

ДИСЦИПЛИНАРНОЕ СУДЕБНОЕ ПРИСУТСТВИЕ И ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СУДЕЙ: НОВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

© 2014 Бурцев Сергей Александрович

Самарский государственный экономический университет

443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141

E-mail: lvls@mail.ru

Рассматриваются дисциплинарное судебное присутствие и дисциплинарная ответственность судей, а именно: основание дисциплинарной ответственности, критерии разграничения дисциплинарных проступков, развитие системы мер дисциплинарного воздействия, совершенствование порядка привлечения к дисциплинарной ответственности.

Ключевые слова: юридическая ответственность, дисциплинарная ответственность, судебная система.

Реализация концепции совершенствования судебной системы в современной России столкнулась с трудностями как теоретического, так и практического характера. Повышение эффективности судебной системы непосредственным образом связано с построением такого соотношения независимости судебной власти и ответственности судей, при котором ответственность будет являться не инструментом давления на судебную власть, а институтом, обеспечивающим профессионализм и качество судебной деятельности.

Известно, что юридическая ответственность - сложное правовое явление. Многие вопросы теории юридической ответственности требуют осмысления и являются предметом исследований как на общетеоретическом¹, так и на отраслевом уровне². Одной из проблем, привлекающей к себе самое пристальное внимание, в настоящее время является дисциплинарная ответственность судей³.

Неоднозначная правовая природа дисциплинарной ответственности судей обусловлена их конституционно-правовым статусом. Дисциплинарная ответственность судей имеет комплексную правовую природу, что требует соответствующего подхода в ее исследовании. Теоретические материально-правовые и процессуальные пробелы - причина несовершенств настоящего законодательного регулирования данного института.

Существующие теоретические знания не формируют достаточной базы для полноценного, эффективного законодательного регулирования дисциплинарной ответственности, отвечающего требованиям международных стандартов независимости судей.

Внимания заслуживает буквально все: основание дисциплинарной ответственности, критерии

разграничения дисциплинарных проступков, развитие системы мер дисциплинарного воздействия, совершенствование порядка привлечения к дисциплинарной ответственности. В связи с этим следует отметить мнение представителей Международной комиссии юристов (МКЮ) по данному поводу. Так, миссией МКЮ было установлено, что критерии, используемые в законодательстве при описании действий судьи, которые могут быть основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности, достаточно расплывчатые. Суды испытывают определенные трудности при разграничении действий судей, подпадающих под признаки дисциплинарного проступка, и действий, не влекущих дисциплинарной ответственности.

Другая проблема, подтвержденная экспертами, заключается в непоследовательности дисциплинарных взысканий к судьям. Часто происходит так, что за один и тот же проступок одних судей увольняют, другим делают предупреждение, в случае с третьими не усматривают основания, чтобы привлечь к дисциплинарной ответственности⁴.

По мнению участников миссии, в Российской Федерации неразвита система дисциплинарных взысканий. Предусмотрено всего два их вида: ранее в России практиковалось только лишение полномочий, затем появилось предупреждение.

К примеру, в Нидерландах существуют три вида взыскания: письменное предупреждение, временное отстранение от должности и увольнение. Во французском законодательстве предусмотрен более широкий спектр дисциплинарных взысканий для судей: выговор с занесением в личное дело, перевод на другую должность, отзыв определенных полномочий, запрет рассматривать дела единолично на срок до 5 лет, пони-

жение в ранге, временное отстранение от должности на срок до 1 года, с полной или частичной утратой зарплаты, перевод на нижеоплачиваемую должность, увольнение в отставку, с сохранением пенсии или с ее утратой, увольнение⁵.

Но, как отмечает Татьяна Андреева, сейчас Госдума рассматривает законопроект, *которым санкции дифференцируются*, появляется шестимесячный срок давности для привлечения судей к ответственности⁶.

Также представители МКЮ в докладе указывают, что нормы, устанавливающие порядок привлечения судей к дисциплинарной ответственности, довольно расплывчатые. В результате упрощается задача возбуждения дисциплинарного производства, даже когда отсутствуют реальные основания.

В данной связи создание и деятельность Дисциплинарного судебного присутствия (далее - ДСП) явились предметом активного обсуждения ученых и практических работников на тематических форумах и на страницах прессы⁷.

Также дисциплинарная ответственность судей в РФ стала предметом обсуждения на семинаре в ВАС, в котором приняли участие судьи и сотрудники аппарата Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судьи Верховного Суда Российской Федерации, представители Международной комиссии юристов⁸.

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

Вместе с тем 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. Устанавливалось, что судьи подчиняются непосредственно монарху, по поручению которого может действовать административный орган - Правительствующий Сенат, 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, закрепля-

ющие 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. императором, недовольным уголовными судами, отправляющими политические процессы недостаточно жестко, а также в соответствие с новыми уставами, предусмотренными судебной реформой 1864 г., 7 июня 1872 г. было учреждено 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.⁹

В качестве универсального дисциплинарного органа в 1884 г. в результате изменения редакции Учреждения судебных установлений¹⁰ 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 юстиции¹¹.

Как отмечает Д.С. Рыжов, позиция необходимости создания данного 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"¹².

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 самосто-

ятельного квалификационного судебного органа в системе судопроизводства РФ - "дисциплинарное судебное присутствие".

Период с 1917 г. по 1940-е гг. характеризовался отсутствием структурированной процедуры применения дисциплинарной ответственности к судьям.

На первоначальном этапе данного периода преобразование судебной системы и, соответственно, надзора за судебными органами началось с уничтожения системы судебных органов Временного правительства в 1917 г. (Декретами о суде № 1 и № 2)¹³. Нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность судебных институтов, практически не существовало (уголовно-процессуальный и гражданско-процессуальный кодексы появились гораздо позже). Судейский корпус также отсутствовал. В условиях гражданской войны широкое распространение получили военные¹⁴ и революционные трибуналы¹⁵. В 1920-х гг. в советской России проведение правовой реформы напрямую затронуло изменение судебной системы¹⁶. Произошла систематизация и кодификация права: были приняты различные кодексы, в том числе и процессуальные¹⁷, а также Положение о судостроительстве РСФСР, определившее развернутую систему судов советского государства¹⁸.

Что касается надзора за судами, то непосредственно в РСФСР руководство судебной системой и надзор за нею осуществлял Народный комиссариат юстиции¹⁹. В составе НКЮ РСФСР существовали Верховный Суд РСФСР и Прокуратура. За допущенные нарушения законности судьи могли нести дисциплинарную, административную и уголовную ответственность. Положение о судостроительстве РСФСР определяло конкретный перечень проступков и преступлений для привлечения судей к определенным видам ответственности²⁰.

Примечательно, что организация судебного надзора, контроля и проверки работы судов в 1917-1940 гг. при своей преимущественно отрицательной оценке имела и свои положительные особенности. Как пишет Е.О. Шкрыль, при совершении должностного проступка судебным работником органы судебного управления не могли наложить на него дисциплинарное взыскание, они могли возбудить дисциплинарное дело, которое направлялось в дисциплинарную коллегия вышестоящего суда. Во время ревизии осуществлялась ком-

плексная проверка всех положительных и отрицательных сторон деятельности проверяемого суда. В процессе ревизии проверяющие обязаны были разрешать все жалобы граждан на проверяемый суд, проводить отчетные доклады судебных работников, проверять исполнение судебных решений и др.²¹

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"²², 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 о 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 данных норм осуществлялась формально.

На основании Закона СССР от 16 августа 1938 г. был принят Указ Президиума ВС СССР от 29 июля 1940 г. "О дисциплинарной ответственности судей"²³, закрепляющий перечень дисциплинарных взысканий, применяемых 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"²⁴.

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 отмене-

но 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, ее черты отражены в современной системе правового регулирования данного института в Российской Федерации.

Принятые впоследствии 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"²⁵, 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, можно сказать, что на деятельности системы судопроизводства это не отражалось.

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 системы.

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 вне служебной 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 присутствия²⁶.

С принятием Федерального конституционного закона "О Дисциплинарном судебном присутствии" впервые в истории России появляется внутренняя структура в судебной системе, формируемая путем тайного голосования, с декларированной независимостью от руководителей соответствующих судебных ветвей.

Одним из основных поводов к созданию в РФ Дисциплинарного судебного присутствия стало вступление Российской Федерации в Совет Европы. В этой организации уже на момент вступления действовал такой акт, как Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 13 октября 1994 г. № R (94) 12 "О независимости, эффективности и роли судей", в которых оговаривалось создание специальных органов для применения дисциплинарных взысканий и механизмов в отношении судей²⁷.

Впоследствии в 2008 г. на VII Всероссийском съезде судей Президент Российской Федерации Д.А. Медведев заявил о необходимости создания "единого дисциплинарного органа, который бы мог рассматривать конфликты, связанные с применением дисциплинарного воздействия в отношении судей"²⁸. Мнение Президента Российской Федерации поддержали председатель ВАС РФ А.А. Иванов, Председатель Верховного суда В.М. Лебедев и Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин.

Впервые вопрос о судебных присутствиях как о перспективном направлении развития судебной системы России затронул глава ВАС Антон Иванов. Он считает, что решить проблему доступности правосудия и справиться с все возрастающей нагрузкой необходимо путем создания судебных присутствий в регионах. «В Канаде, США, Нидерландах судьи имеют несколько мест заседаний, офисы и персонал в разных городах, периодически в эти места выезжают и слушают дела. Такая модель для Сибири, Дальнего Востока и северных территорий России прекрасно подходит, особенно в связи с рассмотрением налоговых дел, дел о банкротстве граждан и корпоративных споров»²⁹.

После обсуждения на VII Всероссийском съезде судей данной проблемы и был принят Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии».

¹ См., например: *Лиховидов К.С.* Актуальные проблемы теории юридической ответственности // Юрист. 2002. № 3. С. 10-15; *Борисов Г.А.* Процессуально-правовая ответственность в современном законодательстве России // Журн. российского права. 2003. № 3. С. 77; *Черных Е.В., Литинский Д.А.* Юридическая ответственность - целостное правовое явление // Актуальные проблемы права. 2005. № 2 (11). С. 43-49; *Дорохова А.Б.* Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы «круглого стола» журнала «Государство и право» // Государство и право. 2000. № 3. С. 30-31; и мн. др.

² См., например, о проблеме отраслевой процессуальной ответственности: *Юдин А.В.* Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве. СПб., 2005; *Плюхина Е.Н.* Процессуальные средства обеспечения эффективности судопроизводства по гражданским делам : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002; и др.

³ См.: *Аулов В.К.* Дисциплинарная ответственность судей: генезис, понятие и процедура : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; *Клеандров М.И.* Ответственность судьи: этическая или дисциплинарная? // Российское правосудие. 2010. № 5; *Поляков И.Н.* О дисциплинарной ответственности судей // Администратор суда. 2011. № 3; *Клеандров М.И.* Ответственность судьи : монография. М., 2011; и др.

⁴ См.: Выступление Зампредседателя ВАС Татьяны Андреевой на международном семинаре «Дисциплинарная ответственность судей в Российской Федерации». URL: http://zakon.ru/Blogs/inkvizicionnyj_process_i_impichment_kak_privlekat_sudej_k_otvetstvennosti.

⁵ *Досумова Л.* Миссия Международной комиссии юристов в РФ: Взгляд представителей комиссии на су-

дебную систему России, рекомендации по реформированию. URL: http://zasudili.ru/news/?ID=2995&sphrase_id=229452.

⁶ Выступление Зампредседателя ВАС Татьяны Андреевой на международном семинаре «Дисциплинарная ответственность судей в Российской Федерации». URL: http://zakon.ru/Blogs/inkvizicionnyj_process_i_impichment_kak_privlekat_sudej_k_otvetstvennosti.

⁷ См., например: *Поляков И.Н.* Производство в Дисциплинарном судебном присутствии - новый вид гражданского судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 2. С. 16-20; *Осин В.В.* Судьи для судей // Домашний адвокат. 2010. № 6; *Коновалов С.Г.* Дисциплинарное судебное присутствие и проблемы его функционирования // Мировой судья. 2011. № 1. С. 10-11.

⁸ См.: 15 апреля 2013 года в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации состоялся международный семинар «Дисциплинарная ответственность судей в Российской Федерации». URL: <http://www.arbitr.ru/press-centr/news/83290.html>.

⁹ 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.

¹⁰ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. V. № 2959. Ст. III.

¹¹ 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.

¹² См.: *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.

¹³ См.: Декрет СНК «О суде» от 24 нояб. 1917 г. (№ 1) // СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50; Декрет СНК «О суде» от 15 февр. 1918 г. (№ 2) // СУ РСФСР. 1918. № 26. Ст. 420.

¹⁴ Положение «О военных трибуналах и военной прокуратуре» // СЗ СССР. 1926. № 57. Ст. 413.

¹⁵ См.: Декрет СНК «О революционных трибуналах» от 4 мая 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 35. Ст. 471; Декрет СНК РСФСР «О революционном трибунале печати» от 28 янв. 1918 г. // Декреты советской власти. Т. 1. С. 432.

¹⁶ Образование в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик (СССР), а затем административная реформа (районирование) повлекли необходимость изменения организации и деятельности судебной системы.

¹⁷ См.: Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР // СУ РСФСР. 1923. № 7. Ст. 106; Гражданско-процессуальный кодекс РСФСР // СУ РСФСР. 1923. № 46. Ст. 478.

¹⁸ См.: Положение “О судостроительстве РСФСР” от 11 нояб. 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902; Положение “Об адвокатуре” от 26 мая 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 425.

¹⁹ Положение о Наркомате юстиции РСФСР от 1 февр. 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 10. Ст. 120.

²⁰ Положение “О судостроительстве РСФСР” от 11 нояб. 1922 г. Ст. 902.

²¹ См.: Шкрыль Е. О. Становление и организационно-правовое развитие судебного управления и судебного надзора в РСФСР (1917-1940 гг.): историко-правовое исследование: автореф. ... дис. канд. наук. Краснодар, 2005. См. также об особенностях судостроительства данного периода: Берман Я. Т. Очерки по истории судопроизводства РСФСР. М., 1923.

²² См.: Закон СССР от 16 авг. 1938 г. “О судостроительстве СССР, союзных и автономных республик. URL: <http://base.consultant.ru>.

²³ См.: Указ Президиума ВС СССР от 29 июля 1940 г. “О дисциплинарной ответственности судей” // Матери-

алы информационно-правового портала. URL: <http://bestpravo.ru/sssrf/eh-praktika/x1r.htm>.

²⁴ См.: Материалы информационно-правового портала. URL: <http://bestpravo.ru/sssrf/eh-praktika/x1r.htm>.

²⁵ См.: Материалы информационно-правового портала. URL: <http://bestpravo.ru/sssrf/eh-praktika/x1r.htm>.

²⁶ См.: Поляков И. Н. О дисциплинарной ответственности судей // Администратор суда. 2011. № 3. С. 29-35.

²⁷ Макарова О. В. Обеспечение независимости судей в Российской Федерации // Журн. российского права. 2010. Январь (№ 1).

²⁸ Цит. по: Фоков А. П. О Дисциплинарном судебном присутствии // Российский судья. 2010. № 3.

²⁹ Плешанова О. России обеспечили судебное присутствие для привлечения судей к дисциплинарной ответственности // Коммерсантъ. СПб., 2009. 6 авг.

Поступила в редакцию 05.05.2014 г.