

К ВОПРОСУ О ДИСЦИПЛИНАРНОМ СУДЕБНОМ ПРИСУТСТВИИ И ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУДЕЙ

© 2014 Бурцев Сергей Александрович
Самарский государственный экономический университет
443090, Самара, ул. Советской Армии, д. 141
E-mail: lvls@mail.ru

Рассматриваются проблемы Дисциплинарного судебного присутствия и дисциплинарной ответственности судей, а именно: основание дисциплинарной ответственности, критерии разграничения дисциплинарных проступков, развитие системы мер дисциплинарного воздействия, совершенствование порядка привлечения к дисциплинарной ответственности.

Ключевые слова: Дисциплинарное судебное присутствие, юридическая ответственность, дисциплинарная ответственность, судебная система.

Социальное назначение любого государственного органа выражается в определении целей и задач его функционирования. Так, задачами судов общей юрисдикции, осуществляющих гражданское судопроизводство, являются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел; целями - защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов субъектов гражданских, трудовых или иных правоотношений, укрепление законности и правопорядка, предупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду¹.

Аналогичным образом закреплены задачи и цели иных судов РФ².

Что же касается целей, задач Дисциплинарного судебного присутствия (далее - ДСП), то нет пока ни их теоретических разработок, ни их законодательного закрепления.

Ни Федеральный конституционный закон "О ДСП", ни Регламент не обозначают целей и задач функционирования данного суда. В связи с этим требуется внесение изменений в Федеральный конституционный закон "О ДСП", содержащих цели и задачи судопроизводства ДСП.

Исходя из того, что ДСП рассматривает юридические дела в установленном законом порядке, что является характерной чертой правосудия (ранее данная категория дел рассматривалась Верховным судом РФ), можно утверждать, что ДСП - орган судебной власти РФ, осуществляющий правосудие в рамках гражданского судопроизводства, в связи с чем целями деятельности этого суда выступают: 1) защита нарушенных прав судей; 2) укрепление законности и пре-

дупреждение правонарушений; 3) формирование уважительного отношения к закону и суду. Задачи судопроизводства, осуществляемого ДСП, - правильное и своевременное рассмотрение и разрешение отнесенных к рассмотрению ДСП гражданских дел.

В Федеральном конституционном законе "О ДСП" должны быть четко определены основные характеристики ДСП: статус - судебный орган; функциональное предназначение - осуществление правосудия; цели - защита прав определенных лиц в сфере их профессиональной деятельности (судей), укрепление законности и предупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду; основополагающие принципы деятельности - самостоятельное и независимое осуществление судебной власти; процессуальная форма деятельности - гражданское судопроизводство.

Представляется, что ни на законодательном уровне и в теоретическом плане до конца не решен вопрос относительно проблем отнесения Дисциплинарного судебного присутствия к органам судебной власти.

И в настоящее время можно выделить следующие основные концептуальные подходы к определению правовой природы ДСП, его места в судебной системе.

Согласно концепции законодателя ДСП - федеральный суд, рассматривающий дела посредством гражданского судопроизводства.

В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ "О Дисциплинарном судебном присутствии"³ Дисциплинарное судебное присутствие является

судебным органом, рассматривающим дела по жалобам на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков и по обращениям на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации об отказе в досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков.

Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статьи 4 и 15 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»» включил в перечень федеральных судов России, представленный в ч. 3 ст. 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»⁴, Дисциплинарное судебное присутствие как обособленный, самостоятельный суд.

Законодатель в данный перечень не включил ДСП в систему судов общей юрисдикции как специализированный суд. И нормы гл. 3 «Суды» указанного закона, регламентирующие общие положения о специализированных федеральных судах, не содержат указания на ДСП, в качестве таковых указывается только Суд по интеллектуальным правам. Также ст. 2 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции» в числе судов, образующих систему судов общей юрисдикции, не называет ДСП.

Исходя из толкования законодательных норм, можно заключить, что ДСП не относится к судам общей юрисдикции. Такое неоднозначное законодательное регулирование нового судебного органа позволяет обосновывать позицию, согласно которой ДСП представлено в качестве самостоятельной ветви судебной власти⁵.

Так, Юдин А.В. полагает, что Дисциплинарное судебное присутствие является самостоятельным органом судебной власти и не относится ни к судам общей юрисдикции, ни к арбитражным, ни к конституционным судам Российской Федерации⁶.

В соответствии с противоположной точкой зрения ДСП представляет собой чрезвычайный

суд, ключевые положения которого сводятся к следующему:

- данный орган (Дисциплинарное судебное присутствие) не предусмотрен Конституцией РФ;
- Конституция Российской Федерации непосредственно Дисциплинарное судебное присутствие не учреждает и его правовое положение в качестве судебного органа не определяет. Статьи 125-127 Конституции Российской Федерации называют только три высших суда - Конституционный суд, Верховный суд и Высший арбитражный суд⁷;
- отсутствие возможности обжалования решений ДПС.

Международные нормы предусматривают обжалование подобных решений. Так, в соответствии с п. 20 Основных принципов независимости судебных органов решения по вопросам дисциплинарной ответственности, приостановления полномочий и освобождения от должности могут пересматриваться вышестоящей инстанцией. Европейская хартия о статусе судей 1998 г. также исходит из того, что вопросы, связанные с применением к судьям мер ответственности, должны рассматриваться судебным органом или инстанцией, включающей не менее чем половину избранных судей, в рамках процесса, проводимого на состязательной основе. При этом принятое в подобных случаях решение может быть обжаловано в вышестоящую инстанцию судебного характера (п. 1.3, 5.1, 7)⁸.

По мнению С.Н. Ереминой и М.В. Джаникян, «неопределенность правового положения Дисциплинарного судебного присутствия дает основания высказывать в литературе также мнения о том, что такой специальный суд, предназначенный обслуживать только избранных граждан страны, имеет все черты чрезвычайного суда. Но в ст. 118 Конституции Российской Федерации отмечается, что создание чрезвычайных судов не допускается. Не присоединяясь к данному мнению, вынуждены констатировать, что все это свидетельствует о несовершенстве действующего закона»⁹.

Безусловно, следует обратить внимание и на третью позицию, в рамках которой ДСП по своей правовой природе является особой судебной коллегией, основные черты которой заключаются в следующем:

- особый порядок привлечения судей к дисциплинарной ответственности обусловлен консти-

туционно-правовым статусом судей и должен осуществляться компетентным органом;

- судьи ДСП исполняют временные дополнительные обязанности;

- предметом рассмотрения особой коллегии должны быть только жалобы на решения Высшей квалификационной коллегии судей РФ о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков¹⁰.

Как отмечают авторы данной концепции, «новое законодательство, предоставляя Председателю Верховного Суда Российской Федерации и Председателю Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации право обжаловать соответствующие решения квалификационных коллегий судей, снижает уровень конституционно-правовой защиты, по отношению к ранее достигнутому, т. к. по ранее действовавшему законодательству решение квалификационной коллегии судей об отказе в удовлетворении представления председателя соответствующего или вышестоящего суда либо обращения органа судейского сообщества о прекращении полномочий судьи в связи с совершением им дисциплинарного проступка вступало в силу с момента его оглашения и не могло быть обжаловано председателем суда или органом судейского сообщества»¹¹.

Наиболее целесообразным, соответствующим правовой природе представляется подход, согласно которому ДСП является специализированным судом в системе судов общей юрисдикции¹².

Рассмотрим концептуальные положения представленного подхода.

- Обеспечением независимости судей путем установления судебной процессуальной формы дисциплинарной ответственности судей, т.е. применением мер ответственности, должен заниматься именно суд, а не квалификационные коллегии.

Помимо Дисциплинарного судебного присутствия на федеральном уровне целесообразно создание судебных присутствий на уровне субъектов¹³. Думается, что не квалификационные коллегии, а именно подобные суды должны рассматривать вопросы привлечения судей к дисциплинарным взысканиям.

Квалификационные коллегии судей осуществляют правосудие, но в своей деятельности не связаны процессуальными нормами и принципами. Так, Конституционный суд РФ¹⁴ признал, что, привлекая судей к дисциплинарной ответственности

в виде досрочного прекращения полномочий судьи за нарушение требований закона при рассмотрении гражданских дел (при том, что соответствующие судебные постановления не были предметом проверки вышестоящей инстанцией), квалификационные коллегии судей основывают выводы об их незаконности и о допущенных процессуальных нарушениях на материалах проверки, приложенных к представлению председателя суда. Тем самым квалификационные коллегии судей, в компетенцию которых не входит оценка законности судебного акта, включающей как правильное применение материально-правовых, так и процессуальных норм, осуществляют правосудие, тем самым противореча конституционным нормам о судебной власти РФ¹⁵.

Как отмечает Ш.А. Кудашев, Конституционный суд РФ относительно процедуры дисциплинарного производства признает тот факт, что участие председателя суда в процедуре прекращения полномочий судьи оказывает влияние на членов квалификационной коллегии, состав которой в большинстве своем представлен судьями, а значит, находится в подчиненном, зависимом положении от руководителя - председателя суда¹⁶.

Анализ рассмотрения жалоб показывает, что ошибки квалификационных коллегий судей в основном заключаются в немотивированности решения и заблуждении, будто результат голосования является одновременно мотивом его принятия¹⁷. «В целом порядок привлечения судей к ответственности, будь то уголовная или дисциплинарная, должен быть таким, чтобы не ставились под сомнение независимость, самостоятельность отдельного судьи, суда, судейского сообщества и его органов» констатирует и председатель Высшей квалификационной коллегии судей¹⁸.

На снижение уровня независимости судей обращают внимание представители МКЮ. Судебная система должна защищать независимость судей и гарантировать сроки их пребывания в должности, «судьи не должны испытывать страх перед увольнением или беспокоиться о том, чтобы не задеть интересы руководства в результате вынесения независимого, но нежелательного, неожиданного или противоречивого решения по делу»¹⁹. В России в порядке дисциплинарного производства каждый год увольняются в среднем от 40 до 50 судей, что очень велико по сравнению с другими государствами.

Некоторые главы судов стремятся к увольнению определенного количества судей, хотя не испытывают к ним личной неприязни. Сам процесс осуществления подобных увольнений - сигнал судебной иерархии о том, что руководство суда имеет реальные властные полномочия и хочет очистить систему от коррумпированных судей.

Полномочия руководителей судов нужно ограничить и свести к той роли, которая отведена им законом и подзаконными актами. Осуществление иных функций должно рассматриваться как превышение судейских полномочий. Нельзя допустить, чтобы председатель суда контролировал дисциплинарное производство. Любое неформальное влияние глав судов в рамках дисциплинарного процесса необходимо рассматривать как нарушение Кодекса судейской этики, Закона "О статусе судей в РФ", следует применять санкции дисциплинарного, административного или уголовного характера (в зависимости от обстоятельств дела)²⁰.

Как справедливо отмечают представители МКЮ, порядок рассмотрения дел в ККС не является судебным²¹. Он лишен стандартных гарантий, связанных со статусом и правами свидетелей, сбором доказательств виновности судей и законности доказательств, равенства сторон и т.д. В этих случаях судья имеет право обжаловать решение только по "процессуальным" основаниям, что лишает его возможности поднять вопрос по существу дела, поскольку судебные гарантии отсутствуют.

Между тем международными нормами права судьи на беспристрастное рассмотрение своего дела признано необходимым еще в 1980-х гг.²²

Также в 1994 г. Рекомендации Комитета министров Европы "О независимости, эффективности и роли судей", наряду с иными инструментами, обеспечивающими декларируемые принципы независимости и эффективности, предусматривали организацию системы специальных органов, которые имели бы полномочия по привлечению судей к дисциплинарной ответственности²³.

В соответствии с Европейской хартией о статусе судей 1998 г. вопросы, связанные с применением к судьям мер ответственности, должны рассматриваться судебным органом или инстанцией, включающей не менее чем половину избранных судей, в рамках процесса, проводимого на состязательной основе. При этом принятое в по-

добных случаях решение может быть обжаловано в вышестоящей инстанции судебного характера (п. 1.3, 5.1, 7)²⁴.

В связи с вышесказанным важно правильно оценивать: роль и полномочия председателя квалификационной коллегии судей, процедуру применения мер дисциплинарного воздействия в квалификационных коллегиях судей. Решение этих проблем имеет конституционное значение, поскольку оказывает непосредственное влияние на независимость судебной системы.

- Дисциплинарное судебное присутствие рассматривает определенную категорию дел.

В настоящее время ДСП рассматривает дела по жалобам о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков. Но высказываются предложения отнести к компетенции нового органа дела об оспаривании всех решений Высшей квалификационной коллегии судей РФ, включая решения о привлечении к дисциплинарной ответственности, об отставке, об отказе в рекомендации на должность судьи. По мнению О.В. Макаровой, "установление двух разных процедур (на базе разных судебных органов) для дел одной и той же категории не будет способствовать формированию единообразной практики"²⁵.

Представляется, что в результате совершенствования системы мер дисциплинарного воздействия появятся новые виды мер дисциплинарной ответственности. В связи с этим целесообразно отнесение к компетенции ДСП дел о применении к судьям и иным мер дисциплинарной ответственности (выговор с занесением в личное дело, перевод на другую должность, отзыв определенных полномочий, запрет рассматривать дела единолично на срок до 5 лет, понижение 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), а не только досрочного прекращения полномочий. В этом отношении, как отмечает судья Верховного кассационного суда Республики Сербии Радмила Дичич, для России интересен опыт Сербии - страны Восточной Европы, которая в 2010 г. завершила судебную реформу. В Сербии разграничены увольнения судей и их привлечение к дисциплинарной ответственности. Дисциплинарные санкции, к которым увольнения не относятся, были сформулированы четыре года

назад. В законе подробно определили 18 видов нарушений, наиболее частыми из которых оказалась судейская волокита. Среди санкций различаются обычное и публичное предупреждения, может быть снижение зарплаты до 15 % сроком до года, запрет на повышение в должности сроком до трех лет. Лишение судейского статуса в Сербии возможно только за тяжкие нарушения и по особой процедуре²⁶.

Именно специализированные суды²⁷ создаются для рассмотрения только строго определенных категорий дел, каковым по правовому назначению и является ДСП. Подобным примером может послужить суд по интеллектуальным правам, созданный как специализированный суд в рамках системы арбитражных судов РФ. Создание его осуществлялось с учетом зарубежного опыта в построении системы специализированных судов, но с особенностями, присущими российской судебной системе²⁸.

Создание специализированных судов способствует выработке единообразной практики по определенной категории дел.

Отсутствие же в настоящее время единообразной практики по делам о привлечении судей к дисциплинарной ответственности неоднократно отмечалось. Так, председатель ВКК судей акцентирует внимание на том, что “анализ практики дисциплинарной ответственности свидетельствует о том, что еще не достигнут должный уровень единообразия при оценке действий и поведения судей”²⁹. На необходимость формирования единообразной практики по делам данной категории, способствующей быстрому разрешению и снижению судебных ошибок, указывают и эксперты МКЮ³⁰.

Думается, что на настоящем этапе реформирования судебной системы требуется законодательное закрепление статуса ДСП как специализированного суда. В Федеральном конституционном законе “О Дисциплинарном судебном присутствии” должны быть четко определены основные характеристики ДСП: статус - судебный орган; функциональное предназначение - осуществление правосудия; цели - защита прав определенных лиц в сфере их профессиональной деятельности (судей), укрепление законности и предупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду; основополагающие принципы деятельности - самостоятельное и независимое осуществление судебной

власти; процессуальная форма деятельности - гражданское судопроизводство.

В перспективе же создание подсистемы специализированных дисциплинарных судов (дисциплинарные присутствия в субъектах РФ и дисциплинарное судебное присутствие на федеральном уровне) в системе судов общей юрисдикции будет не только способствовать формированию единой практики правоприменения, но и соответствовать международным стандартам независимости судей и выступать гарантом права на справедливое судебное разбирательство.

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Ст. 2. Задачи гражданского судопроизводства. URL: <http://base.garant.ru>.

² См.: Об органах судейского сообщества : федер. закон. Ст. 4. Основные задачи органов судейского сообщества. URL: <http://base.garant.ru>; О Конституционном суде Российской Федерации : федер. конституционный закон : [21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ]. Ст. 1. URL: <http://base.garant.ru>; Арбитражный процессуальный кодекс Рос. Федерации. Ст. 2. Задачи судопроизводства в арбитражных судах. URL: <http://base.garant.ru>.

³ Собрание законодательства Рос. Федерации. 2009. №45. Ст. 5261.

⁴ О судебной системе Российской Федерации : федер. конституционный закон : [31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ]. URL: <http://base.garant.ru>.

⁵ 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 Юдин А.В. Процессуальные аспекты функционирования Дисциплинарного судебного присутствия // Вестник ВАС РФ. 2010. № 2. С. 41.

⁷ См.: Определение КС РФ № 283-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Душиной Екатерины Александровны на нарушение ее конституционных прав положениями Федерального конституционного закона “О Дисциплинарном судебном присутствии”». Мнение судьи Конституционного суда РФ Ярославцева В.Г. URL: http://www.sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_10112.htm.

⁸ Там же.

⁹ Еремина С.Н., Джаникян М.В. Правовая природа Дисциплинарного судебного присутствия: проблемы взаимодействия трудового и гражданского права // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 6. С. 3.

¹⁰ Дряхлов С.К., Калиновский К.Б. Привлечение судей к дисциплинарной ответственности по новому российскому законодательству. URL: <http://kalinovskiy-k.narod.ru/p/2010-1.html>.

¹¹ Там же.

¹² Именно в таком качестве деятельность ДСП исследуется в работах: *Полякова И.Н.* Производство в Дисциплинарном судебном присутствии - новый вид гражданского судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 2. С. 16-20; *Воронова А.Ф.* Процессуальные вопросы защиты прав судей в Дисциплинарном судебном присутствии. URL: <http://zhurnalsudya.ru/archive/2011/5/?article=95&print=Y>.

¹³ Предложения о создании органов, подобных ДСП на уровне регионов, высказывались ранее. См., например: *Интервью Рудакова С.В.* Порядок формирования дисциплинарного судебного присутствия является наиболее оптимальным. URL: <http://zhurnalsudya.ru/bulletin/articles>; *Интервью Пирожкова Н.П.* Досрочное прекращение полномочий судей является наиболее серьезным дисциплинарным взысканием. URL: <http://zhurnalsudya.ru/bulletin/articles>.

¹⁴ По делу о проверке конституционности ряда положений статей 61 и 121 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и статей 21, 22 и 26 Федерального закона "Об органах судебного сообщества в Российской Федерации" в связи с жалобами граждан Г.Н. Белоусовой, Г.И. Зиминной, Х.Б. Саркитова, С.В. Семак и А.А. Филатовой : постановление Конституционного суда Рос. Федерации : [28 февр. 2008 г. № 3-П]. П. 3.2. URL: <http://www.rg.ru/2008/03/14/ks-sudii-dok.html>.

¹⁵ См.: Конституция Российской Федерации. Ст. 118; О судебной системе Российской Федерации : федер. конституционный закон. Ст. 1.

¹⁶ *Кудашев Ш.А.* Ответственность судей: Эффективно ли будет дисциплинарное присутствие? URL: http://www.juristlib.ru/book_4984.html.

¹⁷ *Кузнецов В.В.* Отчетный доклад Председателя Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации к VIII Всероссийскому съезду судей. URL: <http://www.ssrp.ru/menu/27>.

¹⁸ Там же.

¹⁹ *Досумова Л.* Миссия Международной комиссии юристов в РФ: Взгляд представителей комиссии на судебную систему России, рекомендации по реформированию. URL: http://zasudili.ru/news/?ID=2995&spphrase_id=229452.

²⁰ Там же.

²¹ На данную проблему обращают внимание многие авторы. См., например: *Воронов А.Ф.* Процессуальные вопросы защиты прав судей в Дисциплинарном судебном присутствии. URL: <http://zhurnalsudya.ru/archive/2011/5/?article=95&print=Y>; *Макарова О.В.* Обеспечение независимости судей в Российской Федерации // Журн. рос. права. 2010. № 1. С. 95-104.

²² См.: Основные принципы независимости судебных органов : [одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 нояб. 1985 г. и 40/146 от 13 дек. 1985 г.]. П. 17. URL: <http://zakon.kuban.ru/private/nso.htm>.

²³ О независимости, эффективности и роли судей : рекомендации Комитета министров Европы : [13 окт. 1994 г. № R (94) 12]. URL: [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/euro/RRec\(94\)12.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/euro/RRec(94)12.html).

²⁴ Европейская хартия о статусе судей : [10 июля 1998 г.]. URL: <http://base.garant.ru/2559965>.

²⁵ *Макарова О.В.* Обеспечение независимости судей в Российской Федерации // Журн. рос. права. 2010. № 1. С. 95-104.

²⁶ Выступление Радмилы Дичич на Международном семинаре "Дисциплинарная ответственность судей в Российской Федерации". URL: http://zakon.ru/Blogs/inkvizicionnyj_process_i_impichment_kak_privlekat_sudej_k_otvetstvennosti.

²⁷ См. о специализированных судах в России: *Овечкин М.А.* Специализированные суды в системе судов общей юрисдикции в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002; *Руднев В.И.* Специализированные федеральные суды // Законодательство и экономика. 2004. № 4.

²⁸ См.: По словам заместителя Председателя ВАС РФ Т.К. Андреевой, Суд по интеллектуальным правам создается по аналогии с патентным судом в Германии и судом по защите интеллектуальной собственности в Японии // Новости "Интерфакс". 2010. 27 окт. URL: <http://www.interfax.ru/news.asp?id=162400>.

²⁹ *Кузнецов В.В.* Отчетный доклад Председателя Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации к 8 Всероссийскому съезду судей.

³⁰ *Досумова Л.* Указ. соч.

Поступила в редакцию 03.06.2014 г.