

УДК 342.56

## СИСТЕМА ОТБОРА И НАЗНАЧЕНИЯ НА ДОЛЖНОСТЬ СУДЕЙ КАК ГАРАНТИЯ ИХ НЕЗАВИСИМОСТИ

Р. С. Палагин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 3 февраля 2011 г.

**Аннотация:** *статья посвящена исследованию системы отбора и назначения на должности судей как гарантии их независимости. На основе обобщения международного опыта, анализа российского законодательства и практики отбора и назначения на должности судей в России формулируются предложения, направленные на совершенствование правовых и организационных гарантий этой деятельности.*

**Ключевые слова:** *принцип независимости, судья, гарантии, назначение, судебная защита, требования к судебным кадрам.*

**Abstract:** *the article is devoted to the research into the system of selection and appointment of judges as a means to guarantee their independence. Based on the summary of international experience in this sphere, analysis of the Russian legislation and practice of judicial selection and appointment in Russia, the article comes up with a range of proposals aimed at improving the legal and organizational guarantees of judicial activities.*

**Key words:** *principle of independence, judge, guarantees, appointment, judicial defence, requirements for judicial staff.*

Принцип независимости судей и гарантии его обеспечения закрепляются в большинстве конституций современных демократических государств. В соответствии со ст. 120 Конституции РФ судьи независимы и подчиняются только Конституции и федеральному закону. Принцип независимости судей закреплен ст. 12 Закона РСФСР «О судостроительстве РСФСР»<sup>1</sup>, ст. 5 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»<sup>2</sup>, ст. 29 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>3</sup>. Независимости судей и их высокому профессионализму в первую очередь способствуют их пожизненное назначение и несменяемость. Без этого конституционно закрепленного качества «положения» судьи не может быть правосудия и не может быть правового государства. В то же время,

---

149

---

<sup>1</sup> О судостроительстве РСФСР : закон РСФСР от 8 июля 1981 г. (по сост. на 24 мая 2009 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976 ; Собр. законодательства РФ. 2009. № 19. Ст. 2273.

<sup>2</sup> О судебной системе РФ : федер. конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (по сост. на 12 марта 2010 г.) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1 ; Рос. газета. 2009. № 211.

<sup>3</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (по сост. на 9 февраля 2011 г.) // Собр. законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447 ; 2010. № 45. Ст. 5742.

подтверждая необходимость незыблемости принципа независимости судей, Президент РФ Д. А. Медведев на встрече с членами Общественной палаты в январе 2011 г. признал, что российское судейское сообщество превратилось в закрытую корпорацию, не способную к самоочищению, и данное обстоятельство, по мнению главы государства, терпимо быть не может<sup>4</sup>.

Одной из гарантий независимости судей, позволяющей осуществлять правосудие на высоком профессиональном уровне, открыто для общества, является назначение на эту должность квалифицированных юристов, имеющих необходимый опыт профессиональной деятельности, а также соответствующие моральные качества. То есть речь идет о значении кадров и кадровой политики для совершенствования российской судебной системы. По мнению Президента РФ, – это важнейший вопрос. В последние годы в связи с подготовкой юристов «на поток» и засильем слабых юридических вузов наблюдается снижение уровня профессиональной подготовки юристов, которые потом вершат человеческие судьбы<sup>5</sup>. В связи с этим в ходе судебной реформы необходимо совершенствовать кадровую политику, в частности, разрабатывать и внедрять в практику принципы подбора на должности судей, а также принципы кадрового роста, соответствующие объективным критериям, позволяющим учесть уровень их юридической подготовленности, опыт профессиональной деятельности, а также моральные качества.

Таким образом, в России в настоящее время проблема подбора кадров на должности судей приобрела особую актуальность. Целью настоящей статьи является анализ наиболее острых проблем системы отбора на должности судей в Российской Федерации.

Прежде чем говорить о российской системе отбора кадров на должности судей, обратимся к международным документам и зарубежному опыту функционирования системы отбора и подготовки судей. Это позволит определить международные стандарты, необходимые требования, которым должна отвечать система отбора кадров в демократических государствах.

Требования, предъявляемые к отбору и подготовке судей, закреплены в таких международных актах, как: «Основные принципы независимости судов и судебной власти от 1985 г.»; «Процедуры эффективного осуществления Основных принципов независимости судебных органов от 24 мая 1989 г.»<sup>6</sup>; «Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование от 1990 г.», «Рекомендации № R (94)12 Комитета Министров странам-участницам относительно незави-

---

<sup>4</sup> Рос. газета. 2011. № 5404 (28).

<sup>5</sup> См.: Вступительное слово Президента РФ Д. А. Медведева на совещании по вопросам совершенствования судебной системы, 20 мая 2008 года, Москва, Кремль // Новая юстиция. 2008. № 1. С. 17.

<sup>6</sup> Права человека и судопроизводство : сб. междунар. док. Вена ; Варшава, 1996. С. 154–155.

симости, эффективности и роли судей от 1994 г.», «Всеобщая хартия судей от 1999 г.»; Европейская хартия «О статусе судей» и др.<sup>7</sup>

Следует отметить, что, как правило, требования, предъявляемые к судьям и к их деятельности в международных документах, неразрывно связаны с закреплением гарантий принципа независимости судей.

В частности, в Основных принципах независимости судебных органов, Одобренных Резолюцией 40/146 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 1985 г., указано, что независимость судебных органов гарантируется государством и закрепляется в конституции или законах страны. Все государственные и другие учреждения обязаны уважать и соблюдать независимость судебных органов. К принципам, закрепленным в Резолюции, относятся: наличие высоких моральных качеств и способностей, соответствующая подготовка и квалификация в области права. Любой метод подбора судей должен гарантировать от назначения судей по неправомерным мотивам. При подборе судей не должно быть дискриминации в отношении данного лица по признакам расы, цвета кожи, пола, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения<sup>8</sup>. Ни один судья не назначается и не избирается для целей, не совместимых с Основными принципами, и ни от одного судьи не требуется выполнения функций, не совместимых с этими Принципами, ни один судья не соглашается на должность в судебных органах на основе назначения или избрания, не совместимых с Основными принципами, и не выполняет не совместимых с ними функций<sup>9</sup>.

В Европейской хартии «О статусе судей» закреплены важные положения, касающиеся нормативного закрепления статуса судей, а также порядка отбора, назначения, продвижения по службе и окончания пребывания в должности судьи. В п. 1.2 предусматривается, что «в каждом европейском государстве основные принципы закона о статусе судей излагаются во внутренних нормах высшего уровня, а его правила – в нормах не ниже законодательного уровня»<sup>10</sup>. К сожалению, как отмечалось в литературе<sup>11</sup>, этот важный международно-правовой акт в России не реализован. В настоящее время процедура отбора и назначения федеральных судей регулируется большим числом нормативно-правовых актов различной юридической силы: Конституцией РФ<sup>12</sup>, ФКЗ «О судебной системе

<sup>7</sup> Рос. юстиция. 1999. № 9.

<sup>8</sup> См.: Международное публичное право : сб. документов. М., 1996. Т. 2. С. 124 – 126.

<sup>9</sup> См.: Резолюции и решения Экономического и Социального Совета // Экономический и Социальный Совет. Официальные отчеты. 1989. Дополнение № 1 (E/1989/89). С. 54–55.

<sup>10</sup> Рос. юстиция. 1999. № 9.

<sup>11</sup> См.: *Телегина В. А.* Этика судьи : учеб. пособие / под ред. А. Ф. Соколова. Саратов, 2008. С. 33.

<sup>12</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ) // Собр. законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 1, 2.

РФ»<sup>13</sup>, Законом РФ «О статусе судей в РФ», имеет свои особенности ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»<sup>14</sup>, а также Положениями о порядке работы квалификационных коллегий судей<sup>15</sup>, об экзаменационных комиссиях по приему квалификационного экзамена на должность судьи<sup>16</sup>. В литературе указывается на необходимость принятия самостоятельного закона, которым регламентировалась бы процедура отбора и назначения судей<sup>17</sup>. Представляется, что этот механизм должен быть определен и закреплён в Федеральном законе «О порядке отбора и назначения на должность федеральных судей в РФ». Подобная международная практика известна. Например, в «Немецком Законе о судьях» детально прописано, кто может претендовать на должность судьи: это лицо, окончившее юридический факультет немецкого университета, успешно сдавшее первый и последующий за ним второй государственный экзамен. Закон устанавливает минимальную продолжительность обучения, условия практической стажировки и меры по контролю за успеваемостью судьи-стажера и т.д.<sup>18</sup>

Применительно к России следует подчеркнуть необходимость создания такой системы подбора кадров на должность судей, которая была бы прозрачной и понятной не только судейскому сообществу, но и гражданскому обществу в целом, предотвращала бы проникновение в систему лиц, ищущих решения лишь своих личных интересов; противодействовала давлению со стороны государственных (негосударственных) органов и их должностных лиц на членов экзаменационных комиссий по приему экзамена на замещение должности судьи или в связи с назначением кого-либо на должность судьи. Понятно, что в таких случаях, судья будет находиться в зависимом положении от тех, кто «помог» при назначении, что создает благоприятные условия для вовлечения его в коррупционную деятельность.

Что касается предусмотренного Законом порядка отбора и наделения судей полномочиями, то он должен соответствовать демократическим принципам и подходам, что в конечном итоге способствовало бы демократизации российского правосудия, обеспечению законности и справедливости судебных решений.

С 1 января 2011 г. начали действовать новые для российской правовой системы правила (требования), закрепленные в Федеральном законе от 1 июля 2010 г. № 135-ФЗ «О внесении изменения в статью 20.1 Закона

---

<sup>13</sup> О судебной системе РФ : федер. конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (по сост. на 12 марта 2010 г.) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1 ; Рос. газ. 2009. № 211.

<sup>14</sup> О статусе судей в РФ : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (по сост. на 15 января 2011 г.) // Рос. газ. 1992. № 170 ; Собр. законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

<sup>15</sup> Вестник Высшей квалификационной коллегии судей РФ. 2007. № 2(12).

<sup>16</sup> См.: Рос. юстиция. 2002. № 8.

<sup>17</sup> См., например: *Ершов В. В.* Статус суда в правовом государстве. М., 1992. С. 84 ; *Его же.* Суд в правовом государстве // Сов. юстиция. 1990. № 2. С. 3.

<sup>18</sup> См.: *Александров И.* Принципы разрешения хозяйственных споров судами ФРГ. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/international/article8.html#fnB6> (2002. 19 марта)

Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>19</sup>, устанавливающие, что судья федерального суда, *впервые назначенный на должность судьи, проходит профессиональную переподготовку*, в форме обучения в образовательных учреждениях высшего профессионального и дополнительного профессионального образования, осуществляющих профессиональную переподготовку и повышение квалификации судей, и в форме стажировки в суде, общая продолжительность которой не может превышать шесть месяцев. Порядок и сроки прохождения переподготовки, основания освобождения судьи от ее прохождения определяются соответственно Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ в ведомственных актах. Однако, к сожалению, на сегодняшний день каких-либо актов по названным вопросам не принято, т.е. для повышения квалификации впервые назначенных судей отсутствует нормативная основа.

Кроме того, на наш взгляд, серьезным пробелом в Федеральном законе «О статусе судей в Российской Федерации» является отсутствие упоминания о цели и задачах профессиональной переподготовки судей. В связи с этим предлагаем дополнить п. 1, ч. 1, ст. 20.1 названного Закона, сформулировав его в следующей редакции: «Судья, впервые назначенный на должность судьи, проходит профессиональную переподготовку, цель которой состоит в получении юридических знаний, а также приобретении практического опыта и навыков, необходимых для осуществления правосудия».

Однако, по нашему мнению, требуется радикальное изменение самой системы отбора на должность судей, где профессиональная переподготовка должна предшествовать назначению на эту должность. В связи с этим в предложенном ранее Законе «О порядке отбора и назначения на должность федеральных судей в РФ» необходимо предусмотреть процедуру обучения кандидатов на должность судей.

Как нам представляется, именно создание центра по обучению *кандидатов в судьи*<sup>20</sup>, рекомендованных ККС<sup>21</sup> для замещения вакантной должности судьи, а не профессиональная переподготовка *впервые назначенных на должности судей* будет способствовать выбору более достойных кандидатов. Для этой роли в большей мере подходит Российская академия правосудия. Обучение в Российской академии правосудия необходимо совместить со стажировкой в одном из судов, где имеется вакантная должность судьи.

<sup>19</sup> О статусе судей в РФ : закон РФ от 26 июля 1992 г. № 3132-1 (по сост. на 15 января 2011 г.) // Рос. газ. 1992. № 170 ; Собр. законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

<sup>20</sup> См. подробнее: *Клеандров М. И.* В чем основной смысл квалификационного экзамена кандидата в судьи? // Российское правосудие. 2008. № 1. С. 82 ; *Сачков А. Н., Титухов М. Б.* Кандидат на должность судьи : проблемы и региональный опыт профессиональной подготовки // Рос. судья. 2007. № 11 ; *Мартынов Е. А.* Кандидат в судьи : проблема отбора // Вестник Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. 2005. № 6. С. 10 ; *Пейсииков В.* Организационные аспекты отбора и подготовки судей в Российской Федерации // Российское правосудие. 2006. № 6. С. 97.

<sup>21</sup> Квалификационная коллегия судей.

Эта система отбора может выглядеть следующим образом.

Выявление соответствия кандидата на должность судьи предъявляемым требованиям относительно стажа работы по юридической специальности, отсутствия заболеваний, препятствующих работе в должности судьи, и т.д. На наш взгляд, следует дополнить существующий перечень и требованием о наличии безупречной репутации у соискателя.

Кандидат, удовлетворяющий всем требованиям, сдает квалификационный экзамен, по результатам которого ККС рекомендует его для назначения в качестве судьи-стажера в суд, где существует вакансия. Решение вопроса о рекомендации того или иного кандидата должно осуществляться на конкурсной основе.

Председателем вышестоящего суда за судьей-стажером закрепляется куратор из числа наиболее профессиональных судей суда, с кандидатом на должность судьи заключается срочный трудовой договор, и на период его действия выплачивается денежное вознаграждение в размере 50–70 % должностного оклада судьи районного (городского) суда (должен быть сформирован специальный фонд оплаты труда для судей-стажеров).

Подготовка судьи должна включать в себя:

- теоретический курс обучения в Академии правосудия (4–6 месяцев). Кандидатов и докторов наук предлагаем освободить от прохождения теоретического курса;
- стажировку в суде (12 месяцев);
- итоговый курс обучения с проведением семинаров и экзаменов (2 месяца).

По итогам обучения и стажировки Академия выставляет баллы, куратор составляет подробную характеристику на стажера. Сам стажер составляет развернутый план своей стажировки и отчет о ее прохождении. Все эти данные передаются для рассмотрения в ККС для решения вопроса о назначении судьей на постоянной основе. По-видимому, есть основания для впервые назначенных судей предусматривать испытательный срок (например, сроком до 3-х лет).

В настоящее время такая подготовка РАП<sup>22</sup> не осуществляется, поэтому на сегодняшний день основная цель создания этого специализированного учебного заведения для судебной системы до конца не реализована. Это, безусловно, негативно сказывается на качестве работы судов, эффективности осуществления функции судопроизводства.

Необходимо совершенствовать и процедуру назначения на должность судей. Сейчас существует весьма длительная процедура назначения, которая начинается с получения положительного решения ККС и заканчивается подписанием Президентом РФ соответствующего Указа. При Президенте РФ функционирует Комиссия по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов<sup>23</sup>. Она

<sup>22</sup> Российская академия правосудия.

<sup>23</sup> См.: Указ Президента РФ от 4 октября 2001 г. № 1185 “О Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов” // Собр. законодательства РФ. 2001. № 41. Ст. 3938.

является консультативным органом при Президенте РФ по обеспечению реализации конституционных полномочий Президента РФ по назначению судей федеральных судов. Основной функцией Комиссии является: рассмотрение внесенных в установленном порядке и с учетом мнения полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах материалов по кандидатурам на должности судей, а также иных материалов, связанных с подбором кандидатов на должности судей федеральных судов, и подготовка по указанным материалам предложений Президенту РФ.

Материалы по кандидатурам на должности судей Комиссия рассматривает в течение двух месяцев, но вправе отложить их рассмотрение не более чем на один месяц. Предложения по назначению на должности судей направляются Президенту РФ в течение одного месяца со дня заседания Комиссии, на котором были рассмотрены материалы по кандидатурам. В итоге 4 месяца длится процедура согласования кандидатур только в структуре Администрации Президента РФ, без учета времени на подготовку, и принятие указа Президента о назначении судей. Стоит в связи с этим подумать о сокращении сроков рассмотрения и возможности исключения из этой «цепочки» полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, чье мнение требуется учитывать, тем более, что в Указе Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»<sup>24</sup> об этих полномочиях представителей Президента ничего не сказано.

В статье была затронута лишь часть проблем, которые необходимо решить в ближайшее время. Считаем, что реализация наших предложений могла бы усовершенствовать процедуру отбора и назначения на должности судей, сделать ее более прозрачной, соответствующей требованиям, предъявляемым к этому процессу в демократическом обществе, что, несомненно, способствовало бы более качественной, профессиональной деятельности судей по осуществлению правосудия и в итоге повысило бы уровень законности в стране, укрепило гарантии права на судебную защиту.

---

<sup>24</sup> Рос. газета. 2000. № 92–93.

*Воронежский государственный университет*

*Палагин Р. С., соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран*

*E-mail: palaginroman84@rambler.ru*

*Тел.: 8 (904) 210-44-71*

*Voronezh State University*

*Palagin R. S., Post-graduate Student of the Constitutional Law of Russia and Foreign Countries Department*

*E-mail: palaginroman84@rambler.ru*

*Tel.: 8 (904) 210-44-71*