и Совета судей Российской Федерации не могут быть избраны членами ДСП.⁷⁸ Судьи избираются большинством голосов на Пленуме соответствующих судов⁷⁹ на три года.⁸⁰ Они не могут быть избраны членами ДСП более двух раз подряд.⁸¹ Член ДСП не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности.⁸²

На момент создания ДСП ожидалось, что оно будет рассматривать около 100 дел в год.⁸³ В 2010 г. ДСП рассмотрело 147 обращений,⁸⁴ а в 2011 г. – 208 обращений.⁸⁵ В

⁷⁵ Конституционный закон «О Дисциплинарном судебном присутствии», ст. 1.

⁷⁶ Там же, п. 2 ст. 6.

⁷⁷ Там же, ст. 2.

⁷⁸ Там же, п. 2 ст. 3.

⁷⁹ Там же, ст. 4.

⁸⁰ Там же, п. 2 ст. 5.

⁸¹ Там же, п. 3 ст. 3.

⁸² Там же, п. 4 ст. 5.

⁸³ Российская Газета, <http://www.rg.ru/2010/02/10/disciplinarnoe.html>.

2010 г. около одной трети (34,4%) решений были отменены, а в 2011 г. доля отмененных решений составила 41,7%.⁸⁶

Миссия столкнулась с различными взглядами на введение ДСП. Некоторые приветствовали его создание как обеспечивающее более последовательный характер решений ККС, а также предоставляющее эффективное средство правовой защиты судьям, которые подверглись необоснованному увольнению. Такая оценка подкреплена фактом отмены существенного числа решений в первые два года деятельности ДСП. Один судья, решение об увольнении которого было отменено ДСП, считает равное представительство судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда условием большей независимости и справедливости производства. Многие эксперты одобряют положение о том, что при равном количестве поданных голосов решение принимается в пользу судей, жалоба которых рассматривается, так как это обеспечивает более строгие критерии увольнения судей.

Другие считают, что создание ДСП исключило возможность обжалования решений ККС в обычные суды. Один эксперт указал миссии на то, что «ДСП было учреждено для того, чтобы изъять дисциплинарные дела из Верховного Суда», и что уволенные судьи, таким образом, потеряли доступ к суду первой инстанции, тогда как концентрация властных полномочий в руках Председателей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда еще более увеличилась, так как они могут обжаловать решения об отказе в увольнении судей в ДСП. Другие указывают на недостаточные гарантии обеспечения независимости судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, которые являются членами ДСП, от Председателей соответствующих судов, и считают, что отсутствие независимых экспертов в составе ДСП также уменьшает его независимость.

Кроме того, важно отметить, что ДСП является судебным органом, регламент которого ближе регламенту обычных судов, чем принятому в ККС, что предоставляет сторонам по делу большие процессуальные гарантии (см. ниже Главу IV). Регламент ДСП утверждается Пленумами Верховного и Высшего Арбитражного Судов.⁸⁷

Сопоставимый опыт

Специализированные дисциплинарные органы, полномочия которых схожи с ККС и ВККС, существуют во многих юрисдикциях. Во Франции, к примеру, Высший совет магистратуры (*Conseil Supérieure de la Magistrature*) действует в качестве дисциплинарного органа по делам судей.⁸⁸ Его возглавляет Председатель Кассационного суда, и в его состав входят пять судей, один прокурор, один член Государственного совета (*Conseil d'Etat*) и один адвокат, а также шесть компетентных и выдающихся граждан, которые не принадлежат ни одной из ветвей власти. Двое из них назначаются Председателем, еще по двое – каждой из двух палат Парламента. Кроме того, судья из секции Высшего совета по дисциплинарным делам прокуратуры является и членом самого органа. Министр юстиции не имеет

⁸⁴ Сайт Дисциплинарного судебного присутствия, статистика за 2010 г., <http://dsp.sudrf.ru/index.php?id=67&item=303>.

⁸⁵ Сайт Дисциплинарного судебного присутствия, статистика за 2011 г., <http://dsp.sudrf.ru/index.php?id=67&item=316>.

⁸⁶ Сайт Дисциплинарного судебного присутствия, Судебная статистика, <http://dsp.sudrf.ru/index.php?id=67>.

⁸⁷ Конституционный закон «О Дисциплинарном судебном присутствии», п. 5 ст. 5.

⁸⁸ *Ordonnance No. 58-1270 de 22.12.1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, ст. 48 в совокупности с Конституцией, ст. 65.

права принимать участие в заседаниях Совета.⁸⁹

Кроме того, существуют подробные нормы, регламентирующие состав Высшего совета магистратуры. Пять членов из числа судей должны включать в себя: одного судью, не входящего в состав (*hors hiérarchie*) Кассационного суда, избираемого другими судьями; одного председателя *Tribunal de Grande Instance*, избираемого председателями соответствующих *Tribunals, Tribunaux de Première Instance* или *Tribunal Supérieur d'Appel*; а также двух других судей, избираемых своими коллегами.⁹⁰ Последние двое избираются в рамках процедуры, исключающей участие председателей судов; те же правила действуют в отношении прокурора (процедура избрания которого тем самым исключает участие *procureurs généraux*).⁹¹ Государственный совет избирает своего представителя в Высший совет,⁹² а адвокат назначается председателем национальной коллегии адвокатов на основании *avis conforme* общего собрания коллегии.⁹³ Наконец, решение о выдвижении на должность компетентных граждан подлежит утверждению постоянной комиссией соответствующей палаты Парламента, в обязанности которой входит организация судебной системы, тогда как Президент обязан получить одобрение Парламента в отношении своих кандидатов и не вправе произвести назначение, если сумма голосов «против» кандидата, поданных комитетом каждой палаты, достигает трех пятых совокупности голосов, поданных обоими комитетами.⁹⁴

В Бельгии в случае возникновения жалоб, которые могут привести к наложению строгого взыскания на судью, данный вопрос подлежит проверке Национальным дисциплинарным советом Бельгии, который выносит не имеющую обязательной силы рекомендацию относительно подлежащего применению взыскания.⁹⁵ Данный орган формируется из трех судей, двух прокуроров и двух «членов, не являющихся представителями судебной власти». Последние избираются Советом коллегии адвокатов и руководителями университетов из списка адвокатов и преподавателей права с опытом работы не менее десяти лет, не привлекавшихся к дисциплинарной ответственности. Судьи, которые также имеют опыт работы не менее десяти лет и не привлекались к дисциплинарной ответственности, избираются другими судьями из списка кандидатов.⁹⁶

Таким образом, в обеих странах решения по вопросам судейской дисциплины принимаются одним органом, а не несколькими органами, решения которых могут быть обжалованы в вышестоящую инстанцию, как в России.

Выводы

Роль и полномочия ККС и ДСП при рассмотрении жалоб очень важны не только с точки зрения отдельных судей, в карьере которых они могут поставить точку, но и потому, что в рамках любой системы судебно-дисциплинарные органы принимают решения конституционного значения, которые оказывают существенное влияние на независимость судебной системы. Следовательно, необходимо, чтобы их состав, формирование и деятельность были предметом тщательного регулирования и могли

⁸⁹ *Ordonnance No. 58-1270 de 22.12.1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, ст. 48 в совокупности с Конституцией, ст. 64-65.

⁹⁰ *Loi Organique No. 94-100 du 5.2.1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature*, ст. 1.

⁹¹ Там же, ст.ст. 3 и 4.

⁹² Там же, ст. 5.

⁹³ Там же, ст. 5-1.

⁹⁴ *Loi Organique No. 94-100 du 5.2.1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature*, ст. 5-2 в совокупности с Конституцией, ст.ст. 65 и 13.

⁹⁵ *Code Judiciaire*, ст. 409 (1).

⁹⁶ Там же, ст. 409.

подлежать пересмотру при помощи прозрачных механизмов, исключая злоупотребления, произвол и коррупцию, либо исключая возможность существования подобного представления о них среди профессионалов и общественности. Наконец, основной целью дисциплинарной системы должно быть обеспечение возможностей судей действовать независимо и беспристрастно, чтобы гарантировать справедливость судебного разбирательства. Достижение этой цели является особенно проблематичным в российских реалиях, так как и судьи, и те, кто ими не является, могут испытывать на себе определенную степень завуалированного давления и неправомерного воздействия.⁹⁷

Хотя на первый взгляд структура и состав ККС и ВККС не противоречат международным стандартам, на практике они вызывают целый ряд вопросов, так как предоставляют обширные возможности контроля председателям судов, что в ряде случаев подрывает независимость ККС. Некоторые эксперты считают, что это связано с ограниченным или недостаточно независимым участием общественности в ККС. Тем не менее, участие общественности по сей день не является надежной гарантией отсутствия ненадлежащего воздействия на ККС со стороны судебной иерархии. Альтернативная модель коллегий предполагает увеличение числа судей в их составе и порядок рассмотрения дисциплинарных вопросов по образцу ДСП. Хотя существуют некоторые сомнения относительно независимости ДСП, которое применяет судебную модель на уровне инстанции, рассматривающей жалобы, складывается впечатление, что ДСП довольно эффективно способствует повышению справедливости и последовательности дисциплинарного производства, так как многие решения ККС подлежат отмене. ДСП также может рассматриваться как надлежащая модель для органа, принимающего решение в первой инстанции. В данной связи миссии сообщили о том, что в настоящее время Правительство рассматривает возможность внесения законопроектов, которые передали бы полномочия ККС по дисциплинарным вопросам новым органам, аналогичным ДСП и действующим на региональном уровне. Данные законопроекты еще не были опубликованы, и, следовательно, МКЮ не имела возможности дать им подробную оценку. Тем не менее, в понимании МКЮ новые органы будут квази-судебными образованиями, применяющими судебную процедуру.

Создание системы, при которой судебная власть полностью контролирует дисциплинарную систему, в отсутствие представителей гражданского общества, таит в себе определенную опасность. Тем не менее, с учетом конкретных реалий Российской Федерации, где существующая система (предусматривающая существенное представительство гражданского общества) не смогла обеспечить защиту от злоупотреблений, справедливость процедуры (см. ниже Главу III) и ее единообразие, применение производства, более близкого к судебному по своему характеру, которое будет сопровождаться надлежащими процессуальными гарантиями, применимыми при рассмотрении гражданских дел, имеет определенные преимущества. Следовательно, в принципе МКЮ поддерживает идею создания новых специализированных дисциплинарных органов по образцу ДСП на региональном уровне, при условии что их структура, состав и регламент будут наделены надежными и достаточными гарантиями независимости.

⁹⁷ См. Доклад МКЮ: Состояние судебной системы в России, 2010 г.

III. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Международные стандарты

Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, предусматривают, что судьи могут быть временно отстранены от должности или уволены только по причине их неспособности выполнять свои обязанности или поведения, делающего их несоответствующими занимаемой должности.⁹⁸ Все процедуры наказания, отстранения от должности и увольнения должны определяться в соответствии с установленными правилами судебного поведения.⁹⁹ Европейский стандарты также устанавливают, что судья может быть отстранен от должности, на которую назначен пожизненно, только в случаях грубых нарушения дисциплинарного и уголовного законодательства.¹⁰⁰ Дисциплинарное производство «может последовать, если судьи не выполняют возложенные на них обязанности эффективным и надлежащим образом».¹⁰¹ Далее, «в своей деятельности судьи должны руководствоваться этическими принципами профессионального поведения. Указанные принципы распространяются не только на обязанности, за неисполнение которых предусмотрено дисциплинарное взыскание, но и являются основой, которой судьи руководствуются в своих действиях».¹⁰² Данные принципы «должны быть закреплены в кодексах судейской этики», при разработке которых решающую роль должны играть сами судьи.¹⁰³

Всеобщая хартия судей устанавливает, что «дисциплинарное производство может быть возбуждено в отношении судьи только на основании действующего законодательства и в соответствии с заранее установленными процессуальными нормами».¹⁰⁴ Проект Всеобщей декларации о независимости правосудия в данном отношении предусматривает, что «любое дисциплинарное производство должно основываться на существующих стандартах судейского поведения»¹⁰⁵ и что «судья может подлежать увольнению, только если доказано, что он не способен выполнять свои обязанности или что его поведение делает его несоответствующим занимаемой должности».¹⁰⁶

Европейская хартия о статусе судей предусматривает, что наложение санкций за невыполнение обязанностей судьи «подчиняется принципу соразмерности».¹⁰⁷

В своем заключении № 3 (2002) «О принципах и правилах, регламентирующих действия судей, в частности, этику, недопустимое поведение и беспристрастность»¹⁰⁸ Консультативный совет европейских судей (КЕСЕ) подчеркнул, что «ошибочно сопоставлять нарушения профессиональных стандартов с проступками, которые могут повлечь за собой наступление дисциплинарной ответственности», так как профессиональные стандарты представляются собой

⁹⁸ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов; принцип 18:

⁹⁹ Там же, принцип 19.

¹⁰⁰ Комитет министров Совета Европы, рекомендация № (2010)12 «О судьях», ст. 50.

¹⁰¹ Там же, ст. 69.

¹⁰² Там же, ст. 72.

¹⁰³ Там же, ст. 73.

¹⁰⁴ Всеобщая хартия судей, ст. 11, третий абзац.

¹⁰⁵ Проект Всеобщей декларации о независимости правосудия, ст. 27.

¹⁰⁶ Там же, ст. 30.

¹⁰⁷ Европейская хартия о статусе судей (ст. 5.1).

¹⁰⁸ Заключение № 3 (2002) Консультативного совета европейских судей (КЕСЕ) для Комитета министров Совета Европы «О принципах и правилах, регламентирующих действия судей, в частности, этику, недопустимое поведение и беспристрастность», Страсбург, 19 ноября 2002 г.

наиболее эффективные методы работы.¹⁰⁹ Это не означает, что последние не могут приниматься во внимание при оценке проступка.¹¹⁰ По своей сути дисциплинарное производство связано с поведением, которое принципиально противоречит тому, что ожидается от профессионала, занимающего должность, аналогичную должности лица, совершившего проступок.¹¹¹ Совет считает, что дальнейшая регламентация, на уровне национального законодательства, точных оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности была бы «желательной», принимая во внимание тот факт, что в большинстве случаев их формулировка является крайне общей.¹¹² Рассматривая вопрос о налагаемых взысканиях, КСЕС подчеркивает, что «каждой юрисдикции следует определить виды взысканий, которые могут налагаться в рамках ее собственной дисциплинарной системы, а сами взыскания должны быть соразмерными, как в теории, так и на практике».¹¹³

Законодательство – Основания для привлечения к дисциплинарной ответственности

В соответствии с российским законодательством, любой судья, за исключением судьи Конституционного Суда, может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за нарушение норм Закона «О статусе судей» и Кодекса судейской этики. Представление либо обращение председателя суда является поводом для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, в следующем порядке:

- В отношении председателя суда: представление председателя вышестоящего суда;
- В отношении заместителя председателя суда или судьи: представление председателя вышестоящего суда или председателя суда, в котором замещает должность данный судья;
- В отношении мирового судьи: представление председателя соответствующего районного или вышестоящего суда.¹¹⁴

Кроме того, председатель суда, заместитель председателя или судья могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности на основании представления или обращения «соответствующего органа судейского сообщества».¹¹⁵

Основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности является нарушение норм Закона «О статусе судей в Российской Федерации» **или** Кодекса судейской этики.¹¹⁶ Статья 12.1 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» и статья 11 Кодекса судейской этики устанавливают, что за нарушение норм указанных актов *может* [курсив МКЮ] быть наложено дисциплинарное взыскание, что, по мнению некоторых экспертов, предоставляет определенную свободу усмотрения по вопросу о том, каким образом и когда действуют указанные нормы.

Статья 3 Закона «О статусе судей» устанавливает:

- «1. Судья обязан неукоснительно соблюдать Конституцию Российской Федерации и другие законы.
2. Судья при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы

¹⁰⁹ Там же, п. 60.

¹¹⁰ Там же, п. 61.

¹¹¹ Там же, п. 63.

¹¹² Там же, п. 65.

¹¹³ Там же, п. 74.

¹¹⁴ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, ст. 28.1.

¹¹⁵ Там же.

¹¹⁶ Там же, п. 2 ст. 28.

умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности».

Статья 12.1 гласит:

«За совершение дисциплинарного проступка (нарушение норм настоящего Закона, а также положений кодекса судейской этики [курсив МКЮ], утверждаемого Всероссийским съездом судей) на судью, за исключением судей Конституционного Суда Российской Федерации, может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде:

– предупреждения; [или]

– досрочного прекращения полномочий судьи.

Решение о наложении на судью дисциплинарного взыскания принимается квалификационной коллегией судей, к компетенции которой относится рассмотрение вопроса о прекращении полномочий этого судьи на момент принятия решения».

Статья 14 гласит:

«1. Полномочия судьи прекращаются по следующим основаниям:

…

(7) занятие деятельностью, не совместимой с должностью судьи»;

Кодекс судейской этики Российской Федерации¹¹⁷ устанавливает:

Статья 3 «Судья в любой ситуации должен сохранять личное достоинство, дорожить своей честью, избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, причинить ущерб репутации судьи и поставить под сомнение его объективность и независимость при осуществлении правосудия».

Статья 6.1 «... Судья не вправе делать публичные заявления, комментировать судебные решения, выступать в прессе по существу дел, находящихся в производстве суда, до вступления в законную силу принятых по ним постановлений. Судья не вправе публично, вне рамок профессиональной деятельности, подвергать сомнению постановления судов, вступившие в законную силу, и критиковать профессиональные действия своих коллег».

Статья 8.3 «Судья может участвовать в общественной деятельности, если она не наносит ущерба авторитету суда и надлежащему исполнению судьей своих профессиональных обязанностей».

Сопоставимый опыт

Для сравнения, во Франции,¹¹⁸ Бельгии¹¹⁹ и Нидерландах¹²⁰ дисциплинарные взыскания налагаются только за совершение определенных действий (бездействия), указанных в законе. В отличие от положений дисциплинарного законодательства, которые являются основаниями для наложения взыскания за нежелательные

¹¹⁷ Кодекс судейской этики от 2 декабря 2004 г.

¹¹⁸ *Ordonnance No. 58-1270 de 22.12.1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, ст. 43

¹¹⁹ *Code Judiciaire*, ст. 404.

¹²⁰ *Wet Rechtspositie Rechterlijke Ambtenaren (Закон о правовом статусе судебных должностных лиц)*, ст.ст. 46с и 46l.

действия, кодексы этики в указанных юрисдикциях¹²¹ устанавливают принципы, которыми судьи руководствуются в своей деятельности, указывают, какое поведение является желательным в определенной ситуации, а также разъясняют общественности, с каким трудом достигается сложное и тонкое равновесие в деятельности судьи.

Вопросы, возникающие в связи с основаниями для привлечения к дисциплинарной ответственности

Расплывчатая формулировка оснований

Миссия установила, что критерии, используемые в законе и в Кодексе судейской этики для описания действий судьи, которые являются основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности, не являются четкими. Верховный Суд Российской Федерации также подтвердил досадную нечеткость норм, закрепленных в законе, постановив: «[и]зучение судебной практики показало, что, рассматривая заявления на решения ККС, судьи испытывают определенные трудности при разграничении действий судей, подпадающих под признаки дисциплинарного проступка, от действий, не влекущих дисциплинарную ответственность».¹²²

Конституционный Суд предложил чуть более узкое толкование оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности в своем Постановлении от 28 февраля 2008 г. № 3-П: «... корпоративные акты судейского сообщества, каковыми являются [...] кодексы, формулируя правила поведения судьи [т.е. Кодекс этики], не могут исходить из расширительного истолкования составов дисциплинарных проступков, как они определены Федеральным законом «О статусе судей». Соответственно, неисполнение приведенных корпоративных норм само по себе не может служить основанием для досрочного прекращения полномочий судьи, если только при этом им не были совершены действия, которые законом рассматриваются как не совместимые по своему характеру с высоким званием судьи».¹²³

В указанном постановлении Конституционный Суд также указал, что для наступления дисциплинарной ответственности «нарушение должно быть несовместимым с честью и достоинством судьи».¹²⁴ Суд также постановил, что досрочное прекращение полномочий судьи должно применяться на основе принципа соразмерности, что должно гарантироваться независимым статусом органов судейского сообщества, осуществляющих увольнение судьи, а также справедливой процедурой рассмотрения дисциплинарных дел.¹²⁵

¹²¹ Франция: «Перечень этических обязательств судей», разработан Высшим советом магистратуры, см. <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/recueil-des-obligations-deontologiques-des-magistrats>; Бельгия: «Деонтологический кодекс», разработан Высшим советом правосудия, см. <http://www.hrj.be/doc/divers/deontologie.pdf>; Нидерланды: см. концепцию отправления правосудия, разработанную Советом юстиции, см. <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Visie-op-de-rechtspraak/Pages/Kernwaarden-van-de-rechtspraak.aspx> и «Справочник по поведению судей», разработанный Голландским обществом юстиции, см. <http://www.nvvr.org/download/1459-nvvr-rechterscode.pdf>.

¹²² Постановление Верховного Суда от 31 мая 2007 г. № 27 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений ККС о привлечении судей судов общей юрисдикции к дисциплинарной ответственности», преамбула, п. 4.

¹²³ Постановление Конституционного Суда от 28 февраля 2008 г. № 3-П.

¹²⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2008 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1 и 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминой, Х.Б. Саркитова, С.В. Семак и А.А. Филатовой».

¹²⁵ Там же.

В другом постановлении Конституционный Суд подчеркнул: «Наделяя ККС публично-правовыми полномочиями, осуществляя которые они участвуют в формировании судейского корпуса, федеральный законодатель преследовал цель обеспечения конституционно-правового статуса судей и выполнения ими задач, стоящих перед судебной властью. Тем самым предполагается, что ККС должны принимать *законные, обоснованные и справедливые решения* [курсив МКЮ], которые соответствуют публичным интересам формирования судейского корпуса, отвечающего высоким профессиональным и нравственным требованиям, и что их неподотчетность в связи с принимаемыми решениями, включая заключения относительно рекомендации на должность судьи, не означает, что эти решения могут быть произвольными».¹²⁶

Мнение высокопоставленных представителей судебной власти совпало с мнением других экспертов, с которыми встречались участники миссии, о нечеткости критериев. В ходе встреч с участниками миссии указанные представители охарактеризовали основания для привлечения судей к дисциплинарной ответственности как «слишком абстрактные». Такая нечеткость критериев, наряду с рядом институциональных и процессуальных сложностей, создает предпосылки для неверного и произвольного толкования, как непредумышленного, так и злонамеренного, как указано ниже.

Произвольное толкование оснований для увольнения

По данным исследования Верховного Суда, которые были подтверждены экспертами, обсуждавшими этот вопрос с участниками миссии, практика применения дисциплинарных взысканий к судьям является непоследовательной. Нередко происходит так, что за один и тот же – или схожий – проступок одних судей увольняют, другим делают предупреждение, а в случае третьих вообще не усматривают оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности.¹²⁷ Таким образом, отсутствует единообразное понимание и толкование оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности. Толкование и применение указанных оснований по большей части является произвольным. Один эксперт сообщил миссии о том, что основания для привлечения к дисциплинарной ответственности «могут быть самыми разными, от отправки смс ненадлежащего характера до просьбы предоставить скидку в магазине». Участникам миссии сообщили о том, что судьи часто подвергаются дисциплинарным взысканиям за то, что не вынесли достаточное количество решений о досудебном заключении под стражу. Иногда на это непосредственно указывается как на основание для привлечения к дисциплинарной ответственности, под видом судебной ошибки, или же судья обвиняется в коррумпированности, как, например, в одном деле, где судью обвинили в том, что она не заключила подозреваемого под стражу, так как была знакома с его родственником.

Участники миссии встретились с одним бывшим судьей, уволенным за то, что он якобы «опорочил судебную власть», так как процент принимаемых им решений об отказе в заключении под стражу в качестве меры пресечения был «недопустимо высоким» (10 процентов), соответствующие решения были необоснованными, он

¹²⁶ Постановление Конституционного Суда от 24 марта 2009 г. № 6-П, «По делу о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина В.Н. Рагозина, п. 4.

¹²⁷ Обобщение практики применения ККС законодательства о привлечении судей к дисциплинарной ответственности, Ю.В. Романец http://vkks.ru/ss_detale.php?newid=278, п. 6.

незаконно использовал примирительные процедуры, некоторые из вынесенных им обвинительных приговоров были слишком мягкими, а также он «выносил условные приговоры в отношении лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации». В рамках одной встречи на высоком уровне участники миссии столкнулись с критической оценкой ситуации, когда, под предлогом подрыва авторитета судебной власти или статуса судей последних наказывают только за то, что их решения были отменены вышестоящим судом.

Следовательно, произвольное толкование и применение дисциплинарного производства является широко распространенным и вызывает большую обеспокоенность. Отчасти оно объясняется многочисленностью региональных юрисдикций на территории Российской Федерации. Такое объяснение было предложено представителями судебной власти, которые отметили, что положения Закона и Кодекса судейской этики толкуются и применяются 80 ККС на всей территории России, в отсутствие механизма, обеспечивающего единообразие такого толкования и применения.

Адвокат, тщательно изучивший вопросы дисциплинарного производства и представивший результаты своего исследования членам ККС, сообщил миссии о том, что многие члены ККС испытывают большую потребность в руководстве и прояснении норм, применимых по дисциплинарным делам. Он также добавил, что одних руководящих принципов недостаточно – также необходимо создать механизм их исполнения в лице органа, который будет осуществлять производство, с тем чтобы разработать соответствующие нормы и критерии.

Отсутствие четкости характерно для целого ряда аспектов дисциплинарных норм, например, для *mens rea* (наличие умысла у обвиняемого). Неясно, является ли *mens rea* обязательным юридическим критерием наступления дисциплинарной ответственности.¹²⁸ Складывается впечатление, что это зависит от понимания и практики конкретной ККС. Ряд ученых ведут академическую дискуссию по этому вопросу,¹²⁹ указывая на необходимость разработки более основательной доктрины.

Проблема отсутствия единообразия имеет отчасти процессуальный характер, как будет показано в следующей главе. Некоторые эксперты и судьи, с которыми встретились участники миссии, выразили надежду на то, что относительно новый механизм обжалования в лице ДСП поможет разрешить указанную проблему. Однако недостаточная четкость положений закона и отсутствие единообразной и последовательной практики его применения являются предпосылкой для различного толкования и, что еще более важно, для произвольного и необоснованного применения соответствующих норм.

Миссии стало известно о существовании рабочей группы, созданной по указанию Президента Российской Федерации, которая в настоящее время разрабатывает проект судебной реформы и, в частности, рассматривает возможность внесения изменений в Кодекс судейской этики. МКЮ знает, что изначальный замысел заключался в том, чтобы прописать в Кодексе судейской этики, что именно является дисциплинарным проступком. Однако миссии стало известно о том, что в настоящее время этот вопрос планируется разрешить в рамках отдельного закона, хотя новый

¹²⁸ Ср. «Дисциплинарная ответственность судей», В.К. Аулов и Ю.Н. Туганов, где авторы высказывают иное мнение.

¹²⁹ Это следует из текста статьи одного из немногочисленных исследователей этих вопросов «Системный кризис права и проблемы правового регулирования дисциплинарной ответственности судей военных судов», стр. 10.

проект Кодекса и содержит некоторые уточнения этических стандартов, применимых к судьям.¹³⁰

Сопоставимый опыт

Российская Федерация не одинока в общей формулировке оснований для привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Тем не менее, в некоторых юрисдикциях действия или бездействие, составляющие судейский проступок, прописаны достаточно четко и ясно. Например, во Франции дисциплинарное взыскание может налагаться за погрешность судьи при исполнении своих должностных обязательств и почетных обязанностей. При этом закон отдельно оговаривает, что грубое и умышленное нарушение процессуальных норм, которые являются гарантиями прав сторон, установленное окончательным решением суда, является нарушением указанных обязанностей.¹³¹ Кроме того, дисциплинарное производство может быть возбуждено в случае национального или международного осуждения государства по основаниям, связанным с ненадлежащим исполнением судейских обязанностей.¹³²

В Нидерландах предусматривается наложение различных дисциплинарных взысканий, в зависимости от конкретного вида поведения. Во-первых, письменные предупреждения могут выноситься за поведение, пренебрегающее честью и обязанностями судьи, либо за нарушения конкретных норм, таких как несоблюдение конфиденциальности по делам, рассматриваемым в закрытом судебном заседании, или запрета на контакты со сторонами за пределами суда.¹³³ Судья может быть уволен, если считается, что он или она не способны выполнять свои обязанности. Далее, судья может быть уволен, если своими действиями или бездействием нанесет ущерб надлежащему порядку отправления правосудия или не оправдает возложенного на него или на нее доверия. Кроме того, увольнение возможно в случае вынесения окончательного судебного решения о признании судьи виновным в совершении тяжкого преступления или в случае объявления судьи банкротом или назначения ему опекуна. Повторное нарушение определенных положений закона (за совершение которого судье уже выносилось предупреждение) также является возможным основанием для увольнения.¹³⁴

Необоснованное применение дисциплинарных взысканий

Ряд лиц, с которыми встретились участники миссии, указывали на случаи манипулирования Кодексом судейской этики и дисциплинарной системой в целях наложения взысканий в случаях, когда было очевидно, что наказание не должно применяться. Одна бывшая судья, уволенная в результате привлечения к дисциплинарной ответственности, сообщила нам, что председатель ее суда «вызывала судей в свой кабинет и говорила, какие решения выносить по каким делам. Несоблюдение полученных указаний влекло за собой негативные последствия». В случае подтверждения указанной информации именно председатель суда, а не судья должен был бы привлекаться к дисциплинарной ответственности.

¹³⁰ Рапси: Нормы об ответственности исключены из Кодекса судейской этики, http://rapsinews.ru/judicial_news/20120518/263199260.html.

¹³¹ Ст. 43 *Ordonnance No. 58-1270 de 22.12.1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*.

¹³² Там же, ст. 48-1.

¹³³ *Wet Rechtspositie Rechterlijke Ambtenaren (Закон о правовом статусе судебных должностных лиц)*, ст. 46с(1).

¹³⁴ Там же, ст.ст. 46(с)(2)-(3), 46I и 46(m)(а)-(b.).

Нечеткость оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности означает, что взыскания могут налагаться по внешне веским основаниям. Представляется, что такая нечеткость является одним из самых слабых мест российской дисциплинарной системы, так как из-за нее крайне сложно доказать, что увольнение судьи было неправомерным или незаконным. В результате дисциплинарное производство может быть возбуждено всегда, когда у председателя суда возникнет желание уволить судью по каким бы то ни было основаниям и, как поведали участникам миссии многочисленные эксперты, это может произойти с любым судьей. Во многих ситуациях отношения между председателем суда и судьей могут обостриться, и часто это приводит к уверенности в том, что данный судья «должен» быть и, скорее всего, будет уволен.

К примеру, взыскания могут налагаться на судей за недопустимые задержки при рассмотрении дел. Один бывший судья отметил, что председатели судов постоянно ведут статистику эффективности работы и рассмотрения дел отдельно взятыми судьями и что на основании этих данных председатель суда может направить представление в ККС. Данная практика имеет место несмотря на отсутствие четких критериев эффективности работы судей с точки зрения количества дел, которые должны быть рассмотрены судьей за определенный период, хотя разработка таких критериев является предметом обсуждения в судейском сообществе на протяжении нескольких лет. Во многих судах председатели имеют право распределять дела между судьями, что создает широкое поле для злоупотреблений. Председатель суда может преднамеренно загрузить судью чрезмерным количеством сложных дел, с тем чтобы снизить его профессиональные показатели и возбудить дисциплинарное производство. Поскольку представление о привлечении к дисциплинарной ответственности подается по усмотрению председателя суда, а четкие критерии для принятия соответствующего решения отсутствуют, одинаковые показатели рассмотренных дел могут привести к возбуждению дисциплинарного производства в отношении одного судьи и не повлечь никаких последствий для другого. Угроза произвольного привлечения к дисциплинарной ответственности в связи с волокитой также предоставляет председателям суда возможность держать определенных судей под строгим контролем. Тем не менее, как указал один эксперт, в таких случаях зачастую сложно доказать неправомерность действий председателя суда, ввиду отсутствия четких положений закона относительно того, на какой стадии затягивание производства по делу становится проступком.

Как сообщили участникам миссии, некоторые председатели судов заинтересованы в том, чтобы было уволено определенное количество судей, даже если они не испытывают к ним личной неприязни, так как сам процесс осуществления таких увольнений посылает судебной иерархии сигнал о том, что председатель обладает реальными властными полномочиями и стремится очистить систему от слабых или коррумпированных судей. Практика Верховного и Конституционного Судов также демонстрирует, что в некоторых случаях судьи увольняются за критические высказывания в адрес председателя суда¹³⁵ или за отказ в продлении срока содержания обвиняемого под стражей.¹³⁶ Эти случаи говорят об отсутствии ясности или, по меньшей мере, общего понимания дисциплинарных органов по вопросу о том, какие действия или решения судей ни при каких обстоятельствах не могут влечь за собой наложение дисциплинарного взыскания. Такая ситуация может вызвать у судей появление чувства неопределенности и стать предпосылкой для манипуляций.

¹³⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2008 № 3-П.

¹³⁶ Определение Верховного Суда от 3 мая 2006 г. № 5-Г06-44 по делу судьи Р., <http://law7.ru/base55/part6/d55ru6796.htm>.

Отсутствие сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности

Сроки давности не применяются в судебно-дисциплинарном процессе, что нашло свое подтверждение в определении Верховного Суда.¹³⁷ Такая ситуация является исключительной для российского законодательства, которое устанавливает сроки давности не только для преступлений и правонарушений, но и для всех видов дисциплинарного производства, в том числе в отношении адвокатов, прокуроров, государственных служащих и военнослужащих. Единственными правонарушениями, к которым также не применяются сроки давности, являются преступления против мира и безопасности человечества.¹³⁸ Тем не менее, Верховный Суд подтвердил, что общие сроки давности, предусмотренные Трудовым кодексом, не применяются к дисциплинарному производству в отношении судей. По общему правилу судьи не должны рассматриваться как обычные служащие, следовательно, и положения Трудового кодекса к ним неприменимы. В данном контексте логика Верховного Суда становится понятной. Однако Суд не воспользовался представившейся ему возможностью, чтобы восполнить правовой пробел, который часто используется не в интересах судей. Миссии МКЮ сообщили о ряде случаев, в которых дисциплинарное производство было возбуждено за совершение действий, имевших место пять лет назад, а также действий, совершенных более чем 10-12 лет до возбуждения соответствующего производства.

Отсутствие каких-либо сроков давности для привлечения судей к дисциплинарной ответственности означает, что угроза возбуждения дисциплинарного производства пронизывает всю систему. Многие судьи, вероятно, испытывают чувство постоянной угрозы увольнения или наказания за малейшую ошибку, даже если она была совершена за пятнадцать или двадцать лет до возбуждения соответствующего производства.

Миссии также указали на еще одно последствие отсутствия сроков давности: теоретически судья может быть наказан за действие, отнесенное к разряду «проступков» через много лет после его совершения. Таким образом, судьи лишены защиты общепризнанного принципа законности.¹³⁹

На практике отсутствие сроков давности увеличивает власть председателей суда над судьями, так как именно у них хранится информация о проступках или ошибках, совершенных судьей за время службы, которая может быть использована, чтобы в любой момент подать представление об увольнении. Учитывая нечеткость оснований для увольнения судей, а также диапазон действий, которые могут быть истолкованы как основания для привлечения к дисциплинарной ответственности, такая власть является существенной и постоянной. Председатель суда, получивший сведения о проступке, совершенном судьей в 2012 г., может решить не подавать представление о привлечении к дисциплинарной ответственности сразу, а подождать до 2020 г. (или еще позже), чтобы возбудить дисциплинарное производство по тем же основаниям. Поскольку, как показывает существующая практика (см. выше), любые действия, начиная от задержек при рассмотрении дел и

¹³⁷ Определение Верховного Суда от 8 февраля 2006 г. № 5-Г05-141: «... относительно сроков привлечения судьи к дисциплинарной ответственности положения ст. 193 Трудового кодекса Российской Федерации неприменимы».

¹³⁸ Уголовный кодекс, статья 78. Освобождение от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности, п. 5.

¹³⁹ Как исследователи, освещающие данный вопрос в своих работах, так и эксперты, с которыми встретилась миссия, приводят примеры подачи представления об увольнении судьи за совершение действий, имевших место 5, 11 и 16 лет назад.

вынесения слишком мягких приговоров и заканчивая тяжкими обвинениями в том, что судья замечен в состоянии алкогольного опьянения, коррумпирован или причастен к сексуальным домогательствам, могут рассматриваться как проступок, председатель суда может располагать возможностями по привлечению любого судьи к дисциплинарной ответственности без временных ограничений и использовать их как средство манипулирования судьями.

Также существует возможность того, что новый председатель суда пересмотрит послужной список судей и займет позицию, отличную от позиции своего предшественника, по вопросу о том, что является дисциплинарным проступком. В таком случае он или она может обратиться с представлением о возбуждении дисциплинарного производства в связи с действиями, совершенными много лет назад. Миссии сообщили даже о таких случаях, когда председатель, покидающий суд, передавал «досье» на конкретного судью своему преемнику.

Большинство собеседников миссии МКЮ считают отсутствие сроков давности решающим фактором злоупотреблений в рамках судебно-дисциплинарной системы. Высокоставленные представители судебной системы также выразили свою обеспокоенность таким положением дел.

Сопоставимый опыт

В других юрисдикциях сроки давности применяются и к судебно-дисциплинарному производству. Например, в Бельгии дисциплинарный орган обязан возбудить производство в течение шести месяцев с момента поступления сведений о наличии оснований для его возбуждения.¹⁴⁰ Французское законодательство предусматривает, что заявитель должен подать жалобу в течение одного года с момента вынесения окончательного решения по соответствующему делу.¹⁴¹ Тем не менее, это правило не распространяется на случаи, когда с жалобой в Высший совет магистратуры обращается Министр юстиции или Председатель одного из апелляционных судов или иных *Tribunals Supérieurs d'Appel*.

Дисциплинарные взыскания

Есть только два вида дисциплинарных взысканий, которые могут налагаться на судью в Российской Федерации: предупреждение и досрочное прекращение полномочий судьи (т.е. увольнение).¹⁴² При решении вопроса о мере дисциплинарной ответственности Кодекс судейской этики предусматривает, что должны учитываться все обстоятельства совершенного проступка, включая ущерб, причиненный авторитету судебной власти и званию судьи, личность судьи и его отношение к совершенному проступку.¹⁴³

Многие из тех, с кем беседовали участники миссии, считают крайне проблематичным ограниченное количество видов взысканий, предусмотренных законом. Увольнение судьи считается особенно суровым взысканием, так как предполагает, помимо прочего, потерю пенсии и других видов социальных льгот, таких как медицинская страховка, которые имеют весьма высокое денежное

¹⁴⁰ *Code Judiciaire*, ст. 418

¹⁴¹ *Ordonnance No. 58-1270 de 22.12.1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, ст. 50-3.

¹⁴² Закон «О статусе судей в Российской Федерации», п. 1 ст. 12.1; Кодекс судейской этики, п. 1 ст. 11.

¹⁴³ Кодекс судейской этики, п. 2 ст. 11; NB: В новом проекте Кодекса судейской этики, подлежащем утверждению, не содержится раздел, посвященный дисциплинарной ответственности судей.

выражение. Некоторые из уволенных судей, с которыми встретились участники миссии, выразили особую обеспокоенность потерей указанных пособий, и миссии сообщили о ряде случаев, в которых решение судьи об уходе в отставку было в значительной степени продиктовано нежеланием подвергаться опасности дисциплинарного преследования, которое грозило потерей социальных льгот. К примеру, было высказано предложение о введении промежуточного взыскания в виде прекращения полномочий судьи, не влекущего за собой утрату статуса, что позволит судье сохранить пенсию и прочие льготы.

Судебные должностные лица сообщили миссии, что в судебном сообществе нет единой позиции по вопросу о необходимости расширения перечня взысканий, но все же преобладает мнение о том, что следует ввести дополнительные виды взысканий. Тем не менее, отсутствует консенсус по вопросу о том, какие именно дополнительные меры следует ввести в действие. Миссии сообщили о том, что, несмотря на широкое использование предупреждений, ККС затрудняются в выборе средств реагирования на менее тяжкие виды проступков, такие как несущественные нарушения правил дорожного движения, которые могут нуждаться в реакции судебно-дисциплинарной системы, но в случае которых увольнение кажется чрезмерным.

Сопоставимый опыт

Французское законодательство, к примеру, предусматривает широкий спектр дисциплинарных взысканий, которые могут налагаться на судей: выговор с занесением в личное дело; перевод на другую должность; отзыв определенных полномочий; запрет рассматривать дела единолично на срок до пяти лет; понижение в ранге; временное отстранение от должности на срок до одного года, с полной или частичной утратой заработной платы; перевод на нижеоплачиваемую должность; увольнение в отставку, с сохранением пенсии или с ее утратой; и увольнение. Несколько взысканий не могут быть наложены одновременно, хотя перевод на другую должность может применяться вместе с большинством остальных санкций (за исключением выговора и, что логично, увольнения в отставку или увольнения).¹⁴⁴

В Бельгии законодательство в общих чертах предусматривает два вида дисциплинарных взысканий: мягкие и суровые. Мягкие взыскания включают предупреждение и выговор. Строгие взыскания опять-таки подразделяются на две категории: первой и второй степени. Взысканиями первой степени являются: удержание из заработной платы; аннулирование мандата, а также временное отстранение от должности с аннулированием мандата. Взыскания второй степени включают в себя увольнение и освобождение от должности (либо «смещение с должности»)¹⁴⁵. В Нидерландах существуют только три вида взыскания: письменное предупреждение, временное отстранение от должности и увольнение (при этом решение о временном отстранении от должности выносится до принятия окончательного решения об увольнении).¹⁴⁶

¹⁴⁴ *Ordonnance No. 58-1270 de 22.12.1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, ст. 45-46.

¹⁴⁵ *Code Judiciaire*, ст. 405, пп. 1-2.

¹⁴⁶ *Wet Rechtspositie Rechterlijke Ambtenaren (Закон о правовом статусе судебных должностных лиц)*, ст.ст. 46с, 46f, 46i и 46m.

Выводы

Некоторые аспекты оснований для привлечения судей к дисциплинарной ответственности вызывают целый ряд вопросов. К ним относится нечеткая формулировка положений закона относительно оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности. К примеру, «умаление авторитета судебной власти» может включать в себя целый ряд действий, в том числе такие действия исключительно судебного характера, как вынесение оправдательных приговоров или случаи отмены вынесенных постановлений. Неясным является то, какое действие будет или не будет подпадать под основания для привлечения к дисциплинарной ответственности.

Отсутствие четкого определения оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности приводит к произвольному и недостаточно предсказуемому применению закона, будь то вследствие недопонимания его положений или умышленного злоупотребления. В результате дисциплинарное производство может использоваться в целях оказания давления на судей.

Нечеткость оснований для увольнения судей, установленных в Кодексе судейской этики и в Законе «О статусе судей», а также непоследовательное толкование и применение указанных норм еще более усугубляются отсутствием сроков давности. Такая ситуация кажется аномальной в контексте российского законодательства и на практике делает уязвимыми практически всех судей на любом уровне судебной системы, на всем протяжении судебной карьеры.

IV. ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Международные стандарты

Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, предусматривают, что жалобы на судей должны быть безотлагательно и беспристрастно рассмотрены согласно соответствующей процедуре, с соблюдением права судьи на справедливое судебное разбирательство.¹⁴⁷ Стандарты Совета Европы устанавливают, что дисциплинарное производство должно осуществляться «с соблюдением всех гарантий справедливого судебного разбирательства», при условии предоставления судьям права обжалования вынесенного решения и наложенного взыскания.¹⁴⁸ В сфере судейской дисциплины особое значение придается процессуальным гарантиям всех прав защиты.¹⁴⁹

Проект Всеобщей декларации о независимости правосудия предусматривает, что жалобы должны «быть безотлагательно и беспристрастно рассмотрены согласно соответствующей процедуре». Согласно Декларации, «судья должен иметь возможность возразить на жалобу на начальной стадии производства. Рассмотрение жалобы на начальном этапе должно проводиться конфиденциально, если судья не обратится с просьбой об ином».¹⁵⁰ Далее, в Декларации указывается, что «производство, возбуждаемое в отношении судей, должно быть справедливым и состязательным»¹⁵¹ и что решения по дисциплинарным делам подлежат опубликованию, вне зависимости от того, является ли само производство открытым или закрытым.¹⁵² Всеобщая хартия судей предусматривает «соблюдение заранее установленных процессуальных норм».¹⁵³

Представление о привлечении к дисциплинарной ответственности

По всей видимости, председатели судов и судебные органы не обязаны давать юридическую оценку фактическим обстоятельствам дела или тщательно аргументировать вносимые ими представления о привлечении к дисциплинарной ответственности. Также отсутствуют соответствующие юридические критерии, за исключением краткого упоминания о требовании соразмерности в постановлении Конституционного Суда (при этом неясно, как часто используются указанные критерии – см. Главу III). Несмотря на это, требование о предоставлении такой оценки в законе отсутствует, и не разработаны какие-либо критерии оценки аргументированности представлений.

К примеру, при рассмотрении жалобы на решение ККС Кассационная коллегия Верховного Суда определила: «решение Совета судей Волгоградской области не содержит просьбы о привлечении судьи Г. к дисциплинарной ответственности, в нем не указано, в чем конкретно выразилось совершение дисциплинарного проступка и

¹⁴⁷ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 17.

¹⁴⁸ Рекомендация Комитета министров Совета Европы № (2010)12 от , ст. 69; Также см. Европейскую хартию о статусе судей, в которой говорится о том, что процесс должен проводиться «на состязательной основе, где судья, привлекающийся к ответственности, может воспользоваться услугами защитника». Комитет по правам человека ООН отметил, что «судьи могут отстраняться от должности только в рамках объективной и беспристрастной процедуры, установленной законом». Заключительные замечания по Республике Молдове, документ ООН № CCPR/CO/75/MDA, п.12.

¹⁴⁹ Заключение № 1 (2001) Консультативного совета европейских судей для Комитета министров Совета Европы «О стандартах независимости судебной власти и несменяемости судей», п. 60(b).

¹⁵⁰ Проект Всеобщей декларации о независимости правосудия, ст. 26(a).

¹⁵¹ Там же, ст. 28.

¹⁵² Там же, ст. 29.

¹⁵³ Всеобщая хартия судей, ст. 11, третий абзац.

какими доказательствами подтверждается его совершение. Содержание письма и.о. председателя Центрального районного суда г. Волгограда в адрес председателя Совета судей Волгоградской области не позволяет сделать вывод о том, что оно является представлением [о привлечении к дисциплинарной ответственности]. При таких данных у ККС и суда первой инстанции не было оснований придти к выводу о том, что ККС Волгоградской области располагала представлением председателя соответствующего суда или обращением органа судейского сообщества для решения вопроса о привлечении судьи Г. к дисциплинарной ответственности».¹⁵⁴ В указанном деле Верховный Суд занял позицию заявительницы. Однако само дело выявило общую проблему отсутствия надлежащей процедуры, так как ККС осуществила увольнение судьи в нарушение целого ряда процессуальных норм, как следует из определения Верховного Суда.

Возбуждение производства: стадия проверки

В случае принесения председателем суда представления о досрочном прекращении полномочий судьи в связи с совершением им дисциплинарного проступка либо поступлении аналогичного обращения от органа судейского сообщества указанное представление (обращение) подлежит рассмотрению ККС¹⁵⁵ при наличии в представленных материалах сведений, подтверждающих обстоятельства совершения проступка.¹⁵⁶ ККС может провести дополнительную проверку представленных материалов, запросить дополнительные материалы и заслушать объяснения соответствующих лиц об обстоятельствах совершения судьей дисциплинарного проступка.¹⁵⁷ ККС может сама проверить поступившую жалобу или направить ее для проверки председателю соответствующего или вышестоящего суда.¹⁵⁸

Проверка жалоб

При проверке жалоб ККС может привлекать судей, руководителей судов, сотрудников судебного аппарата, Судебного департамента, правоохранительных и иных государственных органов.¹⁵⁹ При определенных обстоятельствах¹⁶⁰ жалоба подлежит возвращению заявителю,¹⁶¹ а жалоба, содержащая сведения о признаках преступления, направляется в государственный орган в соответствии с его компетенцией,¹⁶² тогда как анонимные жалобы рассмотрению не подлежат.¹⁶³

Результаты проверки направляются председателю соответствующего суда (или вышестоящего суда) для принятия решения о внесении представления или обращения в ККС о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности.¹⁶⁴

¹⁵⁴ Определение Кассационной коллегии Верховного Суда от 02.04.2009 №. КАС 09-30.

¹⁵⁵ Закон «О статусе судей в Российской Федерации», п. 1 ст. 12.1.

¹⁵⁶ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 1 ст. 22.

¹⁵⁷ Там же.

¹⁵⁸ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п.1 ст. 27.

¹⁵⁹ Там же, п. 2 ст. 27.

¹⁶⁰ Отсутствие в жалобе сведений о совершении судьей дисциплинарного проступка; обжалование судебного акта; наличие нецензурных, оскорбительных слов или выражений, угроз; если текст не поддается прочтению; если ранее по жалобе давался ответ, и жалоба не содержит новых доводов; если жалоба касается охраняемой федеральным законом тайны.

¹⁶¹ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 3 ст. 27.

¹⁶² Там же, п. 4 ст. 27.

¹⁶³ Там же, п. 5 ст. 27.

¹⁶⁴ Там же, п. 6 ст. 27.

Жалобы или сообщения, содержащие сведения о совершении судьей дисциплинарного проступка, поступившие от лиц, не указанных в пункте 1 статьи 22 Закона «Об органах судейского сообщества Российской Федерации»,¹⁶⁵ а также от граждан, проверяются ККС либо направляются для проверки председателю соответствующего суда.¹⁶⁶ Исследование, проведенное Верховным Судом, показало, что такие проверки не всегда объективны. На практике ККС почти никогда не проводят повторной проверки жалоб, проверенных председателями судов.¹⁶⁷ Один уволенный судья рассказал, что в его случае председатель суда внес представление о привлечении к уголовной ответственности. Когда в привлечении к ответственности было отказано, председатель суда внес еще одно аналогичное представление. Однако ККС не провела собственной проверки данных и приняла на веру документы, представленные председателем суда. Складывается впечатление, что при возбуждении дисциплинарного производства принято слепо полагаться на доказательства, представленные председателями судов.

На практике заявители нередко просят не направлять жалобу для проверки председателю суда, где работает судья (против которого подается жалоба). Однако весьма часто эти просьбы игнорируются. Более того, выявлен по меньшей мере один случай, когда жалоба на председателя суда была направлена для проверки самому председателю.¹⁶⁸

Известны случаи возбуждения дисциплинарного производства по жалобе, поданной лицом или органом, не имеющим на то полномочий. Например, в 2002 г. представление прокурора было рассмотрено по существу, хотя по закону прокуроры неправомочны обращаться с представлением о привлечении к дисциплинарной ответственности.¹⁶⁹

В соответствии с законом, для проведения проверки ККС образует комиссию из числа членов совета судей, представителей общественности и сотрудников ККС.¹⁷⁰ Результаты проверки докладываются комиссией на заседании ККС, которая принимает решение по существу.¹⁷¹ Закон не оговаривает качество проверки и не уточняет, какие именно аспекты подлежат проверке. Для сравнения, как французское,¹⁷² так и бельгийское¹⁷³ законодательство устанавливает, что дисциплинарный орган (или иной орган, действующий по его поручению) обязан провести расследование с момента уведомления о жалобе.

На практике и председатель суда, и квалификационные коллегии пользуются значительной свободой усмотрения при принятии решения о том, когда возбудить дисциплинарное производство в отношении судьи. Действительно, дисциплинарное взыскание «может», а не «должно» быть наложено за совершение дисциплинарного проступка.¹⁷⁴ К примеру, один эксперт сообщил о том, что и коллегии, и лица, уполномоченные на внесение представлений, нередко возвращают жалобы заявителям (представителям общественности) по основаниям, которые не

¹⁶⁵ Председатель соответствующего или вышестоящего суда или орган судейского сообщества.

¹⁶⁶ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 2 ст. 22.

¹⁶⁷ Обобщение практики применения ККС законодательства о привлечении судей к дисциплинарной ответственности, Ю. В. Романец, http://vkks.ru/ss_detale.php?newid=278, раздел II, п. 2.1.

¹⁶⁸ Там же.

¹⁶⁹ Там же, п. 3.1.

¹⁷⁰ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 2 ст. 22.

¹⁷¹ Там же, п. 2 ст. 2.

¹⁷² *Ordonnance No. 58-1270 de 22.12.1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, ст.ст. 51-52.

¹⁷³ *Code Judiciaire*, ст. 411.

¹⁷⁴ Закон «О статусе судей», п. 1 ст. 12.1.

предусмотрены законодательством о привлечении к дисциплинарной ответственности,¹⁷⁵ ссылаясь, например, на то, что «вынесение судьей заведомо неправосудного судебного акта является уголовно-наказуемым деянием, вопрос о возбуждении в отношении судьи уголовного дела решается на основании представления Генерального прокурора РФ, такого представления не поступало».¹⁷⁶ Московская Хельсинкская группа привела пример ККС Нижнего Новгорода. По данным исследования, проведенного МХГ, за два года работы ни разу не было возбуждено дисциплинарное производство в отношении судей по жалобе граждан. Во всех случаях дисциплинарное производство возбуждалось председателем Нижненовгородского суда.

Столь широкие пределы усмотрения могут способствовать росту произвола и предоставлять возможность злоупотребления процедурой склонным к этому председателям судов, которые могут обратиться с представлением на основании произвольного применения соответствующих критериев, таких как волокита (как указано выше).

Один эксперт сообщил миссии о том, что хотя председатели судов формально не имеют полномочий по наложению взысканий на судей, на практике именно они принимают окончательное решение и «проверяют» дела. Если председатель суда внес представление в отношении судьи, то он или она сами доведут это дело до конца.

Заседание квалификационной коллегии судей

Подготовку заседания ККС осуществляет председатель ККС или его заместитель, который определяет время и место проведения заседания, а также круг лиц, подлежащих приглашению на заседание.¹⁷⁷ Председатель ВККС уведомляет Председателей Верховного и Высшего Арбитражного Судов, а также Председателя Совета судей о вопросах, подлежащих рассмотрению на заседании ККС, а председатель ККС уведомляет председателей соответствующих судов. Судья, который привлекается к дисциплинарной ответственности, а также иные заинтересованные лица должны быть извещены о дате, времени и месте проведения заседания ККС «в срок, необходимый для явки на заседание».¹⁷⁸

Следующие лица могут участвовать в заседаниях ККС: председатели и заместители председателей судов; руководители Судебного департамента при Верховном Суде и входящих в его систему органов; председатели и заместители председателей советов судей, других квалификационных коллегий судей и их представители.¹⁷⁹ Вопрос об участии председателей судов в заседаниях ККС – и, в частности, об участии председателя суда, обратившегося с представлением о привлечении данного судьи к дисциплинарной ответственности – был вынесен на рассмотрение Конституционного Суда, который постановил, что соответствующие положения закона не противоречат Конституции.¹⁸⁰

В соответствии с Положением о порядке работы ККС, обязанность доказывания

¹⁷⁵ См.: Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 4 ст. 27.

¹⁷⁶ Обобщение практики применения ККС законодательства о дисциплинарной ответственности судей, Ю.В. Романец, http://vkks.ru/ss_detale.php?newid=278, п. 2.2.

¹⁷⁷ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 1 ст. 21.

¹⁷⁸ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 3 ст. 28.

¹⁷⁹ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 6 ст. 21; Данные положения были признаны конституционными Определением Конституционного Суда РФ от 09.10.2008 № 482-О-Р; Постановлением Конституционного Суда РФ от 28.02.2008 № 3-П.

¹⁸⁰ Постановление Конституционного Суда от 28 февраля 2008 г., № 3-П, п. 5.4.

совершения судьей дисциплинарного проступка возлагается на лицо, подписавшее представление или обращение, или на его представителя.¹⁸¹ Все сомнения в доказанности совершения судьей дисциплинарного проступка толкуются в пользу судьи.¹⁸²

Публичный характер заседания

Как правило, заседания ККС являются открытыми.¹⁸³ Закрытое заседание проводится только в случае необходимости сохранения государственной тайны, в целях защиты прав и интересов граждан, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами.¹⁸⁴ Закрытое заседание (полностью или частично) может быть проведено по ходатайству судьи, в отношении которого рассматривается представление или обращение, а также по мотивированному ходатайству Генерального прокурора или его представителя¹⁸⁵ или по решению большинства членов ККС.¹⁸⁶ Личная переписка граждан может быть оглашена в заседании только с их согласия.¹⁸⁷ В открытом заседании присутствующие лица вправе вести необходимые записи, в том числе с использованием средств аудиозаписи.¹⁸⁸ Средства видеозаписи также могут использоваться с согласия большинства членов ККС.¹⁸⁹

Порядок проведения заседания

Председательствующий открывает заседание ККС объявлением о том, какой материал подлежит рассмотрению.¹⁹⁰ После этого разрешаются ходатайства участников заседания.¹⁹¹ Рассмотрение материала начинается докладом председательствующего на заседании или члена ККС (докладчика), который излагает существо вопроса, содержание письменных материалов, сообщает иные данные, необходимые для принятия решения по существу.¹⁹² Другие члены ККС могут задавать вопросы докладчику.¹⁹³ После доклада заслушиваются объяснения судьи, лиц, располагающих информацией о рассматриваемом материале, а также мнение эксперта, принимающего участие в заседании.¹⁹⁴ Подлинники или заверенные копии документов приобщаются к рассматриваемому материалу.¹⁹⁵

После этого следующие лица высказывают свое мнение по обсуждаемым вопросам, относящимся к их компетенции, до того, как ККС начнет совещание: председатели и заместители председателей судов; руководители Судебного департамента при Верховном Суде и входящих в его систему органов; председатели и заместители председателей советов судей, других ККС и их представители.¹⁹⁶ После исследования материалов заслушиваются заключительные выступления

¹⁸¹ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 4 ст. 28.

¹⁸² Там же, п. 5 ст. 28.

¹⁸³ Там же, п. 1 ст. 4.

¹⁸⁴ Там же, п. 2 ст. 4.

¹⁸⁵ Там же, п. 3 ст. 4.

¹⁸⁶ Там же, п. 4 ст. 4.

¹⁸⁷ Там же, п. 5 ст. 4.

¹⁸⁸ Там же, п. 6 ст. 4.

¹⁸⁹ Там же.

¹⁹⁰ Там же, п. 2 ст. 16.

¹⁹¹ Там же, п. 5 ст. 16.

¹⁹² Там же, п. 6 ст. 16.

¹⁹³ Там же.

¹⁹⁴ Там же, п. 7 ст. 16.

¹⁹⁵ Там же, п. 8 ст. 16.

¹⁹⁶ Там же, п. 9 ст. 16.

участвующих в заседании лиц.¹⁹⁷

Многие эксперты, адвокаты и бывшие судьи, с которыми встретились участники миссии, сравнили производство в ККС с судебным производством: сравнение оказалось не в пользу ККС, особенно с точки зрения соблюдения равенства сторон и строгости процедуры. Собеседники миссии указали на то, что процедура не является достаточно четкой, а осуществление широкой свободы усмотрения отдельными ККС является произвольным. Один бывший судья сказал, что заседание ККС «скорее напоминает [советское коммунистическое] партийное собрание», чем судебный процесс.

Выступления свидетелей

Как отмечалось выше, законодательство не содержит положений относительно выступления свидетелей в ККС. На практике это означает, что ККС обладает неограниченной свободой усмотрения при решении вопроса о том, заслушивать ли показания свидетелей или нет, и, следовательно, судья, в отношении которого возбуждено дисциплинарное производство, может быть лишен права на то, чтобы были заслушаны показания его свидетелей. Более того, судья и его представители могут быть лишены возможности оспорить показания свидетелей, которые являются основными пунктами предъявленных ему обвинений, так как указанные свидетели могут не вызываться в заседание для дачи показаний. Миссии стали известны примеры дел, когда, по мнению судей, привлекаемых к ответственности, это означало, что у них не было подробных сведений о поданных в их отношении жалобах, включая даты совершения вменяемых проступков. Адвокат, представлявший интересы одного судьи по дисциплинарному делу, рассказал о том, что, отказав в вызове свидетеля, коллегия принимала решение исключительно на основании письменных показаний о сексуальных домогательствах, совершенных судьей. Таким образом, судья был вынужден защищаться от обвинений, по своей сути уголовных, в рамках производства, где ему не были предоставлены минимальные процессуальные гарантии.

Сопоставимый опыт

В других, схожих юрисдикциях закон предусматривает допрос свидетелей. Например, во Франции докладчик, назначенный для проведения расследования в рамках Высшего совета магистратуры, выступающего в качестве дисциплинарного органа, заслушивает показания свидетелей, а также заявителя и судьи-ответчика при проведении расследования.¹⁹⁸ В Бельгии орган власти, осуществляющий проведение расследования, уполномочен осуществлять «все целесообразные действия»,¹⁹⁹ включая допрос свидетелей. В Нидерландах предусмотрено, что Верховный Суд может вызывать и допрашивать свидетелей по делам об увольнении по ходатайству прокуратуры, судьи-ответчика или по собственной инициативе.²⁰⁰

Допустимость доказательств

Требования, касающиеся природы доказательств, допустимых в рамках дисциплинарного производства, в законе фактически отсутствуют. Неясно, какие доказательства считаются относимыми, допустимыми или достаточными и какие

¹⁹⁷ Там же, п. 10 ст. 16.

¹⁹⁸ *Ordonnance No. 58-1270 de 22.12.1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, ст. 52.

¹⁹⁹ *Code Judiciaire*, ст. 419, второй абзац.

²⁰⁰ *Wet Rechtspositie Rechterlijke Ambtenaren (Закон о правовом статусе судебных должностных лиц)*, ст. 46р(3).

критерии используются для признания их таковыми. Иногда из-за отсутствия соответствующих положений закона допустимыми считаются доказательства с явными изъянами, которые были бы признаны недопустимыми в рамках судебного процесса. Например, ККС рассматривает анонимные жалобы.²⁰¹ Кроме того, Верховный Суд признал записи телефонных разговоров допустимыми доказательствами при рассмотрении дела ККС, не рассмотрев вопрос о том, были ли они получены законным путем.²⁰² Такие доказательства не были бы допустимыми в рамках уголовного, административного или гражданского процесса, однако требования об их признании недопустимыми по делам, рассматриваемым ККС, отсутствуют. Вынесение решения на основании таких порочных доказательств может иметь последствия при рассмотрении жалобы в ДСП.

Права судьи в дисциплинарном процессе

По закону, судья, в отношении которого начато производство, извещается о времени и месте проведения заседания в срок, необходимый для явки на заседание.²⁰³ Судья извещается лично или заказным письмом с приложением к нему копии представления.²⁰⁴ В случае неявки судьи, извещенного надлежащим образом о времени и месте проведения заседания, заседание может быть проведено в его отсутствие.²⁰⁵ Судья вправе иметь представителя, однако неявка последнего не является препятствием к рассмотрению дела.²⁰⁶

Судья вправе ознакомиться с материалами дела и представить свои возражения и замечания.²⁰⁷ Он или она вправе ходатайствовать о приобщении документов и об участии в заседании лиц, располагающих сведениями по рассматриваемому представлению или обращению.²⁰⁸

Полномочия судьи могут быть приостановлены ККС до принятия решения по существу вопроса.²⁰⁹ Указанное решение может быть принято в отсутствие судьи.²¹⁰ Судья, в отношении которого возбуждено дисциплинарное преследование, грозящее ему увольнением, не может уйти в отставку до окончания дисциплинарного производства.²¹¹

Отсутствуют как правовые гарантии равенства сторон в судебно-дисциплинарном процессе, так и практика обеспечения указанного принципа. Хотя судьи могут представлять интересы органа, инициирующего дисциплинарное производство, что и происходит на практике,²¹² судьи, в отношении которых возбуждается производство, не могут иметь своими представителями других судей.²¹³ Это очень острый вопрос, так как действующие судьи, особенно судьи вышестоящих судов,

²⁰¹ Решение Верховного Суда от 18 марта 2008 г. № ГКПИ08-220; по заявлению судьи Н.В. Боронниковой, http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=197066.

²⁰² Определение Верховного Суда от 12 апреля 2006 г. № 71-Г06-116, по заявлению судьи Ш., http://www.lawrussia.ru/texts/legal_484/doc484a186x350.htm.

²⁰³ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 3 ст. 21.

²⁰⁴ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 3 ст. 28.

²⁰⁵ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 4 ст. 21.

²⁰⁶ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 4 ст. 16.

²⁰⁷ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 2 ст. 21; Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 3 ст. 28.

²⁰⁸ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 3 ст. 28.

²⁰⁹ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 4 ст. 21.

²¹⁰ Там же.

²¹¹ Там же, п. 3 ст. 22.

²¹² См. Аулов: «Процессуальное равенство сторон как антикоррупционная составляющая дисциплинарной ответственности судей», 2011 г.

²¹³ Закон «О статусе судей в Российской Федерации», п. 3 (6) ст. 3.

оказывают существенное влияние на процесс принятия решения, и лишение одной стороны процесса возможности подобного представительства ставит ее в невыгодное положение. Далее, действующее законодательство не предусматривает возможность компенсации расходов на представителя, понесенных судьей в рамках дисциплинарного процесса, даже если будет установлено, что судья не совершал дисциплинарного проступка. Расходы, понесенные представителями судей на транспорт, проживание, и другие расходы, связанные с их участием в деле, не возмещаются.

Сопоставимый опыт

Для сравнения, французское законодательство предусматривает, что судья-ответчик может пользоваться помощью своего коллеги, адвоката из состава *Conseil d'Etat* или Кассационного суда или члена адвокатуры как в ходе проведения расследования, так и при рассмотрении дисциплинарного дела.²¹⁴ Бельгийское законодательство предусматривает, что ответчик, дающий показания на стадии расследования, имеет право пользоваться помощью любого лица по собственному выбору, а также быть представленным таким лицом. Кроме того, орган следствия может принять решение об обязательной личной явке ответчика, что не исключает его права пользоваться юридической помощью.²¹⁵ Аналогичные нормы применяются при рассмотрении дел.²¹⁶

Принятие решений ККС: голосование

ККС правомочна принять решение, если на ее заседании присутствуют более половины членов.²¹⁷ Решение принимается в отсутствие судьи, а также в отсутствие иных участников.²¹⁸ Члены ККС вправе голосовать только в том случае, если они присутствовали на заседании с самого начала процесса.²¹⁹ Воздерживаться от голосования не разрешается.²²⁰ Член ККС вправе изложить в письменном виде свое особое мнение, которое прилагается к протоколу заседания ККС.²²¹ Каждый член имеет один голос, председательствующий на заседании голосует в последнюю очередь.²²² Согласно Положению о порядке работы ККС, заочное и тайное голосование не допускается при рассмотрении вопросов о вынесении предупреждения.²²³ При этом Закон «Об органах судейского сообщества» предусматривает, что решение по вопросу о досрочном прекращении полномочий судьи принимается тайным голосованием²²⁴ членов ККС.²²⁵ В решении о прекращении полномочий судьи должны быть указаны мотивы его принятия.²²⁶ Некоторые эксперты отметили, что тайное голосование необходимо для того, чтобы исключить возможность неправомерного воздействия на членов ККС со стороны

²¹⁴ *Ordonnance No. 58-1270 de 22.12.1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, ст.ст. 52 и 54.

²¹⁵ *Code Judiciaire*, ст. 419, абзацы 3 и 4.

²¹⁶ Там же, ст. 421, абзацы 1 и 3.

²¹⁷ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 1 ст. 23.

²¹⁸ Там же, п. 2 ст. 23.

²¹⁹ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 3 ст. 18.

²²⁰ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 5 ст. 21; Положение по порядку работы квалификационных коллегий судей, п. 2 ст. 18.

²²¹ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 2 ст. 23.

²²² Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 6 ст. 18.

²²³ Там же, п. 4 ст. 18.

²²⁴ Конституционный Суд подтвердил, что тайное голосование является дополнительной гарантией независимости, несменяемости и неприкосновенности судей при осуществлении процедуры досрочного прекращения полномочий судьи. См. Постановление Конституционного Суда от 28.02.2008 № 3-П.

²²⁵ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 2.1 ст. 23.

²²⁶ Там же, п. 2.2 ст. 23.

председателей судов. Тем не менее, если другие проблемные аспекты не будут исправлены, одно это вряд ли сможет улучшить качество процесса.

Сопоставимый опыт

Для сравнения, во Франции дисциплинарный орган проводит закрытое совещание, а решение оглашается публично и должно содержать мотивировку,²²⁷ которая доводится до сведения ответчика.²²⁸ Законодательство Нидерландов предусматривает, что в случае увольнения Верховный Суд публично оглашает мотивировочную часть своего решения. О принятом решении извещается руководство ответчика и Министерство юстиции.²²⁹ В Бельгии мотивировочная часть решения направляется заказным письмом ответчику, а также, в случае наложения сурового взыскания, в орган, правомочный наложить указанную санкцию (т.е. непосредственному руководству судьи). В решении говорится о праве на обжалование, а также указываются сроки и порядок обжалования. Если взыскание налагается непосредственно по результатам рассмотрения жалобы, то заявитель уведомляется о резолютивной части решения.²³⁰

Решение ККС оглашается непосредственно после его принятия.²³¹ ККС вправе огласить только резолютивную часть принятого решения, и в этом случае его полный текст изготавливается в течение десяти рабочих дней.²³² В решении ККС указывается, что за прекращение полномочий судьи проголосовали не менее двух третей членов ККС, принимавших участие в заседании.²³³ Обсуждение решения ККС и результаты голосования (число голосов, поданных «за» или «против») не подлежат разглашению и отражению в официальных протоколах.²³⁴

ККС вправе наложить на судью дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий или предупреждения независимо от того, какой из видов взыскания запрашивался в представлении или обращении.²³⁵ При принятии решения о досрочном прекращении полномочий судьи принимается решение о лишении судьи квалификационного класса.²³⁶ При отказе в наложении какого-либо взыскания ККС при наличии оснований может обратить внимание судьи на допущенные им нарушения норм права или этики.²³⁷

Увольнение с должности председателя суда не считается дисциплинарным взысканием и не влечет тех же правовых последствий, что и досрочное прекращение полномочий судьи.²³⁸

²²⁷ *Ordonnance No. 58-1270 de 22.12.1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, ст. 57.

²²⁸ Там же, ст. 58.

²²⁹ *Wet Rechtspositie Rechterlijke Ambtenaren (Закон о правовом статусе судебных должностных лиц)*, ст. 46р.

²³⁰ *Code Judiciaire*, ст. 424.

²³¹ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 4 ст. 19.

²³² Там же.

²³³ Там же, п. 3 ст. 19.

²³⁴ Там же, п. 7 ст. 18.

²³⁵ Там же, п. 6 ст. 28.

²³⁶ Там же, п. 7 ст. 28.

²³⁷ Там же, п. 9 ст. 28.

²³⁸ Там же, п. 5 ст. 29.

Протокол заседания ККС

В ходе заседания ККС ведется протокол.²³⁹ Протокол подписывается председательствующим и секретарем не позднее десяти рабочих дней после окончания заседания.²⁴⁰ Лицо вправе подать замечания на протокол в течение трех рабочих дней с момента ознакомления с ним.²⁴¹ Замечания рассматриваются председательствующим и секретарем, принимавшими участие в заседании, письменное согласие или несогласие которых с замечаниями приобщается к протоколу.²⁴²

На заседании по каждому рассматриваемому вопросу ведется отдельный протокол, в котором отражаются все необходимые сведения о ходе заседания.²⁴³ Судья, в отношении которого рассмотрен вопрос, и лицо, внесшее представление, в течение установленного периода вправе письменно обратиться в ККС с просьбой об ознакомлении с указанным протоколом и о подаче своих замечаний.²⁴⁴ Указанные замечания подлежат приобщению к протоколу заседания ККС.²⁴⁵ Материалы, поступившие в ВККС, должны быть рассмотрены не позднее трех месяцев, в ККС – не позднее одного месяца со дня их поступления, если иные сроки не установлены федеральным законодательством.²⁴⁶

Обжалование

Как правило, решение ККС может быть обжаловано в судебном порядке либо, в отношении решений региональных ККС, в ВККС лицом, в отношении которого оно принято.²⁴⁷ При этом решения ВККС или ККС об увольнении судьи по дисциплинарным основаниям не могут быть обжалованы в обычный суд, а только в ДСП. Решения ВККС и ККС о приостановлении или прекращении полномочий судьи (кроме решений о прекращении полномочий за совершение дисциплинарного проступка) или о прекращении отставки могут быть обжалованы в Верховный Суд Российской Федерации.²⁴⁸ Решения о досрочном прекращении полномочий судьи, о привлечении его к дисциплинарной ответственности, о приостановлении или прекращении отставки (восстановлении в должности) судей могут быть обжалованы заинтересованным лицом в течение десяти дней со дня получения копии решения.²⁴⁹ Это новое положение, которое отсутствовало в ранее действовавшем законодательстве, по которому обжаловать решение могло только лицо, в отношении которого оно вынесено. В настоящее время решение может быть обжаловано Председателями Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда.²⁵⁰ Такое положение кажется проблематичным, так как члены ДСП сами являются судьями указанных судов, так что они могут оказаться в сложном положении при необходимости вынесения решения в противовес позиции председателя своего суда или не в интересах руководства соответствующих судов.

Решение ВККС и ККС о досрочном прекращении полномочий судьи по

²³⁹ Там же, п. 1 ст. 20.

²⁴⁰ Там же, п. 2 ст. 20.

²⁴¹ Там же, п. 4 ст. 20.

²⁴² Там же, п. 5 ст. 20.

²⁴³ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 1 ст. 24.

²⁴⁴ Там же, п. 2 ст. 24.

²⁴⁵ Там же.

²⁴⁶ Там же, ст. 25.

²⁴⁷ Там же, п. 1 ст. 26.

²⁴⁸ Там же, п. 3 ст. 26; Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 2 ст. 31.

²⁴⁹ Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 2 ст. 26; Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 1 ст. 31.

²⁵⁰ Закон «О Дисциплинарном судебном присутствии», п.1 (2) ст. 6.

дисциплинарным основаниям может быть обжаловано в ДСП²⁵¹ в соответствии с федеральным конституционным законом.²⁵² Решение может быть обжаловано самим судьей или Председателями Верховного и Высшего Арбитражного Судов.²⁵³ Иные решения, указанные в пунктах 1 и 2 статьи 26 Закона (см. выше и сноски) могут быть обжалованы только по процессуальным основаниям.²⁵⁴

Вновь открывшиеся обстоятельства

Решение может быть отменено, а производство возобновлено ввиду вновь открывшихся обстоятельств.²⁵⁵ Решение может быть пересмотрено независимо от времени ранее вынесенного решения.²⁵⁶ Ходатайство о пересмотре решения может быть подано судьей, в отношении которого принято решение, а также председателей суда, судебных органов и прокурора.²⁵⁷ Обжалование решения в судебном порядке не препятствует пересмотру дела по вновь открывшимся обстоятельствам.²⁵⁸ Пересмотр решения по вновь открывшимся обстоятельствам производится в обычном порядке.²⁵⁹ Отсутствие сроков давности, о котором было сказано выше, в данном случае способствует оказанию дополнительного давления на судей, в увольнении которых было отказано. Всегда сохраняется возможность отмены «оправдательного» решения.

Производство в Дисциплинарном судебном присутствии

Жалобы и обращения рассматриваются ДСП после изучения представленных ВККС и ККС материалов, а также сведений, характеризующих судью-заявителя.²⁶⁰ Жалобы и обращения рассматриваются в течение двух месяцев.²⁶¹ Если необходимо провести дополнительную проверку, то рассмотрение жалобы приостанавливается на срок до шести месяцев.²⁶²

Заседания ДСП проводятся председательствующим, который избирается на каждом заседании.²⁶³ На заседании требуется присутствие не менее пяти (из шести) членов.²⁶⁴ Голосование является открытым, решение принимается большинством голосов.²⁶⁵ Голосование осуществляется в отсутствие сторон.²⁶⁶ Члены не вправе воздерживаться от голосования.²⁶⁷ При равном количестве голосов жалоба судьи считается удовлетворенной, а обращение судебного органа - отклоненным.²⁶⁸ Собеседники миссии подтвердили, что положение, в соответствии с которым равное количество голосов толкуется в пользу судьи, обеспечивает большую защиту от увольнений.

²⁵¹ Закон «О статусе судей в Российской Федерации», п. 1 ст. 12.1.

²⁵² Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 5 ст. 26.

²⁵³ Там же, п. 5 ст. 26.

²⁵⁴ Там же, п. 6 ст. 26.

²⁵⁵ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 1 ст. 32.

²⁵⁶ Там же, п. 3 ст. 32.

²⁵⁷ Там же, п. 4 ст. 32.

²⁵⁸ Там же, п. 7 ст. 32.

²⁵⁹ Там же, п. 8 ст. 32.

²⁶⁰ Конституционный закон «О Дисциплинарном судебном присутствии», п. 1 ст. 7.

²⁶¹ Там же, п. 3 ст. 7.

²⁶² Там же, п. 4 ст. 7.

²⁶³ Там же, п. 1 ст. 8.

²⁶⁴ Там же, п. 2 ст. 8.

²⁶⁵ Там же, п. 3 ст. 8.

²⁶⁶ Там же, п. 5 ст. 8.

²⁶⁷ Там же, п. 4 ст. 8.

²⁶⁸ Там же, п. 3 ст. 8.

Решение ДСП обжалованию не подлежит.²⁶⁹ Член ДСП вправе изложить в письменном виде свое особое мнение, которое приобщается к решению ДСП.²⁷⁰

Порядок рассмотрения дел ДСП прописан значительно тщательнее, чем в случае ККС и ВККС, и напоминает судопроизводство в обычных судах. В ходе проведения миссии было высказано мнение о том, что порядок рассмотрения дел в ДСП является еще более «прогрессивным», чем судопроизводство в обычных судах. К примеру, на заседаниях ДСП ведется аудиозапись, копия которой может быть предоставлена сторонам по соответствующему запросу. В обычных судах сложно обеспечить ведение аудиозаписи на всех заседаниях.

В настоящее время ДСП является показательным примером реформирования судебно-дисциплинарной системы. В Министерстве юстиции рассматривается проект нового закона, предусматривающего создание системы судебных органов ДСП, к которым перейдут полномочия ККС всех уровней в сфере судейской дисциплины, а также учреждение Высшей дисциплинарной комиссии, к которой перейдут судебно-дисциплинарные полномочия Высшей квалификационной коллегии судей. Это позволит разграничить полномочия по назначению судей (которые будут по-прежнему осуществляться ККС) от судебно-дисциплинарных функций (см. выше Главу II).

Спорным аспектом законопроекта является тот факт, что в результате замещения ККС органами, созданными по образцу ДСП, в состав которого входят только судьи, представители общественности будут полностью исключены из процесса принятия решений по дисциплинарным вопросам. Характерно, что Верховный Суд возражает против исключения представителей общественности из состава новых судебных органов, выражая обеспокоенность обеспечением представительства различных групп и прозрачности.

Выводы

Нормы, устанавливающие порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, не являются четкими. Дисциплинарное производство не сопровождается всеми гарантиями соблюдения прав сторон. Указанные недостатки имеют целый ряд отрицательных последствий. В частности, они упрощают задачу возбуждения дисциплинарного производства в отсутствие реальных оснований и означают, что возбуждение производства почти наверняка приведет к увольнению судьи. Другие факторы, такие как состав ККС, который рассматривался выше, обеспечивают ситуацию, при которой позиция председателей суда, обращающихся с представлением о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности, редко ставится под вопрос.

Порядок рассмотрения дел в ККС не является ни судебным, ни квазисудебным. Стандартные гарантии, связанные со статусом и правами свидетелей, сбором доказательств виновности судей и законности доказательств, равенства сторон и состязательности процесса неприменимы к процедуре ККС, рассматривающих материалы в отношении судей в первой инстанции. Более того, в условиях такой ненадлежащей процедуры судья имеет право обжаловать решение только по «процессуальным» основаниям, что лишает его возможности поднять вопрос по существу дела, которое является следствием отсутствия судебных гарантий.

²⁶⁹ Там же, п. 9 ст. 8.

²⁷⁰ Там же, п. 7 ст. 8.

Надежные процессуальные гарантии, реализуемые на практике, являются ключевым фактором защиты судей от произвольных и необоснованных взысканий и постоянного неправомерного давления. По мнению МКЮ, существующий порядок привлечения к судебной дисциплинарной ответственности нуждается в серьезном реформировании, направленном на обеспечение большей защиты судей, в частности, более высокого уровня правовой определенности, последовательности, а также повышенной защиты судей от произвольных увольнений.

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Недостатки судебно-дисциплинарной системы в Российской Федерации отражают более общие проблемы российской судебной системы, продолжающей борьбу со старым институциональным и культурным наследием, которое сложно сочетать с сильной и независимой судебной властью. Существующая законодательная и административная база судебной системы в Российской Федерации не способна защитить судей от неправомерного воздействия и не является действенной гарантией их независимости. Многие аспекты функционирования судебной власти по-прежнему являются проблемными, включая отбор, назначение, продвижение по службе и гарантированные сроки пребывания судей в должности, а также наложение на них взысканий. Хотя нередко внешнее давление на судей легко обнаружить и проследить, именно внутренние механизмы давления наиболее эффективно лишают судей какой-либо защиты. В частности, дисциплинарная система может действовать с ущербом для независимости судей, что и происходит на практике.

Необходимо всестороннее реформирование системы, чтобы создать судебную власть, которая станет надежным блюстителем верховенства права, будет соответствовать международным стандартам независимости судей и выступать в качестве гаранта права на справедливое судебное разбирательство, который пользуется доверием общественности. Реформа дисциплинарной системы является неотъемлемой частью проекта, направленного на обеспечение справедливого, последовательного и предсказуемого применения дисциплинарных взысканий и защиту гарантированных сроков пребывания в должности.

Конечной целью эффективной дисциплинарной системы является повышение качества отправления правосудия, сохранение и усиление независимой и беспристрастной судебной власти. Дисциплинарная система защищает качество судебной системы, этику и высокие моральные качества ее членов. Она также является ключевой гарантией независимости судебной власти, поскольку обеспечивает гарантированные сроки пребывания судей в должности. При проведении реформ необходимо не терять из виду все перечисленные цели.

Реформа дисциплинарной системы должна рассматриваться в контексте судебной системы в целом. Есть один ключевой элемент независимости судей, который в принципе не может быть обеспечен посредством законодательства. Он связан с усвоением судьей роли и власти представителями судебной системы. Судьям следует рассматривать себя не в качестве чиновников, а как независимых, самостоятельных обладателей судебной власти, несущих ответственность за защиту верховенства права, и действующих соответственно. Необходимо создать в России более глубокую и универсальную культуру уважения судебной власти и ее независимости во всех государственных органах, а также в рамках самой судебной системы. Чтобы появилась такая культура, пожизненные сроки пребывания в должности должны стать реальностью, а дисциплинарная система должна перестать быть дамочным мечом для судей, которые действуют независимо, вопреки желаниям судебного руководства или другим государственным или негосударственным интересам. Это является предварительным условием истинного разделения властей и обеспечения независимости судей.

МКЮ обращает особое внимание на важный вклад в дело судебной реформы со стороны российского гражданского общества, включая НКО, адвокатов и ученых экспертов. Совет по правам человека при Президенте Российской Федерации играет особенно важную роль в процессе предложения и разработки реформ, который еще

не завершен. При дальнейшем реформировании судебной системы, особенно с точки зрения дисциплинарного производства, МКЮ рекомендует правительству, а также руководящим органам судебной системы:

- разработать процедуру обсуждения проектов реформ с соответствующими общественными организациями и частными лицами, учеными и правоведами, а также с представителями судебной власти всех уровней;
- способствовать росту понимания сопоставимого опыта других стран, с учетом их законодательства и практики;
- привлекать к участию в дискуссии межправительственные и неправительственные международные организации, включая, например, Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, Венецианскую комиссию за демократию через право и МКЮ.

МКЮ предлагает следующие рекомендации, касающиеся судебно-дисциплинарной системы в Российской Федерации.

Относительно структуры и функций судебно-дисциплинарных органов

В общем и целом МКЮ поддерживает идею создания новых специализированных судебных органов по образцу Дисциплинарного судебного присутствия (ДСП) на региональном уровне, при условии что их структура, состав и регламент будут обеспечиваться вескими гарантиями независимости. В случае создания таких органов в соответствии с существующими проектами в их отношении должны действовать следующие гарантии.

- Как на уровне законодательства, так и на практике необходимо обеспечить прозрачную процедуру назначения или избрания членов новых органов, которая должна быть предметом реального общественного контроля. Такая процедура должна исключать возможность манипуляций со стороны председателей судов или иных влиятельных фигур как в рамках судебной системы, так и за ее пределами, и должна внушать доверие благодаря своей прозрачности, а также высокому уровню профессионализма, честности и правовой компетентности членов новых органов.
- В отношении новых органов должны действовать эффективные гарантии защиты независимости и предупреждения ненадлежащего воздействия со стороны как государственных, так и негосударственных интересов и давления, в том числе со стороны руководства судебной системы. В частности, новый механизм должен исключить, как на уровне закона, так и на практике, возможности ненадлежащего воздействия председателей судов на процесс внесения представлений об увольнении судей или принятия решений дисциплинарными органами.
- В случае создания новых судебно-дисциплинарных органов на региональном уровне необходимо предусмотреть особые гарантии предупреждения ненадлежащего воздействия председателей региональных судов на их членов. Меры предосторожности должны включать, к примеру, назначение членами новых органов действующих судей или судей в отставке из других районов и регионов страны. Также важно ограничить полномочия региональных судебных органов в части досрочного прекращения или приостановления полномочий судей, предоставив им только возможность внесения соответствующих представлений в ДСП федерального уровня, которое и будет принимать окончательное решение. Дисциплинарные органы регионального уровня сохраняют полномочия по вынесению предупреждений,

а также по наложению иных взысканий, предусмотренных новым законодательством. Это поможет сократить количество необоснованных увольнений и создать предсказуемый механизм, обладающий последовательной практикой и стандартами.

МКЮ делает следующие рекомендации относительно Дисциплинарного судебного присутствия:

- Хотя, по всей видимости, создание ДСП оказало в общем и целом положительное влияние на дисциплинарную систему, необходимы дальнейшие гарантии обеспечения его независимости. Авторитет и независимость ДСП повысились бы в случае вхождения в его состав одного или нескольких судей Конституционного Суда. Это имело бы смысл и в целях закрепления важной конституционной роли ДСП как гаранта независимости судей.
- Учитывая положительный опыт работы ДСП в качестве органа по рассмотрению жалоб на решения об увольнении судей, теперь его полномочия могут быть расширены на иные виды судебно-дисциплинарных взысканий, помимо увольнений. Необходимо создание единой системы, которая бы гарантировала последовательное и единообразное применение дисциплинарных взысканий в отношении судей.

Относительно оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности и соответствующих сроков давности

Недостаточно четкие основания для увольнения судей, указанные в Кодексе судейской этики и в Закона «О статусе судей», а также непоследовательное толкование и применение данных норм способствуют злоупотреблениям системой и произвольному наложению взысканий. Такие злоупотребления еще более усугубляются отсутствием сроков давности. В целях исправления указанных недостатков МКЮ делает следующие рекомендации:

- Судьи и судебные органы должны иметь возможность руководствоваться четкими правовыми стандартами судейской этики и ставиться в известность о точных видах и формах поведения, которые могут повлечь за собой наступление дисциплинарной ответственности. Хотя создать исчерпывающий перечень всех действий, за которые судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности, невозможно, необходимо закрепить в законодательстве и применять на практике, как минимум, четкие и предсказуемые основания для привлечения к дисциплинарной ответственности.
- Критерии квалификации действий судей как подпадающих под установленные основания для привлечения к дисциплинарной ответственности должны применяться в равной степени и единообразно ко всем судьям, вне зависимости от их квалификационного класса или должностного положения, в соответствии с законодательством Российской Федерации и другими относимыми документами.
- Необходима разработка руководящих принципов и предоставление соответствующей информации, которые бы обеспечили единообразное толкование и применение оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности, установленных в законе, на всей территории Российской Федерации.

Федерации. При помощи действенной и прозрачной системы руководящих принципов и пересмотра необходимо исключить малейшие возможности произвольного применения и толкования оснований для увольнения.

- Кодекс судейской этики, а также другие нормативные акты и практика дисциплинарных органов должны четко указывать на то, что сам факт отмены решения вышестоящим судом не может являться основанием для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности. Данное правило должно действовать во всех случаях, в том числе в случае противоречивости решения или вынесения судьей ряда решений, которые, согласно статистике, расходятся с решениями других представителей судебной власти. Судьи должны иметь возможность разрешать дела на основании собственной независимой оценки фактов и права; исправление судебных ошибок является задачей вышестоящих судов, а не дисциплинарной системы.
- Действия, составляющие судейский проступок, должны быть достаточно четко прописаны в законодательстве, чтобы всякий здравомыслящий судья, который руководствуется общеизвестными принципами судейского поведения и этики, мог избежать угрозы дисциплинарного преследования. В широком смысле дисциплинарным проступком может являться, к примеру, отсутствие беспристрастности, получение недозволенных указаний от должностных лиц, предвзятость, использование сведений, полученных из засекреченных источников, оказание влияния на другого судью, вмешательство в процесс принятия решения другим судьей, раскрытие конфиденциальной информации, ненадлежащее отношение к сторонам по делу, недозволенное использование судейской должности в целях получения льгот или ухода от обязанности или ответственности, а также другие виды поведения, которые наносят ущерб авторитету, беспристрастности и независимости судей.
- Необходимо расширить перечень взысканий за совершение дисциплинарного проступка, так чтобы конкретному проступку соответствовало надлежащее дисциплинарное взыскание. В числе взысканий могут быть такие, которые направлены на повышение качества работы судей, укрепление их моральных качеств и приведение поведения судей в соответствие с судейской этикой. Взыскания должны быть достаточно многообразными, чтобы свести к минимуму необходимость увольнения. В соответствии с принципом соразмерности, увольнение должно стать крайней мерой, применяемой в случаях, когда другие меры оказались неэффективными или явно недостаточными для обеспечения честности судей. Взыскания могут предполагать прохождение дополнительного обучения, краткосрочное приостановление полномочий судьи, изменение квалификационного класса либо перевод в нижестоящий суд или в иной суд аналогичного уровня.
- Необходимо внесение изменений в законодательство, направленных на введение сроков давности для привлечения судей к ответственности за совершение проступков, которые должны быть разумными и не могут превышать сроки давности, предусмотренные аналогичным законодательством, таким как Трудовой кодекс Российской Федерации. Целесообразно ввести сроки давности, равные одному году с момента совершения дисциплинарного проступка, или иные сроки, предусмотренные аналогичным законодательством в России.

Относительно производства в судебно-дисциплинарных органах

Надежные и действенные процессуальные гарантии, реализуемые на практике, необходимы для защиты судей от произвольных и необоснованных взысканий или постоянного недозволенного давления. Существующий порядок привлечения судей к дисциплинарной ответственности нуждается в значительном реформировании, направленном на предоставление большей защиты судьям, в частности, повышение уровня правовой определенности, последовательности и обеспечение дополнительных гарантий защиты судей от произвольных увольнений.

Следовательно, МКЮ делает следующие рекомендации:

- Представления об увольнении судей должны вноситься в соответствии с четко прописанными процедурами и нормами. Необходимо закрепить законодательное требование о том, что представления должны быть полностью [и публично] обоснованы. Более содержательные предписания относительно того, что является дисциплинарным проступком (см. выше Главу III), также могли бы пролить свет на критерии обоснованности представления об увольнении судьи.
- Необходимо всестороннее обеспечение принципа равенства сторон. Четкие процессуальные правила исследования и допустимости доказательств, включая допрос и перекрестный допрос свидетелей, должны быть введены в действие на всех уровнях дисциплинарного производства и должны соответствовать принципам справедливого разбирательства. Вне зависимости от существующей или будущей структуры дисциплинарных органов, в них должны действовать правила, аналогичные тем, которые применяются при рассмотрении гражданских дел в обычных судах.
- Полномочия председателей судов, как официальные, так и неофициальные, в рамках дисциплинарного процесса, а также их соответствующие функции должны быть ограничены и сводиться к той роли, которая отведена председателям законом и подзаконными актами. Осуществление функций, выходящих за рамки предусмотренных в законе, должно рассматриваться как превышение судейских полномочий. Система не должна допускать, чтобы всемогущий председатель суда контролировал дисциплинарное производство, открыто или за кулисами. Как законодательство, так и практика должны обеспечивать, чтобы компетентные судебные органы (ККС или аналогичные дисциплинарные органы), рассматривающие вопрос о достаточности доказательств для привлечения судьи к ответственности, оценивали наличие признаков проступка в соответствии с объективными критериями доказанности и налагали надлежащее взыскание. Любое неформальное влияние председателей судов в рамках дисциплинарного процесса должно рассматриваться как нарушение Кодекса судейской этики, Закона «О статусе судей», а также иного относимого законодательства и караться санкциями дисциплинарного, административного или уголовного характера, в зависимости от обстоятельств дела.

ISBN 978-92-9037-168-4



**International
Commission
of Jurists**

P.O. Box 91
Rue des Bains 33
CH 1211 Geneva 8
Switzerland

t +41 22 979 38 00
f +41 22 979 38 01
www.icj.org