

ДИСЦИПЛИНАРНОЕ СУДЕБНОЕ ПРИСУТСТВИЕ: РЕТРОСПЕКТИВА И АКТУАЛЬНОСТЬ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2013 С.А. Бурцев

Самарский государственный университет

E-mail: lvls@mail.ru

Статья посвящена истории развития дисциплинарного надзора за деятельностью судов в России, возникновению института судебного присутствия в Российской империи, а также транспозиции концепции Дисциплинарного судебного присутствия как высшего органа в системе дисциплинарного надзора в структуру судебной власти Российской Федерации.

Ключевые слова: реформы судебной системы, ретроспектива дисциплинарной ответственности, дисциплинарное судебное присутствие, гражданское процессуальное право.

1. Этимология понятия “дисциплинарное судебное присутствие” в ретроспективе возникновения и развития института дисциплинарной ответственности в системе правосудия России

Система нормативного регулирования дисциплинарной ответственности судебного корпуса в современном состоянии правового регулирования появилась в середине XX в.

Однако зачатки осуществления контроля за деятельностью судебных органов и, соответственно, применение дисциплинарного воздействия на рядовых членов судебного сообщества можно проследить в период судебной реформы, осуществляемой Петром I.

Реформы аппарата управления и суда, проводимые Петром I, сопровождались созданием новых органов правосудия. Традиционно период реформ разделяют на два этапа. Первый начался на рубеже XVIII в. и продолжался до реформы центрального управления в 1717-1718 гг. На первом этапе в отправлении правосудия существенно усилилась роль царя.

Вместе с тем, “Петр I неоднократно вручал дела избранным лицам, к которым обращался с требованием, чтобы они, не обращаясь к нему ни за какими разъяснениями, вершили дела, как им дать ответ в день судный”¹.

Вначале подобные полномочия носили характер временного личного поручения, однако в 1711 г. они были возложены на созданный Правительствующий Сенат, ставший с этого времени высшим судебным органом после царя, а с 1718 г. и высшей апелляционной инстанцией. Сенат по своему внутреннему устройству не огра-

ничивал и не стеснял власть Петра. Данный государственный орган осуществлял какие-либо действия только по поручению царя и перед ним за все отвечал. Пределы компетенции Правительствующего Сената определялись несколькими царскими указами. В указе от 2 марта 1711 г. “О власти и ответственности Сената” сказано: “И ежели оный Сенат, чрез свое ныне пред Богом принесенное обещание, неправедно, что поступает [...] и тогда [...] буде пред нами суждено, и виноватый буде жестоко наказан”². В тот же день, 2 марта, Петр издает еще один указ, в котором определяет, что Сенату следует делать в его отсутствие, среди прочего в нем говорится о суде. Указ содержит следующие слова: “Суд иметь нелицемерный, и неправедных судей наказывать отнятием чести и всего имения”³.

Таким образом, устанавливалось, что суды подчиняются непосредственно монарху, по поручению которого может действовать административный орган, осуществляющий надзор за деятельностью судебных органов. В том числе можно говорить о подготовке основы для осуществления дисциплинарного контроля.

Во многом указанные нововведения Петра I определили пределы судебной власти и, соответственно, деятельности судов до революции 1917 г. В дореволюционный период монархи лишь детализировали и кодифицировали нормы, закрепляющие дисциплинарный контроль за отправлением правосудия, меняли структуру и наименование высшего судебного органа, не изменяя сути.

Вместе с тем, понятие *дисциплинарное судебное присутствие* берет свое начало как раз

в дореволюционный период из структуры органов государственного управления Российской империи.

Так, в XIX в. император, недовольный уголовными судами, отправляющими политические процессы недостаточно жестко, а также в соответствии с новыми уставами, предусмотренными судебной реформой 1864 г., 7 июня 1872 г. учредил Особое присутствие Правительствующего сената. Структурно данный орган состоял из 6 сенаторов (председателя - первоприсутствующего и 5 членов), а также 3 сословных представителей (предводителя дворянства, городской головы и волостного старшины). В ОППС вершились все наиболее крупные политические процессы 1870-1980-х гг.⁴

В качестве универсального дисциплинарного органа в 1884 г. в результате изменения редакции Учреждения судебных установлений было организовано Высшее дисциплинарное присутствие, членами которого являлись 7 сенаторов Соединенного присутствия I и кассационных департаментов, 2 первоприсутствующих из кассационных департаментов и 4 сенатора этих департаментов, ежегодно назначаемых императором по представлению министра юстиции⁵. Как отмечает Д.С. Рыжов, позиция необходимости создания этого органа аргументировалась следующим образом: "...исключительное положение чинов судебного ведомства создает почву для злоупотреблений, а введение присутствия повысит степень ответственности судей в их отношении к службе"⁶.

Высшее дисциплинарное присутствие можно считать родоначальником дисциплинарного судебного присутствия, существующего в настоящее время в Российской Федерации.

Таким образом, вышеуказанные органы власти Российской империи по своей структуре представляли собой коллегиальные органы, состоящие из должностных лиц, совмещающих участие в них с исполнением своих непосредственных должностных обязанностей, и являлись высшими инстанциями на своем уровне в системе государственных органов.

Данные обстоятельства, по-видимому, и послужили основанием для наименования самостоятельного квалификационного судебного органа в системе судопроизводства РФ - "дисциплинарное судебное присутствие".

Период с 1917-го по 1940-е гг. характеризовался отсутствием структурированной процеду-

ры применения дисциплинарной ответственности к судьям.

Прорывом с точки зрения нормативного регулирования и кодификации права было принятие Закона СССР от 16 августа 1938 г. "О судостроительстве СССР, союзных и автономных республик"⁷, в котором декларировалось, что освобождение судей от должности и народных заседателей от их обязанностей допускается не иначе, как по отзыву избирателей или же в силу состоявшегося относительно них приговора суда. Закрепление данного положения считается существенным продвижением в направлении независимости судебной системы, несмотря на то, что в силу социально-политического устройства государства на практике реализация этих норм осуществлялась формально.

На основании Закона СССР от 16 августа 1938 г. был принят Указ Президиума Верховного Суда СССР от 29 июля 1940 г. "О дисциплинарной ответственности судей"⁸, закрепляющий перечень дисциплинарных взысканий, применяемый к судьям: замечание, выговор, выговор с предупреждением о постановке вопроса об отозвании с должности судьи в порядке, установленном Законом о судостроительстве СССР, союзных и автономных республик.

В последующем вышеуказанный нормативный акт был отменен в связи с принятием Указа Президиума ВС СССР от 15 июля 1948 г. "О дисциплинарной ответственности судей"⁹.

Следует отметить, что обозначенным нормативным актом устанавливалось, что для рассмотрения дел о совершенных судьями дисциплинарных проступках образуются коллегии по дисциплинарным делам при областных и краевых судах, верховных судах автономных республик, верховных судах союзных республик, военных трибуналах округов, флотов и приравненных к ним и при Верховном Суде СССР. Коллегии по дисциплинарным делам действуют в составе председателя соответствующего суда или его заместителя и двух членов суда по назначению председателя.

Решение коллегии по дисциплинарным делам является окончательным и может быть отменено лишь в порядке надзора коллегией по дисциплинарным делам при вышестоящем суде по представлению председателя этого суда, министра юстиции СССР, министров юстиции союзных или автономных республик.

Таким образом, Указ Президиума ВС СССР от 15 июля 1948 г. сформировал базу правовой и организационной системы, регулирующей институт дисциплинарной ответственности судей в СССР, черты которой отражены в современной системе правового регулирования данного института в Российской Федерации.

Принятые в последующем акты, такие как Указ Президиума ВС РСФСР от 26 мая 1976 г. “Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности судей судов РСФСР”, Постановление ВС СССР от 2 ноября 1989 г. “Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности судей, отзыве и досрочном освобождении судей и народных заседателей судов Союза ССР”¹⁰, общей системы в корне не изменяли. Ими устанавливался перечень судебных проступков, расширялся состав применяемых дисциплинарных взысканий.

Кроме того, п. 15 Положения о дисциплинарной ответственности судей, отзыве и досрочном освобождении судей и народных заседателей судов Союза ССР впервые закреплялся такой процессуальный институт дисциплинарного производства, как особое мнение члена квалификационной коллегии.

Резюмируя, следует отметить, что процессуальная система, регламентирующая осуществление дисциплинарного надзора за деятельностью судов в СССР, не предусматривала существования отдельного органа - “последней инстанции” - вне структуры квалификационных коллегий. Вместе с тем, принимая во внимание вертикальную интегрированность государства в данный период и отсутствие реального разделения ветвей власти, следует отметить, что на деятельности системы судопроизводства это не отражалось.

2. Актуальность современной системы правового регулирования дисциплинарного надзора за судопроизводством в Российской Федерации в свете новелл Федерального конституционного закона от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ “О Дисциплинарном судебном присутствии”¹¹

В современной России в соответствии со ст.10 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

В целях обеспечения независимости, объективности и самостоятельности судебной власти судебная система РФ активно реформируется. Реализация данных декларируемых принципов обеспечивается рядом нормативно-правовых актов, одни из которых направлены на совершенствование непосредственно самого процессуального порядка гражданского, арбитражного и уголовного судопроизводства, другие - на построение стройной и эффективной судебной системы¹².

В системе правового регулирования судебной системы особое место занимают акты, устанавливающие порядок квалификационного отбора лиц, претендующих на занятие должности судьи, а также регулирующие порядок привлечения действующих судей к дисциплинарной ответственности за проступки, допущенные ими при отправлении правосудия или во внеслужебной деятельности. Данная группа актов включает законы о статусе судей, об органах судейского сообщества, о дисциплинарном судебном присутствии, а также утвержденный Постановлением от 4 декабря 2010 г. № 3/2 Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ Регламент дисциплинарного судебного присутствия¹³.

В соответствии с п. 3 ст. 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ “О судебной системе Российской Федерации” к федеральным судам относится, в числе прочих, и дисциплинарное судебное присутствие.

Вместе с тем, до принятия Федерального конституционного закона “О Дисциплинарном судебном присутствии”, сохранялась некая правовая неопределенность статуса организуемого судебного органа и соотношение его с той либо иной ветвью судебной власти.

В настоящее время условно можно выделить следующие направления научно-правовой мысли.

Некоторыми исследователями делается однозначный вывод о том, что Дисциплинарное судебное присутствие (ДСП) является судом общей юрисдикции, и, соответственно, рассмотрение дел в нем осуществляется по правилам гражданского процессуального права.

В подтверждение данной позиции приводятся следующие доводы. Так, например, И.Н. Поляков отмечает, что “предметом судебного разбирательства в ДСП является спорное материальное правоотношение, возникшее между судьей и органом, уполномоченным налагать на него

дисциплинарное взыскание. Особенность этого правоотношения состоит в том, что оно носит сложный (комплексный) характер, так как содержит в себе элементы двух правоотношений: публичного (административного) и частного (трудового)¹⁴.

Исследуя правовую природу спора, подлежащего разрешению в рамках деятельности Дисциплинарного судебного присутствия, автор приходит к выводу, что «речь, по сути дела, идет о незаконности прекращения трудового правоотношения судьи с государством, что указывает на цивилистический характер спора и подведомственность его суду общей юрисдикции, а именно ДСП»¹⁵.

Существует и иная позиция, указывающая на определенные несоответствия и противоречия действующего законодательства, возникшие в связи с принятием рассматриваемого закона¹⁶.

В частности, С.Н. Еремина и М.В. Джаникян обращают внимание на целесообразность внесения изменений в гл. 3 «Суды» Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» в связи с появлением новой ветви судебной власти. По мнению авторов, «такие изменения были бы вполне оправданны, поскольку каждому суду всех ветвей судебной системы посвящена самостоятельная статья, и логично было бы в указанную главу Закона о судебной системе включить статью «Дисциплинарное судебное присутствие». Однако такие изменения по какой-то причине не последовали»¹⁷.

Кроме того, С.Н. Еремина и М.В. Джаникян указывают на то, что «судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом (ч. 3 ст. 118 Конституции Российской Федерации). При этом нормы Конституции Российской Федерации выделяют в рамках действующей судебной системы последовательную видовую дифференциацию федеральных судов, за исключением Дисциплинарного присутствия (ст. 125-127 Конституции Российской Федерации)¹⁸.

Также нельзя не отметить следующую нормативную конструкцию, установленную п. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона «О Дисциплинарном судебном присутствии», согласно которому член Дисциплинарного судебного присутствия осуществляет свои полномочия без ос-

вобождения от должности судьи Верховного Суда Российской Федерации или Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Член Дисциплинарного судебного присутствия освобождается от исполнения обязанностей по осуществлению правосудия по основному месту работы на период подготовки и проведения заседаний Дисциплинарного судебного присутствия в порядке, установленном Регламентом Дисциплинарного судебного присутствия. Анализируя логику отношения рассматриваемого судебного органа к структуре судов общей юрисдикции, можно сделать вывод о замещении судьями - участниками Дисциплинарного судебного присутствия - параллельно двух судебных должностей, что влечет формальную зависимость по основному месту службы от Председателя соответствующей высшей судебной инстанции.

На схожие правовые коллизии указывал, в частности, С.Г. Коновалов, отметивший, что «согласно ч. 2 ст. 128 Конституции Российской Федерации, судьи других (не КС РФ, ВАС РФ и ВС РФ. - С.К.) федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации. В Федеральном конституционном законе же говорится, что члены ДСП избираются. Существует мнение, что здесь нет противоречия, так как они уже судьи ВС РФ и ВАС РФ. С этим трудно согласиться, ведь это самостоятельный суд, а не подразделение какого-либо высшего суда»¹⁹.

Вместе с тем, вышеуказанные обстоятельства в большей степени относятся к сфере правовых изысканий научного сообщества, в целом, не мешая функционированию созданного судебного органа.

Дисциплинарным судебным присутствием за 2011 г. было рассмотрено более 355 заявлений и жалоб, существенная часть которых была удовлетворена²⁰. Данное обстоятельство не подтвердило опасение о карательной направленности образуемого судебного органа. Более того, информация о выносимых актах находится в свободном доступе на официальном сайте Дисциплинарного судебного присутствия, что является неоспоримым достижением на пути гласности и открытости судебского сообщества.

С принятием Федерального конституционного закона «О Дисциплинарном судебном присутствии» впервые в истории России появляется внутренняя структура в судебной системе, формируемая путем тайного голосования, с декла-

рированной независимостью от руководителей соответствующих судебных ветвей.

В то же время следует отметить, что ряд императивов системы правового регулирования высшего дисциплинарного судебного органа может быть скорректирован в целях обеспечения независимости и беспристрастности членов Дисциплинарного судебного присутствия. Так, считаем необходимым хотя бы на период осуществления своих полномочий полностью освободить судей - членов ДСП от соответствующих должностей в Верховном Суде Российской Федерации или в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации. Также, сопоставляя рассматриваемый судебный орган с его историческим прообразом - Высшим дисциплинарным присутствием, нельзя не отметить, что последний формировался не только из членов судебного сообщества, но и из сенаторов, иных государственных чиновников. Понимая невозможность в современной правовой системе РФ образования коллегиального судебного органа, в котором ряд участников с равными правами не будут являться судьями, считаем возможным образование института при Дисциплинарном судебном присутствии, схожего с институтом присяжных заседателей.

¹ Цит. по: *Бондаренко А. Ф.* Основные вехи судебной системы России с X века до 1917 года // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.suprcourt.ru/catalog.php>.

² Цит. по: Законодательство Петра I / В.М. Клеандрова [и др.]; отв. ред.: Т.Е. Новицкая, А.А. Преображенский. М., 1997. С. 73.

³ Цит. по: *Бондаренко А. Ф.* Указ. соч.

⁴ См., например: *Тиганов А.И.* Правовой статус судей в России в XVII - начале XX века: историко-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2012.

⁵ См. подробнее: *Зайончковский П.А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970. С. 240 - 243; *Рыжов Д.С.* Высшее дисциплинарное присутствие Правительствующего Сената как орган надзора за судебными учреждениями в пореформенной России // Право и политика. 2007. № 9. С. 110-114; *Шавров А.В.*

Надзор и дисциплинарная ответственность в судебном ведомстве пореформенной России (1864 - 1917 гг.) // Советское государство и право. 1985. № 12. С. 105.

⁶ См.: *Рыжов Д.С.* Указ. соч.

⁷ Закон СССР от 16 авг. 1938 г. "О судостроительстве СССР, союзных и автономных республик. URL: <http://base.consultant.ru>.

⁸ Указ Президиума ВС СССР от 29 июля 1940 г. "О дисциплинарной ответственности судей" // Материалы информационно-правового портала. URL: <http://bestpravo.ru/sssr/eh-praktika/x1r.htm>.

⁹ Материалы информационно-правового портала. URL: <http://bestpravo.ru/sssr/eh-praktika/x1r.htm>.

¹⁰ Там же.

¹¹ О Дисциплинарном судебном присутствии : федер. конституционный закон : [от 9 нояб. 2009 г. № 4-ФКЗ] // Рос. газ. 2009. 11 нояб.

¹² *Павлушина А.А.* Международные аспекты права в условиях глобализации // Вопросы экономики и права. 2010. № 10.

¹³ *Поляков И.Н.* О дисциплинарной ответственности судей // Администратор суда. 2011. № 3. С. 29-35.

¹⁴ *Поляков И.Н.* Производство в Дисциплинарном судебном присутствии - новый вид гражданского судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 2. С. 16-20.

¹⁵ *Поляков И.Н.* О дисциплинарной ответственности судей. С. 30-31.

¹⁶ См., например: *Дряхлов С.К., Калиновский К.Б.* Привлечение судей к дисциплинарной ответственности по новому российскому законодательству // Российское правосудие. 2010. № 2. С. 32-38; *Юдин А.В.* Процессуальные аспекты функционирования Дисциплинарного судебного присутствия // Вестник ВАС РФ. 2010. № 2; *Осин В.В.* Судьи для судей // Домашний адвокат. 2010. № 6.

¹⁷ *Еремина С.Н., Джаникян М.В.* Правовая природа Дисциплинарного судебного присутствия: проблемы взаимодействия трудового и гражданского процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 6. С. 2-6.

¹⁸ Там же.

¹⁹ *Коновалов С.Г.* Дисциплинарное судебное присутствие и проблемы его функционирования // Мировой судья. 2011. № 1. С. 10-11.

²⁰ Информация официального сайта Дисциплинарного судебного присутствия. URL: <http://dsp.sudrf.ru/index.php?id=67>.

Поступила в редакцию 03.01.2013 г.