

П. Н. Шабанов

преподаватель

Воронежский государственный университет

**ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ СТАТУСА СУДЬИ
КАК ПРЕДПОСЫЛКА ЕГО НЕЗАВИСИМОСТИ
В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ**

Независимость и беспристрастность суда в ходе рассмотрения уголовного дела обеспечиваются обширной системой гарантий независимости судей. Несомненно, особое значение здесь приобретают процессуальные гарантии независимости, но в то же время не стоит умалять значение организационно-правовых и социально-правовых гарантий независимости судей, или, как классифицировал их В. А. Четвернин, «правовых гарантий статуса судьи»¹. В отличие от процессуальных гарантий, непосредственно обеспечивающих независимое и объективное принятие судьей (судьями) тех или иных судебных актов в рамках производства по уголовному делу, правовые гарантии статуса судьи, казалось бы, напрямую не задействованы в ходе уголовно-процессуального производства, но, тем не менее, выступают важнейшими предпосылками обеспечения независимости судей в уголовном процессе. На наш взгляд, механизм уголовно-процессуальных гарантий независимости судей реализуется, в том числе, через отдельные элементы статуса судьи и правовые гарантии его обеспечения. Исходя из этого мы обратились к некоторым правовым гарантиям статуса судей, заслуживающим, по нашему мнению, особого внимания.

Значительное место в системе правовых гарантий независимости судей занимают такие институты, как несменяемость судей и срок их полномочий, выступающие важнейшей предпосылкой независимости судьи в уголовном процессе. В связи с этим мы хотели бы рассмотреть некоторые проблемы в регулировании данных вопросов.

Предельный возраст пребывания в должности судьи ограничен 70 годами, а срок полномочий председателей судов и их заместителей составляет 6 лет. Учитывая это, логично было бы предположить, что на названные должности не может быть рекомендовано лицо старше 64 лет, что было бы оправданно с точки зрения целесообразности и обеспечения стабильности работы судов, позволило бы избежать в пределах шестилетнего срока повторной смены руководителя или одновременно нескольких руководителей суда. Однако, как считает Л. Н. Пугина, такой подход не отвечает конституционному принципу равенства

323

¹ Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: Введение в теорию. М., 1999. С. 111.

© Шабанов П. Н., 2008

всех перед законом, поскольку закон иных возрастных ограничений, кроме предельного возраста пребывания в должности судьи, не содержит². Поэтому мы полагаем, что в законодательном порядке необходимо разрешить вопрос о предельном возрасте для назначения на должность судьи, а равно и на должность председателя (заместителя председателя) суда.

Действующее законодательство не содержит также ограничений для назначения на должности председателей судов и их заместителей тех лиц, которые отвечают общим требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность судьи, но не имеют предшествующего стажа работы в должности судьи либо имеют такой стаж менее трех лет. На наш взгляд, такие претенденты не могут быть назначены на должности председателей судов по ряду причин.

Одна из причин содержится в правовом аспекте. Председатель суда — это не просто штатная единица суда, занимающаяся административными функциями. Прежде всего, он — судья. Исходя из нормы п. 2 ст. 11 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» судьи федерального суда первоначально назначаются на должность сроком на три года. В то же время в силу п. 6—8 ст. 6.1 этого Закона председатели, заместители председателей судов разных уровней назначаются сроком на шесть лет. Из совокупности приведенных выше норм следует, что председателем суда на шестилетний срок полномочий должны назначаться кандидаты, уже имеющие предшествующий стаж работы в должности судьи не менее трех лет, поскольку в противном случае будет нарушено требование п. 2 ст. 11 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» о первичном трехлетнем сроке назначения на должность судьи. Следует устранить это несоответствие в законодательстве.

Также можно сказать о таком важном аспекте гарантий независимости судей в уголовном процессе, как требования к претенденту на должность судьи. В их регулировании существует несколько проблем, наиболее сложной из которых является возможность наличия у судьи или претендента на должность судьи двойного гражданства. В ст. 14 Закон

РФ «О статусе судей в Российской Федерации» предусматривает прекращение полномочий судьи в случае прекращения гражданства Российской Федерации, не указывая, как поступать в той ситуации, когда судья, в частности действующий судья, приобретает гражданство иностранного государства, оставаясь гражданином Российской Федерации. В ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» четко определено, что лицо, имеющее гражданство другого государства или других государств, не может быть принято на гражданскую службу, а уже работающий гражданский служащий не может находиться на данной службе. Мы поддер-

² См.: Пугина Л. Н. Председатель суда: Особая роль и особые требования // Вестник высшей квалификационной коллегии судей РФ. 2005. Вып. 6. С. 6—7.

живаем мнение Е. А. Мартынова о том, что такое же ограничение следовало бы установить в Законе РФ «О статусе судей в Российской Федерации» как для лица, претендующего на должность судьи, так и для судьи в период осуществления им своих полномочий, в том числе и при рассмотрении конкретных уголовных дел³.

Правовые гарантии неприкосновенности судьи занимают особое место в обеспечении его независимости. В связи с этим большую важность приобретают вопросы, связанные с различными видами ответственности судей: дисциплинарной, административной, уголовной.

Важное значение для обеспечения независимости судей в уголовном процессе имеют правовые гарантии, действующие в ходе привлечения судьи к дисциплинарной ответственности. Интересно отметить, что дисциплинарную ответственность судей, наряду с российским законодательством, предусматривают и международные акты. Например, в п. 5.1 Европейской хартии о статусе судей предусматривается дисциплинарная ответственность судей. При этом Хартия ссылается на принцип законности дисциплинарных взысканий, констатируя, что поводом для взыскания может стать только невыполнение судьей каких-либо должностных обязанностей, непосредственно определенных статусом⁴. В России дисциплинарная ответственность судей регулируется ст. 12¹ Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации». Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности судей Конституционного Суда РФ определяется Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде РФ».

Эксперты Совета Европы, говоря о проблеме дисциплинарной ответственности, настаивают на двух моментах:

— принцип регулирования законом правонарушений и наказаний, применяемый в дисциплинарной области, требует довольно точного определения поступков, которые могут быть вменены в вину, и возможности для любого судьи заранее определять, как себя вести;

— если в составе дисциплинарного органа все члены или большинство из них являются судьями, то процедура санкций должна быть максимально открытой для третьих лиц; если же дисциплинарный орган открыт для представителей гражданского общества, то значительная часть процедур в нем может оставаться закрытой от общественности. Здесь речь идет о необходимости защитить данный институт от подозрений в корпоративности⁵.

Проблема, таким образом, состоит не в применении дисциплинарной ответственности судей, установление которой допускается международ-

³ См.: Мартынов Е. А. Кандидат в судьи: Проблемы отбора // Вестник высшей квалификационной коллегии судей РФ. 2005. Вып. 6. С. 10—12.

⁴ См.: Европейская Хартия о статусе судей // Российская юстиция. 1999. № 7. С. 2—4; Европейская Хартия о статусе судей (постатейный комментарий) // Там же. № 8. С. 2—4; № 9. С. 5—6.

⁵ См.: Жеребцов А. Соблюдение кодекса чести — обязанность судьи // Российская юстиция. 2000. № 5. С. 15—17.

но-правовыми актами и известно зарубежному законодательству, а в предлагаемых способах упорядочения правового регулирования этой ответственности, ряде существенных пробелов в ее регламентации.

К примеру, нормы об ответственности судей рассредоточены по нескольким актам различного уровня, включая даже некоторые постановления Пленума Верховного Суда РФ. Нормы о дисциплинарной ответственности судей не должны быть разбросаны по различным актам разного калибра. Они должны быть компактно сосредоточены либо в специальном законе о дисциплинарной ответственности судей, что представляется оптимальным, если учесть предполагаемый объем регламентируемых отношений, либо в самом Законе РФ «О статусе судей в Российской Федерации», поскольку ответственность — конститутивный элемент правового статуса⁶.

Однако следует отметить, что процедура привлечения судьи к дисциплинарной ответственности фактически не урегулирована. Лицами, полномочными поставить перед квалификационной коллегией вопрос о дисциплинарной ответственности, являются председатели Высшего Арбитражного или Верховного Суда РФ и председатель того суда, где работает провинившийся судья-нарушитель. Это следует из гл. 3 Закона «Об органах судейского сообщества в РФ». В каком виде, в какие сроки, с соблюдением каких правил это следует делать — на это федеральные законы не отвечают. Так же не прописаны нормы возбуждения дисциплинарного производства, не существует обязанности ознакомить привлекаемого к ответственности судью с собранными доказательствами его вины, нет понятия окончания дисциплинарного производства и др. Непозволительно многое оставлено на усмотрение квалификационной коллегии судей, уполномоченной проводить соответствующую проверку⁷. Изложенное предопределяет либо использование по аналогии трудового законодательства, либо создание иного нормативного акта, где подобная процедура была бы прописана. В апреле 2003 г. органы судейского сообщества утвердили Типовые правила внутреннего распорядка (постановление Совета судей Российской Федерации от 18 апреля 2003 г. № 101). К сожалению, этот вопрос в указанных правилах своего разрешения не нашел.

Хотелось бы также отметить, что действующий на сегодня перечень мер ответственности судей не позволяет гибко реагировать на проступки адекватно их тяжести. Это вынуждает квалификационные коллегии прибегать к «неформальным» мерам воздействия типа «предупредить о недопустимости», «ограничиться обсуждением». Их применение как раз с формальных позиций не создает ясности в том, виноват ли был судья, наказан ли он и как в последующем это должно учитываться.

⁶ См.: Адушкин Ю., Жидков В. Дисциплинарная и административная ответственность судей // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 24—26.

⁷ См.: Панкратов В. От дисциплинарной ответственности — к дисциплинарному судопроизводству // Российская юстиция. 2004. № 3. С. 47—50.

Предлагается также предусмотреть норму, закрепляющую разрешение квалификационным коллегиям при определенных обстоятельствах снижать квалификационный класс судьи. Предполагаемое снижение квалификационного класса на законодательном уровне стало бы промежуточной санкцией⁸.

Следует предусмотреть право применения квалификационными коллегиями прекращения полномочий судей и при однократном грубом и преднамеренном нарушении ими должностных обязанностей, ограничений и запретов, административном правонарушении или присяги, а также ввести повышенный срок объективной давности привлечения к ответственности — не менее одного года со дня совершения проступка⁹.

Норма же законодательства о составе квалификационных коллегий, на треть не состоящих из судей, представляется разумной, поскольку это снимает корпоративную замкнутость и профессиональную солидарность в системе судебной дисциплинарной юрисдикции с сохранением принципа невмешательства иных органов государственной власти в итоговый процесс наказания судей.

Конечно, в регулировании дисциплинарной ответственности судей еще много пробелов, но, тем не менее, — это действенное средство в борьбе за чистоту судейских рядов, что подтверждает практика ее применения. Поэтому необходимо дальнейшее совершенствование процедуры дисциплинарной ответственности в целях как повышения ее эффективности, так и усиления правовых гарантий статуса судьи.

Особое место в институте неприкосновенности судьи занимают административная и уголовная ответственность судей. В частности, еще в 2001 г. был принят Федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», предусматривающий помимо других новелл по реформированию правового статуса судей также и введение их административной ответственности, но до настоящего времени юридическая общественность не пришла к единому мнению относительно существования административной ответственности судей. Ее введение вызвало критику представителей судейского сообщества, которые, «признавая необходимость укрепления судейской власти и повышения ответственности судей», считают «неприемлемым предложением, направленным на какое-либо снижение гарантий независимости судей, в том числе их неприкосновенность»¹⁰.

Обосновывая свою точку зрения, противники введения административной ответственности ссылаются на п. 1.1 Европейской хартии о статусе судей: «в национальные законы не могут вноситься изменения, направленные на снижение уровня гарантий, уже достигнутых в со-

⁸ См.: Цараев А. А. Неприкосновенность судьи как гарантия его независимости: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 185 с.

⁹ См.: Адушкин Ю., Жидков В. Дисциплинарная и административная ответственность судей. С. 24—26.

¹⁰ Там же.

ответствующих странах». Введение в России административной ответственности судей этому положению Хартии прямо противоречит и, конечно же, не вписывается в требования Хартии о необходимости сохранения достигнутого национального уровня правовых гарантий статуса судьи¹¹.

Интересно мнение Валентина Васильевича Кузнецова — председателя Высшей квалификационной коллегии судей РФ, судьи Верховного Суда РФ как, в определенной мере, выразителя настроений судейского сообщества: «Запрет на привлечение судей к дисциплинарной и административной ответственности не самоцель, а лишь средство реализации одного из принципов судебной деятельности — неприкосновенности судьи»¹².

В указанном же ключе выразил свою позицию и Совет Судей РФ: «Введение административной ответственности чревато необоснованным преследованием судьи (особенно в регионах РФ)... в целях прекращения его полномочий»¹³.

Действующее административное законодательство признает нецелесообразным применение общего режима административной ответственности для отдельных субъектов ввиду особенностей их специального правового статуса и устанавливает соответствующие изъятия и иммунитеты. В чем же тогда логика отказа от судейского иммунитета в отношении административной ответственности? Скорее всего, логику следует усматривать в процедурном механизме административной ответственности, который будто бы гарантий независимости судей не умаляет, но превентивное дисциплинирующее воздействие на судей сможет оказать уже самим фактом своего введения.

Если бы речь шла только о предупреждении противоправного публичного поведения отдельных судей, с введением административной ответственности можно было бы и согласиться. Но реальность такова, что результативной превенции административных проступков судей административная ответственность не создает и применяется далеко не эпизодически и за управление автомобилем в нетрезвом виде, и за неповиновение работнику милиции, и за многое другое. Новый механизм ответственности породил намного больше проблем, нежели их существовало в ситуации, когда вместо административной ответственности судьи привлекались к не менее эффективной ответственности по линии квалификационных коллегий. Круг этих проблем нетрудно очертить.

Во-первых, сама по себе усложненная процедура административной ответственности (по решению коллегий судей на основании представления Генерального прокурора) гарантии независимости судей все-таки

¹¹ См.: Эксперты Совета Европы о статусе судей // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 22—23.

¹² Там же. С. 80.

¹³ В Совете судей РФ: «Обеспечить нормальную деятельность судебной системы» // Российская юстиция. 2002. № 1. С. 19—22.

значительно снижает, поскольку не исключает соответствующего процессуального участия должностных лиц различных государственных органов, и, следовательно, не создает препятствий для провокаций и оказания давления с их стороны на провинившихся судей.

Во-вторых, неадекватный содеянному сложный процедурный механизм ответственности с выходом на Генерального прокурора делает малореальным ее применение во всех без исключения случаях.

В-третьих, встает масса других, не разрешенных законом сложных вопросов: о порядке и субъектах неизбежного применения процессуально-обеспечительных мер, гарантиях неприкосновенности судей при составлении протоколов, возможности наложения на них отдельных видов взысканий (конфискации или административного ареста), профессионально-этической допустимости самой ситуации, когда штрафующий или лишаящий кого-либо водительских прав судья сам оштрафован или лишен прав, возможности параллельного наказания судьи еще и по линии квалификационных коллегий, поскольку административное правонарушение порочит судью и авторитет судебной власти¹⁴. Например, В. И. Полудняков отмечает, что и ранее «административное правонарушение судьи, о котором становилось известно Квалификационной коллегии судей, всегда являлось основанием для рассмотрения проступка судьи с весьма жестким исходом: от предупреждения до прекращения полномочий судьи»¹⁵. Таким образом, по мнению В. И. Полуднякова, судья и ранее отвечал за совершение административного правонарушения, причем механизм привлечения к административной ответственности был проще и эффективней.

В центре нашего внимания оказался и вопрос о порядке привлечения судей к уголовной ответственности. Совершенствуя правовые гарантии от необоснованного привлечения судьи к уголовной ответственности, законодатель неоднократно изменял процедуру возбуждения уголовного дела в отношении судьи и взятия его под стражу. Но тем не менее до настоящего времени не решены некоторые проблемы применения данного института.

Так, согласно п. 3, 4, 5 ч. 1 ст. 448 УПК РФ, ч. 3 ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в РФ», решение о возбуждении уголовного дела в отношении судьи либо привлечении его в качестве обвиняемого принимается Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации на основании заключения судебной коллегии, состоящей из трех судей, о наличии в действиях судьи признаков преступления и с согласия Конституционного Суда РФ (в отношении судей данного Суда) либо соответствующей квалификационной коллегии судей (в отношении иных судей).

¹⁴ См: Адушкин Ю., Жидков В. Дисциплинарная и административная ответственность судей. С. 24—26.

¹⁵ Полудняков В. И. Современная российская судебная реформа. На пути в мир правосудия. СПб., 2002. С. 78.

Заключение судебной коллегии о наличии в действиях судьи признаков преступления принимается в десятидневный срок после поступления в суд соответствующего представления Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации с участием прокурора, а также судьи и (или) его адвоката на основании представленных в суд материалов (ч. 3 ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в РФ»). УПК РФ (ч. 2 ст. 448) устанавливает порядок, согласно которому такое представление должно быть рассмотрено в закрытом судебном заседании с участием руководителя следственного органа, «а также с участием лица, в отношении которого внесено представление, и его защитника». Таким образом, УПК РФ требует присутствия и судьи и его защитника, в то время как Закон о статусе судей допускает участие одного из них. Также интересно, что УПК РФ говорит об участии в судебном заседании руководителя следственного органа, а Закон о статусе судей требует участия прокурора. При этом следует применять порядок, установленный УПК РФ, поскольку в силу ч. 1, 2 ст. 1 и ч. 1 ст. 7 УПК РФ положения иных федеральных законов применяются в части, не противоречащей УПК РФ.

Если задачей судебной коллегии является установление в действиях судьи признаков преступления либо отсутствие таковых, то назначение Конституционного Суда и квалификационной коллегии судей в механизме возбуждения уголовного дела в отношении судьи либо привлечения его в качестве обвиняемого по другому делу осталось нераскрытым.

Не понятно, на каком основании Конституционный Суд или квалификационная коллегия судей могут отказать, например, в даче согласия на возбуждение в отношении судьи уголовного дела, если судебная коллегия установит в действиях судьи наличие признаков преступления. Единственное основание содержится в ч. 8 ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», где установлено, что суд либо квалификационная коллегия судей при рассмотрении вопросов о возбуждении уголовного дела в отношении судьи либо о привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу, о привлечении судьи к административной ответственности, либо о производстве в отношении судьи оперативно-розыскных мероприятий или следственных действий, установив, что производство указанных мероприятий или действий обусловлено позицией, занимаемой судьей при осуществлении им судейских полномочий, отказывает в даче согласия на проведение указанных мероприятий или действий. Иные основания для отказа в даче согласия на проведение указанных действий и мероприятий законом не предусмотрены.

Признавая необходимость особых гарантий от необоснованного возбуждения в отношении судьи уголовного дела либо привлечения его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу, считаем, что вопрос о принятии соответствующего решения должен относиться к компетенции только Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации и квалификационной коллегии судей. Не-

обходимость получения заключения судебной коллегии для возбуждения в отношении судьи уголовного дела либо привлечения его к уголовной ответственности не имеет достаточных обоснований. Решение судебной коллегии о наличии в действиях судьи признаков преступления есть констатация наличия оснований к возбуждению уголовного дела в отношении судьи, т.е. к его уголовному преследованию. Суд, однако, не должен осуществлять функцию уголовного преследования ни в какой части, ни самостоятельно, ни в сотрудничестве с прокуратурой либо другими органами уголовного преследования, так как это противоречит назначению суда как органа правосудия. Обязанность установления оснований к возбуждению уголовного дела расширяет его функции за счет наделения несвойственными ему полномочиями.

Исходя из изложенного, предлагается порядок, при котором Председатель Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, установив наличие признаков преступления в действиях судьи, вносит в квалификационную коллегия судей представление на возбуждение уголовного дела в отношении судьи либо привлечение его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу. Квалификационная коллегия судей рассматривает при этом только вопрос о достаточности материалов, представленных Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, на основании которых он пришел к выводу о наличии признаков преступления в действиях судьи. При положительном ответе на данный вопрос квалификационная коллегия судей дает согласие на представление Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

Необходимость получения согласия квалификационной коллегии судей после решения судебной коллегии противоречит практике Европейского суда по правам человека, который установил, что требование п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод «иметь «независимый и беспристрастный орган правосудия, учрежденный на основе закона», тесно связано с требованием справедливого рассмотрения дела. Решение суда или трибунала не будет независимым, если какой-либо иной властный орган окажется способным решать, будет ли осуществлено постановление суда или трибунала»¹⁶.

331

Сейчас же вопрос о наличии в действиях судьи признаков преступления решается представителями судейского сообщества. Иными словами, объективная беспристрастность не гарантирована, поскольку вопрос о наличии в действиях судьи признаков преступления решается фактически корпоративным органом, а такое положение дел вряд ли может быть оценено как соответствующее международным стандартам независимости судей.

Представительство общественности в квалификационных коллегиях превращается в иллюзорную гарантию социального контроля за судеб-

¹⁶ Ван де Харк против Нидерландов, 19.04.1994 г. // Ф. Джекобс, Р. Уайт. Европейская конвенция по правам человека. М., 1996. С. 51.

ной властью, так как в случае, если судебные коллегии не установят в действиях судьи признаков преступления, представление Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации вообще не попадет в квалификационную коллегию.

При установлении гарантий судейской неприкосновенности законодателю следует совершенствовать механизм привлечения судей к уголовной ответственности. Необходимо привести в соответствие уголовно-процессуальные нормы и нормы Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» в части определения круга субъектов, участвующих при решении вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении судьи или привлечении его в качестве обвиняемого.

В целом вызывает сомнение целесообразность дублирования положений, регулирующих порядок уголовного судопроизводства в отношении судьи, в Законе РФ «О статусе судей в РФ» и в Уголовно-процессуальном кодексе РФ. Представляется, что такие положения следует сохранить только в УПК РФ, как и правовые гарантии в ходе уголовного преследования в отношении иных категорий лиц, поскольку в силу ч. 1, 2 ст. 1 и ч. 1 ст. 7 УПК РФ положения иных федеральных законов применяются в части, не противоречащей УПК РФ. В Законе РФ «О статусе судей в РФ» следует установить отсылочную норму к УПК РФ: «порядок уголовного судопроизводства в отношении судьи определяется Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации».

Как мы видим, рассмотренные нами выше правовые гарантии статуса судьи выступают безусловными предпосылками для обеспечения независимости судьи в уголовном процессе. Суть правовых гарантий статуса судьи состоит в стремлении обеспечить такие условия, в которых суд и работающие в нем судьи могли бы иметь реальную возможность принимать ответственные решения по уголовному делу без постороннего вмешательства, без какого бы то ни было давления и иного воздействия, на прочной основе предписаний закона и только закона.