

Независимость судей в механизме управления судебной системой



Цветков Юрий Анатольевич,

кандидат юридических наук, доцент,
федеральный судья в отставке

E-mail: Yutsvet@yandex.ru

Аннотация. Исследование направлено на совершенствование правовых и организационных механизмов, обеспечивающих реализацию конституционного принципа независимости судей и самостоятельности судебной власти. Категория независимости судей анализируется через призму управленческих отношений в судебной системе, а также во взаимосвязи с уровнем политической зрелости общества. Выявляются реальные субъекты, цели и инструменты управления судьями, а также пробелы в законодательстве о статусе судей, создающие условия для ограничения их независимости. Обосновывается тезис о том, что проблема независимости судей упирается не только в вопрос баланса между внешне- и внутрисистемным управлением, но и во взаимоотношения судебной системы и общества. Методология исследования строится на стыке правового и управленческого анализа. В ее концептуальной основе лежит так называемый управленческий подход в праве, исходной предпосылкой которого служит утверждение об отсутствии «чистых» правовых отношений, если их участниками становятся субъекты, являющиеся элементами организационных систем (судов, правоохранительных органов и т.д.). Эти отношения всегда в той или иной степени отклоняются от идеальных целей, как они сформулированы в законе, в сторону целей, диктуемых организационной эффективностью. Исследование опирается на эмпирическую базу: данные судебной статистики, результаты социологических исследований, включенное наблюдение — опыт работы автора мировым и федеральным судьей. По результатам исследования делается вывод о том, что укрепление независимости судей может произойти только при совместном действии судейского сообщества и гражданского общества. Предлагаются конкретные организационные и правовые меры, направленные на повышение независимости судей.

Ключевые слова: судебная власть, независимость судей, председатель суда, органы судейского сообщества, управление.

Декларации о независимости еще никого не сделали истинно независимым
Дж. Сантаяна

Одним из главных исторических вызовов России по-прежнему остается второстепенная роль суда в разрешении социальных конфликтов. Крупные отечественные корпорации и предприниматели при заключении сделок все чаще делают оговорки о рассмотрении споров в европейских судах, предпочтительно в Лондоне¹. Они очевидно полагают, что в судах недружественных стран вероятность справедливого разрешения дела выше, чем в своей собственной стране. Независимые суды и квалифицированные судьи стали элементом национального бренда. Стратегические преимущества от репутации страны с независимым правосудием значительно превышают ситуативные тактические выгоды от управляемых

судов. Развитые правовые порядки делают обладающие ими государства более привлекательными и для размещения капитала, и в качестве цивилизационных ориентиров для развивающихся стран, выступая одним из действенных инструментов «мягкой силы».

(Не)зависимость судей: как оценить?

В докладе Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в нашей стране за 2012 г. отмечались тенденции к деградации судебной системы в общей атмосфере недоверия граждан к непредвзятости и справедливости судебных решений². В аналогичном докладе за 2014 г. используются уже более нейтральные формулировки.

² Общественная палата РФ. Доклад о состоянии гражданского общества в РФ за 2012 г. С. 63 // URL: http://www.oprf.ru/files/doklad_grazdanskoe_obshestvo.pdf; там же. Доклад о состоянии гражданского общества в РФ за 2016 г. / URL: https://oprf.ru/files/1_2017dok/Doklad_OPRF_2016_11012017.pdf.

¹ См.: Ермоленко А. Королева рассудит: зачем ВТБ судится с Олегом Дерипаской в Лондоне // Forbes. 02.11.2019.

В нем говорится о модернизации судебной системы, герметичности судейской корпорации и необходимости включения в состав квалификационных коллегий судей представителей региональных общественных палат³. В докладах Общественной палаты за 2015 — 2018 гг. об этой проблеме не сказано ни слова. Вероятно, она либо решена, либо представители общественности не стали касаться наиболее острых проблем российской государственности в свете так называемого крымского консенсуса. Между тем, опрос общественного мнения по состоянию на 5 августа 2018 г. показал, что 40% граждан нашей страны в целом оценивают деятельность российских судов и судей отрицательно и только 24% — положительно. При этом 46% опрошенных полагают, что несправедливые приговоры судьи выносят часто, и только 27% — редко⁴.

Вопрос о независимости судей ставился на прошедшем в 2012 г. VIII Всероссийском съезде судей, однако в принятом по его итогам постановлении он был целиком сведен к проблеме повышения заработной платы судей⁵. На IX Всероссийском съезде судей, прошедшем в декабре 2016 г., проблема независимости судей вообще не поднималась, хотя вопросам материального и социального обеспечения судей по-прежнему было уделено много внимания. Такая позиция свидетельствует о неспособности судейского сообщества самостоятельно ставить и решать вопрос о своей независимости в принципиальной плоскости. Высокий уровень обеспеченности усиливает мотивацию судьи держаться за свою должность и тем самым делает его более зависимым от того, кто обеспечивает ему такое благосостояние.

В июне 2011 г. по собственной инициативе подали в отставку одновременно пять судей Пресненского районного суда г. Москвы, что не могло не отразиться на отправлении правосудия в одном из ключевых районов столицы, на территории которого находится российское правительство. Следует подчеркнуть — подали в отставку сразу пять федеральных судей, т.е. должностных лиц категории «А», назначаемых лично Президентом РФ — случай в истории России беспрецедентный. Однако ни в органах государственной власти, ни в институтах

гражданского общества никто не попытался выслушать этих судей и разобраться в причинах столь необычного демарша. Не получило внятных объяснений происшедшего и судейское сообщество. На совещании судей столицы по итогам полугодия председатель Московского городского суда буквально одной репликой высказался в поддержку председателя районного суда и с осуждением подавших в отставку судей. Логика, как представляется, такова: не дать судьям ни малейшего повода почувствовать, что они могут как-то повлиять на принятие управленческих решений.

Герметичность судейской корпорации не позволяет людям сторонним правильно разобраться в проблемах суда и докопаться до их истоков. Так, в общественном сознании, формирующемся высказываниями некомпетентных политиков и журналистов, прочно утвердилось мнение о тотальной коррумпированности судей. Более половины российских граждан (61%) по-прежнему убеждены, что большинство судей получают взятки, и лишь 17% считает, что судьи в основном взяток не берут⁶. В действительности эта проблема давно утратила былую остроту. Даже такой последовательный критик судебной системы, как экс-президент Адвокатской палаты Москвы Г.М. Резник, признаёт, что слухи о коррумпированности судов, особенно уголовных, сильно преувеличены. Проблема, по его мнению, состоит как раз в обратном явлении. Судьи, опасаясь быть заподозренными в коррупции, выносят обвинительные приговоры с максимально жесткими наказаниями⁷. Снижение коррупции в судах стало возможным благодаря высокой степени контроля за решениями судей, что, в свою очередь, ослабляет независимость.

Впервые тезис о диалектическом единстве управленческих и правовых отношений сформулировала профессор И.Б. Михайловская. Применительно к судебной системе она указала, что судья, являясь элементом организационной системы, подчиняется организационным законам, основанным на управленческих принципах, в том числе иерархичности и единоначалия, а свои личные результаты должен соотносить с общей организационной эффективностью. При этом управление может быть внешне- и внутрисистемным. Внешним по отношению к судебной системе будет считаться управление, которое исходит от субъектов, не являющихся элементами управляемой системы. Ученый называет

³ С. 157. https://www.oprf.ru/files/oprf_dokladsociety_a4_12-2014_184p_rus_blok_corr_4_preview_postr.pdf

⁴ Суды: представления об их справедливости, независимости, личный опыт (на 5 авг. 2018 г.) Фонд общественное мнение (ФОМ) // URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14080>.

⁵ См.: постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19.12.2012 «О состоянии судебной системы РФ и основных направлениях ее развития» // <http://docs.pravo.ru/document/view/29807338>.

⁶ Суды: представления об их справедливости, независимости, личный опыт (на 5 авг. 2018 г.).

⁷ «Поединок». Программа В. Соловьева. 2012, Россия, 11 вып. // URL: <http://www.zoomby.ru/watch/13459-poedinok-s-vladimirom-solovevym>.

такowymi по отношению к судебной системе законодательную власть, к ней же следует отнести и власть президентскую в силу того влияния, которое оказывает глава государства и его администрация на формирование кадрового состава судов и в целом координацию деятельности всех ветвей власти. Внутрисистемное управление осуществляют субъекты управления, которые сами являются элементами управляемой системы (председатели судов и органы судейского сообщества)⁸. Совокупность устоявшихся правил, технологий и процедур принятия субъектами управления решений, влияющих на поведение управляемых объектов, называется механизмом управления⁹.

Среди представителей истеблишмента, возможно, существует иллюзия некоего коридора, в рамках которого судья, будучи несвободным в принятии решений по делам, затрагивающим интересы внешнесистемного управления, останется независимым и справедливым при рассмотрении прочих дел. В самом широком контексте такая иллюзия вполне укладывается в идеологию, сформулированную в феврале 2019 г. В.Ю. Сурковым: «В новой системе все институты подчинены основной задаче — доверительному общению и взаимодействию верховного правителя с гражданами. Различные ветви власти сходятся к личности лидера, считаясь ценностью не сами по себе, а лишь в той степени, в какой обеспечивают с ним связь»¹⁰. На самом же деле сложившийся за долгие годы механизм формирования судейских кадров и контроля судей по самой логике своего существования постоянно тяготеет к сужению границ этого коридора вплоть до их полного смыкания и перерождения правосудия в чисто административную деятельность. Внутрисистемное руководство судебной властью осуществляется таким образом, как будто лица, его осуществляющие, получили карт-бланш на управление судьями в обмен на гарантию лояльности к внешнесистемным элементам управления, проявляя при этом крайнюю ригидность по отношению, в том числе, и к внешнесистемным управленческим воздействиям во всем, что не угрожает стабильности существующей макросистемы.

В этом контексте стала знаковой развернувшаяся в научной и общественной среде дискуссия по вопросу о количестве выносимых российскими судами оправдательных приговоров.

Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев, подводя в одном из интервью итоги своего президентского правления, признал количество оправдательных приговоров не только индикатором эффективности судебной системы, но и выразил надежду на то, что число таких с каждым годом будет увеличиваться¹¹. Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев высказал в свою очередь обратную точку зрения, указав, что «нельзя мерить правосудие количеством оправданных»¹², оставив тем самым надежды главы исполнительной власти без особых перспектив их реализации.

Не менее ярким примером означенного феномена стало выступление депутата Государственной Думы от фракции «Единая Россия», впоследствии губернатора Тульской области В.С. Груздева на одном из совещаний судей г. Москвы в феврале 2010 г. Обращаясь к судейскому сообществу столицы, последний заметил, что практически по всем гражданским делам, в которых заявлены требования о взыскании неустойки, применяются положения ст. 333 ГК РФ о праве суда снижать размер неустойки при ее несоразмерности последствиям нарушения обязательств. Правовой механизм, который по замыслу законодателя должен применяться лишь в исключительных случаях, приобрел характер всеобщей практики, полностью нивелирующей превентивное значение института неустойки в гражданском обороте. Резюмируя свое выступление, депутат дал понять, что законодатель поставлен в такую ситуацию, при которой вынужден будет исключить из ГК норму о снижении неустойки при столь массовом характере ее применения.

В обществе, таким образом, возникает ощущение сопротивления, оказываемого судебной системой стратегическим инициативам законодателя, направленным на гуманизацию уголовного и оптимизацию гражданского судопроизводства. Такой эффект известен как внутреннее сопротивление системы, оказываемое ею процессу развития, из-за перегрузок стратегического характера. Согласно одному из законов управления, известному как закон Грешема — Саймона, обыденная, повторяющаяся, знакомая с давних пор текущая операционная деятельность стремится вытеснить новую, эпизодическую стратегическую деятельность¹³. Применительно к судебной системе данный закон может быть

⁸ См.: Михайловская И.Б. Соотношение процессуальных и управленческих отношений в уголовном судопроизводстве // Государство и право. 2011. № 7. С. 23—33.

⁹ См.: Новиков Д.А. Методология управления. М.: Либроком, 2011. С. 93.

¹⁰ Сурков В. Долгое государство Путина // Независимая газета. 11.02.2019.

¹¹ См.: Берсенева Т. «Судье нужно разорвать собственные представления с представлениями следствия и защиты» — Медведев о судебной реформе // URL: <http://pravo.ru/news/view/71621>.

¹² РГ. 2013. 19 февр. № 6011.

¹³ См.: Ансофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989. С. 274.

обличен в сформулированное И. Б. Михайловской правило: прошлый опыт функционирования системы судопроизводства является одним из наиболее важных регуляторов её внутрисистемного управления¹⁴.

Между тем, ввиду сложности и неоднородности судебной системы, было бы серьезным заблуждением отождествлять поведение всей системы с мировоззренческими и профессионально-психологическими установками каждого ее элемента, т.е. самих судей, которые могут быть диаметрально противоположными. Что же заставляет судей и систему вести себя таким образом, что ее поведение не вызывает доверия большей части российского общества? Это лежащий в ее основе механизм управления судьями, анализу которого и посвящена статья. Вскрывая данный механизм, мы условно раскладываем систему управления судьями на три составляющих: субъекты, инструменты и условия управления. При этом мы исходим из того, что целями системы управления судьями являются: а) обеспечение судебной властью составляющей в поддержании стабильности социально-политической системы; б) стабильность собственной системы, обеспечивающей привилегированное положение в ней субъектов управления.

Субъекты управления судьями

Судебная система Российской Федерации может быть разделена на два основных блока: лица, осуществляющие правосудие и лица, обеспечивающие деятельность по осуществлению правосудия. Между ними существует отдельная категория лиц, сочетающих в себе обе эти функции, — председатели и заместители председателей судов. Председателем¹⁵ суда может быть назначен только тот, кто имеет статус судьи. Процедура назначения на должности судьи и председателя суда практически идентичны, с той лишь разницей, что судья назначается без ограничения срока полномочий, а председатель суда — на шестилетний срок.

При этом, как это следует из ст. 12 Кодекса судейской этики, осуществление судебных функций имеет приоритетный характер по отношению к другим видам деятельности, в том числе и к исполнению организационно-распорядительных полномочий в отношении других

судей. Однако на практике складывается обратная ситуация, при которой лица, фактически не осуществляющие правосудия на системной и регулярной основе, а занимающиеся в основном административной деятельностью в качестве обычных корпоративных менеджеров, пользуются всеми преимуществами и привилегиями, которые даёт им статус судьи и которые могут быть оправданы только осуществлением правосудия. Работа председателей судов по рассмотрению дел, которая должна быть для них приоритетной, ни по своему объему, ни по структуре никак не сопоставима с той работой, которую проделывают рядовые судьи. Обладая исключительным правом распределения дел между судьями (до введения автоматизированной системы), председатели абсолютно свободны в дозировании собственной нагрузки: ими рассматриваются в основном уголовные дела в особом порядке, дела судебного контроля (рассмотрение ходатайств следственных органов о производстве процессуальных действий и применении мер принуждения), «поточные» гражданские дела (разрешаемые по шаблонной схеме однотипные иски к одному ответчику — банку, страховой компании и т.п.) либо их функции в отправлении правосудия ограничиваются участием в работе президиумов судов.

Таким образом, судебная система неоднородна и состоит из двух подсистем с противоположными установками. Первая подсистема включает в себя рядовых судей, которые в силу самой природы правосудия тяготеют к независимости. Вторая подсистема состоит из руководителей судов, судебных коллегий и составов, которые в силу существа управленческой деятельности в организации стремятся к усилению контроля и тем самым к ограничению независимости. При этом, воспитанные в большинстве своем еще в советской школе «народных» судов¹⁶, когда сама идея разделения властей отвергалась как чисто буржуазная, председатели судов остаются приверженцами концепции суда как органа борьбы с преступностью, а не разрешения споров, и волей-неволей задают свои стандарты правоприменения всей управляемой ими системе.

Наряду с председателями судов субъектами управления являются органы судейского сообщества, которые по своей законодательной модели должны быть органами судейского самоуправления, формируемыми для выражения интересов судей как носителей судебной

¹⁴ Михайловская И. Б. Указ. соч. С. 27.

¹⁵ Здесь и далее, говоря о председателе, мы подразумеваем и заместителя председателя, хотя полномочия заместителей председателей судов, в отличие, например, от полномочий заместителей прокуроров и руководителей следственных органов, не конкретизированы в законе и зависят от дискреции председателя.

¹⁶ По данным Института проблем правоприменения опыт работы в советское время имели 43,1% председателей и только 4,6% рядовых судей // Волков В. В. и др. Как обеспечить независимость судей в России. СПб. 2012. С. 13; URL: http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_1207_judge_independence_web.pdf.

власти. Из шести их видов, указанных в ст. 3 Федерального закона от 14.03.2002 № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», в механизме управления особое значение имеют три — квалификационные коллегии судей, советы судей и экзаменационные комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи.

Принятие ключевых решений, определяющих профессиональную судьбу судей, в соответствии со ст. 17 — 19 названного закона, отнесено к компетенции квалификационных коллегий судей. К числу таких решений относятся: дача заключения о рекомендации либо отказе в рекомендации на должность судьи, приостановление, возобновление либо прекращение полномочий судьи, квалификационная аттестация судей, наложение на судей дисциплинарных взысканий, дача согласия на возбуждение в отношении судьи уголовного дела и т.д. Исключительное положение квалификационных коллегий в механизме принятия управленческих решений в отношении судей создает предпосылки для следующего фундаментального постулата: тот, кто контролирует квалификационные коллегии, — контролирует судей.

Законодатель с целью повышения самостоятельности данного органа прямо указал, что в состав квалификационных коллегий не могут быть избраны председатели судов и их заместители. Между тем, ничто не препятствует избранию в этот орган председателей судебных коллегий и составов судов субъектов Федерации, т.е. руководителей структурных подразделений регионального суда, осуществляющего полномочия апелляционной инстанции в отношении одного или нескольких районных судов по одному какому-либо направлению их деятельности (либо по уголовным, либо по гражданским делам). Так, если обратиться к информации о составе квалификационной коллегии судей г. Москвы¹⁷, нетрудно заметить, что 4 из 12 входящих в нее судей, в том числе ее председатель — председатели судебных коллегий или составов¹⁸. Другие 6 членов этой же коллегии — представители общественности, назначаемые законодательными органами власти субъектов Федерации. Характерно, что сама общественность, в том числе и такой важный ее институт, как Общественная палата

Российской Федерации, в процессе делегирования этих представителей в состав квалификационных коллегий участия не принимают. По квоте представителей общественности в состав квалификационной коллегии судей г. Москвы входят: заместитель генерального директора ЗАО Фирма «Александр», заместитель генерального директора ЗАО «Эдас Трейд», главный специалист службы безопасности ОАО «Роснефть», старший юрист-консульт ОАО «ТНТ-Телесеть», советник генерального директора ОАО «Северянин», советник руководителя фракции КПРФ в Мосгордуме¹⁹. Судя по названиям этих должностей, весьма затруднительно выявить те критерии, по которым региональные законодатели сочли именно этих лиц наиболее яркими и последовательными выразителями интересов гражданского общества.

Наконец, при определении независимости позиции тех членов квалификационных коллегий, которых представляют рядовые судьи, не наделенные управленческими функциями, принципиально важным является механизм их избрания. Судьи в состав квалификационной коллегии судей субъекта Федерации избираются тайным голосованием на конференции судей в порядке, определяемом этой конференцией. Участники самих конференций избираются на общих собраниях судей районных и регионального судов. Понятно, что формат таких собраний и роль самих судей в избрании делегатов на конференции зависят от внутренней культуры конкретного председателя суда. Однако в законодательстве имеется важная оговорка: в период между конференциями вместо выбывших избирают судей в состав квалификационных коллегий соответствующих субъектов Федерации советы судей. А как каких-либо ограничений к составу совета судей не имеется. В частности, совет судей г. Москвы почти наполовину (8/12) состоит из председателей судов, а возглавляет его заместитель председателя Московского городского суда²⁰. Помимо назначения членов квалификационных коллегий совет судей является, по сути, главным органом судейского самоуправления, полномочным принимать решения, отнесенные к компетенции конференции судей между сессиями.

Таким образом, действующее законодательство содержит предпосылки для установления председателями судов, главным образом, региональных, контроля над квалификационными коллегиями.

¹⁷ Здесь и далее мы обращаемся к информации Московского городского суда исключительно по двум причинам: а) это самый крупный и влиятельный региональный суд; б) это один из наиболее открытых судов, обладающих максимально информативным официальным сайтом.

¹⁸ Московский городской суд: официальный сайт // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/judicial-community/collegium> (дата обращения: 12.02.2019).

¹⁹ Там же.

²⁰ Состав Совета судей города Москвы // Московский городской суд: официальный сайт // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/judicial-community/council/members> (дата обращения: 12.02.2019).

Роль первичного фильтра при отборе кандидатов на должности мировых и федеральных судей осуществляют экзаменационные комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи. Членов экзаменационных комиссий избирают конференции судей по представлению председателя суда субъекта Федерации, при этом в состав таких комиссий должно входить не менее $\frac{3}{4}$ от общего числа членов комиссии, а остальные — представители юридической науки и общественных объединений юристов. Председатель экзаменационной комиссии, который организует работу комиссии, избирается самой комиссией. Именно председатель осуществляет проверку документов, представленных лицами, изъявившими желание сдать квалификационный экзамен, и *de-facto* принимает решение о допуске этих лиц к сдаче экзамена. В столице председателем экзаменационной комиссии является заместитель председателя Московского городского суда²¹.

Таким образом, основными субъектами внутрисистемного управления судьями являются председатели судов всех уровней, которые оказывают управленческое воздействие на судей как непосредственно, организуя деятельность судов, так и опосредованно — в той мере, в которой они контролируют ключевые постоянно действующие органы судейского сообщества: советы судей, квалификационные коллеги судей и экзаменационные комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи.

В механизме внутрисистемного управления, наряду с субъектами, определяющую роль играют те инструменты, которые они могут использовать в силу особенностей законодательства и сложившейся практики. К ним относятся традиционные для управления морально-психологические, материальные, дисциплинарные, кадровые и организационные инструменты. Как они действуют, мы разберем в последней части статьи, где одновременно предложим способы повышения независимости судей.

Дело в том, что проблема независимости судей упирается не только в вопрос баланса между внешне- и внутрисистемным управлением, но и во взаимоотношения судебной системы и общества. Общество по этому вопросу разделилось на две равные части. Одна часть (42%) считает, что суды в своей деятельности должны быть независимы от руководства страны. Почти такая же часть (45%) говорит, что суды в своей деятельности должны быть подконтрольны руководству страны²². Эти данные свидетельствуют

о том, что российское общество само не созрело до понимания ценности судейской независимости. При таком низком уровне социальной поддержки судебной власти трудно не согласиться с профессором Нью-Йоркского университета С. Холмсом в том, что «правосудие, справедливость не могут быть поднесены на блюдечке политически инертным гражданам даже самой профессиональной судебной властью»²³. Впрочем, эти данные могут указывать и на то, что общество считает неготовой к независимости саму судейскую корпорацию и не без оснований полагает, что если лишить ее острастки в лице главы государства, то самостоятельность судов может привести к росту вседозволенности и коррупции среди судей. С какой бы стороны, однако, ни оценивать эти данные, они являются четким индикатором политической незрелости всего общества, включая и судейское сообщество как его неотъемлемую часть.

Самостоятельность судебной власти как функция политической зрелости российского общества

Традиции западного общества наделяют образ судьи и принимаемые им решения едва ли не сакральной силой. В 2012 г. вышел фильм С. Спилберга «Линкольн» о последнем годе жизни 16 президента США. В нем повествуется об окончании Гражданской войны и принятии 13 поправки к Конституции, отменяющей рабство. В этом фильме есть центральный для понимания американской государственности эпизод. Линкольн созвал совещание своего кабинета, на котором поставил задачу в течение месяца добиться принятия конгрессом 13 поправки. Свое поручение президент обосновал следующим образом. В период войны он издал прокламацию об освобождении рабов и юридически конфисковал их у бывших рабовладельцев как собственность для военных нужд. Однако законы южных штатов по-прежнему остались рабовладельческими. Линкольн говорит: «После войны суды могут решить, что я не прав — они могут так решить: в конституции нет поправки об отмене рабства. Но после войны я не смогу использовать свои военные полномочия и не обращать внимания на суды».

Итак, президент, победивший в гражданской войне и аккумулировавший невиданный по меркам его предшественников объем полномочий, вынужден действовать с оглядкой на суды, абсолютно искренне допуская, что они могут с ним не согласиться и принять другие решения.

²¹ Там же.

²² Суды: представления об их справедливости, независимости, личный опыт (на 5 авг. 2018 г.).

²³ Холмс С. Введение к разделу «Судебная реформа в России» // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 31.

Апеллируя к художественному фильму, мы, конечно же, не смешиваем историю с мифом. Но даже если истолковывать приведенный эпизод как элемент национальной мифологии, то в этом качестве он отражает общественное сознание, в котором ценности судебной власти имеют такое большое значение. В силу традиции рассматривать формы правления через призму соотношения исполнительной и законодательной власти мы относим американское государство к президентским республикам. Однако на самом деле, исходя из того веса, который имеет там судебная власть и судебный прецедент, США — не президентская, а **судебная республика**. И это многое объясняет, в том числе и в нашей жизни.

Некоторые шаги на пути к сакрализации судебных решений сделаны и в России. В 2013 г. законодатели ввели в ст. 448 УПК РФ часть 8, в соответствии с которой не допускается возбуждение в отношении судьи уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 305 УК РФ (вынесение заведомо неправосудного приговора, решения или иного судебного акта) в случае, если соответствующий судебный акт, вынесенный этим судьей или с его участием, вступил в законную силу и не отменен в установленном процессуальным законом порядке как неправосудный²⁴. Положения данной статьи на практике распространяются и на заявления о таких преступлениях, которые отныне в процессуальном порядке не проверяются, а рассматриваются как обычные обращения²⁵.

Насколько сакральна в российском обществе личность самого судьи? В соответствии со ст. 122 Конституции РФ судьи неприкосновенны. Между тем, в период 2009-2012 гг. зарегистрировано 14 убийств судей, из них раскрыто 9 убийств; осуждено за угрозу убийством и причинением вреда здоровью судей 26 человек. Однако 250 преступлений, совершенных в отношении судей в период 2009-2012 гг., в том числе 5 убийств, на 2012 г. оставались нераскрытыми²⁶. За период с 2013 г. по 2016 г. убито еще 8 судей и совершено 15 покушений на жизнь и здоровье судей²⁷. Для сравнения: за всю 240-летнюю историю США там было убито всего 4 федеральных судьи.

²⁴ Введена Федеральным законом от 05.04.2013 № 54-ФЗ.

²⁵ Подробнее см.: Цветков Ю.А. Особенности уголовного преследования судей // Уголовный процесс. 2017. № 3. С. 24—31.

²⁶ См.: постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19.12.2012 № 1 «О состоянии судебной системы РФ и основных направлениях ее развития».

²⁷ Отчет Генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде РФ на IX Всероссийском съезде судей // Сайт Совета судей РФ / URL: <http://www.ssrf.ru/page/22647/detail/>.

Несмотря на то, что абстрактные числовые данные о посягательствах на судей и должностных лиц, содействующих правосудию, в целом по сравнению с общим количеством убийств невелики, убийство даже одного судьи — это всегда вызов государству, и в этом качестве преступление исключительно опасное. В 1992 г. в Палермо по приказу главарей мафии были убиты двое судей — Дж. Фальконе и П. Борселино. В ответ на эти убийства на стихийные митинги почти во всех городах Италии вышли миллионы граждан. Правительство под давлением общества в короткий срок не только обеспечило раскрытие этих убийств и осуждение виновных, но и предприняло радикальные меры против мафии, добившись лишения свободы сотен представителей организованной преступности и масштабной конфискации их имущества. Память убитых судей увековечена по всей стране: им воздвигнуты памятники, их именами названы улицы и аэропорт.

В российском обществе, к сожалению, не сформировалось столь же нетерпимого отношения к посягательствам на носителей судебной власти. В этом значительная степень вины средств массовой информации, культивирующих отрицательный образ судьи. Так, одним из печально известных преступлений такого рода стало совершенное в 2010 г. участниками «Боевой организации русских националистов» убийство судьи Московского городского суда Э.В. Чувашова из мести за вынесение им приговоров по уголовным делам в отношении других националистов. В настоящее время это убийство раскрыто, а виновные осуждены. Однако ни это, ни какие-либо другие убийства судей не вызвали никакой активной позиции ни со стороны общества, ни со стороны журналисткой корпорации, как это обычно происходит в случае убийства журналистов. Убийства судей в целом оставляют общество равнодушным.

До конца 2012 г. рассмотрение этого и других преступлений против правосудия было отнесено к подсудности судов уровня субъекта Федерации и, соответственно, могло быть проведено с участием присяжных заседателей. И здесь явно проявилось устойчивое предубеждение присяжных против судей. Одним из наиболее характерных примеров тенденциозности лиц, образующих коллегию присяжных, является следующее уголовное дело.

Органами предварительного следствия Т-в обвинялся в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 296 УК РФ, а именно в том, что отбывая наказание в виде лишения свободы за убийство по приговору судьи Л-ского районного суда Орловской области С-вой, из мести за осуждение, в 2009 г. направил в Орловский областной суд и Л-ский районный суд обращения, содержавшие угрозы в адрес судьи С-вой

следующего содержания: «Время для пересмотра приговора истекло, поэтому, освободившись, я убью судью С-ву <...> я взорву ее и осиное гнездо <...> Вы можете отсрочить ее смерть, но не отсрочите мое решение»; «Я намерен тебя взорвать, а твою дочь заставлю проклинать тебя после смерти <...> если не будет возможности «заказать» тебя до того, как освобожусь, считай, что у тебя есть почти три года, а будет оказия, воспользуюсь не раздумывая»; «Я устрою самосуд <...> я не подписывал мораторий на смертную казнь».

Обвиняемый Т-в авторство писем, содержащих угрозы судье С-вой, признал, однако утверждал, что реализовывать эти угрозы не собирался. Это был способ привлечь внимание к факту осуждения в его (Т-ва) лице невинного.

Несмотря на то, что стороной обвинения были представлены неопровержимые доказательства виновности Т-ва, присяжные заседатели, отвечая на первый вопрос опросного листа, высказались об отсутствии события преступления. На основании вердикта присяжных Орловский областной суд 14.02.2011 оправдал Т-ва за неустановлением события преступления²⁸.

В контексте проблемы предвзятости граждан по отношению к судьям и лицам, содействующим правосудию, специалист по вопросам судебной реформы на постсоветском пространстве профессор университета Торонто (Канада) П. Соломон-мл. отметил, что «негативное представление о судах и судьях может иметь разрушительный эффект», отрицательно отражающийся на их беспристрастности и подготавливающий общественное мнение к одобрению контрреформистских мер, направленных на ликвидацию независимости судей²⁹. Российским гражданам необходимо осознать одну очевидную истину: не следует ждать уважения и защиты со стороны того, кому они сами отказывают в уважении и надлежащем уровне защиты.

Российскому обществу на его пути к цивилизованным формам существования жизненно важно сконструировать такую социально-правовую модель, при которой степень независимости судей была бы обратно пропорциональной степени коррупционных рисков либо, по крайней мере, никак не коррелировала бы с ней. На этом пути необходимо сделать как минимум десять шагов, без которых все декларации о независимости судей так и останутся декларациями³⁰.

²⁸ Архив Орловского областного суда. Уголовное дело № 2-2/2011.

²⁹ Соломон-мл., Питер Г. Угроза судебной контрреформы в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3. С. 57.

³⁰ Предлагаемые шаги изложены в той последовательности, которая, по нашему мнению, отражает их актуальность, а не в той, которая принята в научной традиции (правовые, организационные, материальные

Десять шагов к независимости судей

Шаг первый — установить научно обоснованные нормативы нагрузки на судью по рассматриваемым делам. Значительная часть судей работает в режиме постоянных психофизических перегрузок и переработок, не всегда пропорционально распределенных между судами и судьями различных уровней и регионов. В среднем, на одного судью общей юрисдикции приходится 76 дел и материалов в месяц³¹.

При таких перегрузках практически у каждого судьи имеются дела и материалы с нарушенным сроком их рассмотрения, сохраняется большой риск брака в работе, что в конечном итоге отрицательно влияет на показатели работы судьи. Это ставит судью в положение постоянной уязвимости для применения к нему мер дисциплинарного воздействия (их всего три: замечание, предупреждение и прекращение полномочий судьи). Инициировать применение этих мер вправе лишь председатель суда. Как бы усердно ни работал судья, председатель при желании всегда сможет представить его волокитчиком. Наличие же нормативов нагрузки, даже если и не приведет к оптимизации работы судей, застрахует их от произвола со стороны руководителей, лишив последних одного из самых проверенных способов манипулирования судьями — постоянно висящего над судьей дамоклова меча дисциплинарной ответственности.

К выводу о необходимости научной разработки нормативов судейской нагрузки пришел и VIII Всероссийский съезд судей, что отражено в его итоговом постановлении. Однако самое любопытное состоит в том, что этот же вопрос за четыре года до этого ставился и на предыдущем съезде, причем Судебному департаменту было поручено в течение первого полугодия 2009 г. подготовить законопроект о нормах нагрузки на судей и работников аппаратов судов³², а воз и ныне там. В постановлении по итогам IX Всероссийского съезда судей эта проблема, равно как и проблема независимости, уже не поднимается. Возможно, кому-то невыгодно, чтобы такие нормативы существовали.

Шаг второй — вернуть выборность председателей судов всех уровней. Данный шаг не имеет ничего общего с безответственными

и психологические основы независимости судей).

³¹ См.: постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19.12.2012 «О состоянии судебной системы РФ и основных направлениях ее развития».

³² См.: постановление VII Всероссийского съезда судей от 14.12.2008 «О состоянии судебной системы РФ и основных направлениях ее развития» / <http://www.zakonprost.ru/content/base/137131>.

предложениями некоторых политических партий об установлении сплошной выборности судей населением. Во-первых, элементы выборности судей у нас существуют: мировых судей назначает законодательный орган субъекта федерации, а судей высших судов — Совет Федерации, однако роль этих органов в назначении судей носит в основном номинальный характер. Во-вторых, прямая выборность судей в условиях правовой безграмотности и правового нигилизма подавляющей части населения приведет к тому, что судьи будут ангажированы не только политической властью, но также коммерческими и криминальными структурами.

Другое дело, судьи — лица, имеющие высшее юридическое образование, стаж работы по специальности не менее пяти лет, прошедшие жесткий многоуровневый квалификационный отбор и горнило проверок, — кому, как не им доверить выборы своих собственных руководителей? Председатели судов должны избираться самими судьями из своих собственных рядов, при этом следует установить строгую сменяемость председателей каждые два года. Вполне допустима и такая модель, при которой должности председателей будут замещаться судьями по очереди.

Именно по такой системе организовано управление в Международном уголовном суде. В его состав входят 18 судей, избираемых Ассамблеей государств-участников Римского статута путем тайного голосования. Сами судьи избирают составы своих руководящих органов. В состав Президиума входят президент и два вице-президента, избираемые судьями из своего состава на трехлетний срок полномочий. Судьи каждого отделения (судебного и апелляционного) избирают из своего состава председателя на срок 1 год³³.

Шаг третий — *ограничить полномочия председателей судов, повысить роль администраторов*. По-прежнему сохраняется иллюзия того, что в суде действует «телефонное право», что судье кто-то может позвонить и повлиять на его решение. Подобные представления, как и мнение о тотальной коррумпированности судов, относятся к категории обывательских предубеждений. Судьям практически никто никогда не звонит со стороны. Установки судьям могут быть даны только по вертикали от председателя вышестоящего суда — председателю нижестоящего и ниже — конкретному судье, т.е. по той же схеме, как и в органах исполнительной власти. Однако никакой надобности в этих

установках нет. Судьи строго придерживаются границ упомянутого выше коридора, за которые без получения соответствующего одобрения со стороны председателя и (или) вышестоящего суда предпочитают не переступить.

Судья Верховного Суда РФ в отставке Н.А. Колоколов, приводя многочисленные примеры того, как судьи в советский период принимали решения «по совету» не только партийного начальства, но и прокурора, утверждает: «В российской управленческой практике институт “испрашивания мудрого совета” (такова форма получения конкретных указаний начальника формального или неформального) сохранился до сих пор»³⁴. Между тем, как показывают результаты социологического исследования, для 68% судей важным либо очень важным при оценке их работы по конкретному делу является мнение именно председателя суда³⁵.

Приведем примерный перечень тех решений, которые судья, по нашему мнению, не станет принимать, не посоветовавшись с председателем суда или судьями вышестоящих судов:

- вынесение оправдательного приговора;
- переквалификация деяния подсудимого на статью уголовного закона с более мягкой санкцией;
- назначение наказания в виде лишения свободы условно либо ниже низшего предела, установленного санкцией статьи;
- назначение наказания, не связанного с лишением свободы, осужденному, содержащемуся под стражей;
- отказ следователю или дознавателю в удовлетворении ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу;
- удовлетворение жалобы на незаконные действия (бездействие) и решения следователя, если тем самым будет поставлен под угрозу дальнейший ход расследования;
- возвращение уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом;
- прекращение дела об административном правонарушении;
- принятие любого иного решения, идущего вразрез с устоявшейся практикой правоприменения и назначения наказания.

Приведенный выше перечень не является исчерпывающим. Руководители, в свою очередь, скорее не одобряют принятия указанных решений

³³ Подробнее см.: Цветков Ю.А. Процессуальные и организационные основы производства в Международном уголовном суде // *Расследование преступлений: проблемы и пути их решения*. 2018. № 4. С. 136—143.

³⁴ Колоколов Н.А. «Великое противостояние»: следователь vs прокурор // *Библиотека криминалиста*. Научный журнал. 2014. № 5(16). С. 9—11.

³⁵ Волков В.В. и др. Как обеспечить независимость судей в России. СПб., 2012. С. 10 // URL: http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_1207_judge_independence_web.pdf.

по принципу «абы чего не вышло». И в этом, безусловно, есть свой положительный момент — снижение коррупционных рисков в судебной системе. Однако насколько этот эффект важнее того эффекта, который давало бы независимое правосудие, — вот дилемма, решить которую должен каждый для себя сам.

В соответствии со сложившейся практикой одним из наиболее эффективных морально-психологических инструментов управленческого воздействия на судей являются совещания. Они проходят в формате итогового или оперативного совещания либо неформальных консультаций судей с председателями судов. Законным поводом для такого рода мероприятий является положение п. 6 ч. 1 ст. 62 Закона РФ от 26.06.1992 №3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» о том, что председатели судов уполномочены регулярно информировать судей и работников аппарата суда о своей деятельности и о деятельности суда. Формулировка нормы предполагает некий элемент подотчетности председателя сотрудникам суда, однако на практике она реализуется строго наоборот. Так, в ходе совещаний по итогам года и полугодия в некоторых региональных судах сложилась практика публичной демонстрации решений и приговоров судей, в которых содержатся юридические или грамматические ошибки. Такие судебные акты в присутствии всего судейского сообщества, а зачастую также журналистов и руководителей правоохранительных органов, выводятся на большой экран и сопровождаются комментариями в адрес принявших их коллег. При этом в силу психофизических перегрузок от ошибок и риска попадания на экран не застрахован ни один судья. Поэтому такого рода процедуры, преследуя воспитательные цели, тем не менее, чувство собственного достоинства судей не укрепляют.

Оперативные совещания, проводимые председателями судов, как правило, еженедельно, посвящены анализу отмененных и измененных в течение недели судебных постановлений, а также срокам рассмотрения уголовных и гражданских дел. Указанный круг вопросов является наиболее распространенным, хотя как повестка, так и стилистика такого рода совещаний, в силу полного отсутствия их законодательной регламентации, зависят от внутренней культуры конкретного председателя. В любом случае, именно судьи оказываются в положении подотчетных лиц, а само совещание носит характер производственного, когда подчиненные докладывают руководителю о результатах исполнения поставленных перед ними задач.

Над судьями, которые в силу Конституции подчиняются только закону, не должно быть начальника в традиционном чисто

административном понимании этого слова. Полномочия председателей судов должны быть ограничены тем кругом обязанностей, которым обладают их коллеги в западных странах: распределение дел между судьями на основе научно обоснованных нормативов нагрузки, обобщение судебной практики и организация повышения квалификации судей, взаимодействие суда с другими судами, учреждениями и организациями. И точка. Применение любых средств управленческого воздействия на судей, прямо не оговоренных в законе и Кодексе судейской этики, не должно допускаться. Указанные же выше полномочия должны быть для судьи, исполняющего обязанности председателя, не чем иным, как дополнительной нагрузкой к основной работе — рассмотрению дел.

Остальные функции оперативно-хозяйственного свойства, в том числе по организации работы аппаратов судов, должны быть полностью возложены на администратора. Последнему надлежит стать полноценным и адекватно оплачиваемым наёмным менеджером, несущим ответственность за качество обеспечения деятельности суда непосредственно перед судейским сообществом. При решении вопроса о продлении контракта с администратором определяющую роль должна играть оценка его деятельности судьями.

С председателей судов должна быть полностью снята ответственность за показатели работы судей — за качество своей работы должен отвечать каждый судья персонально. В противном случае волей-неволей мы подталкиваем председателей в их погоне за хорошими показателями работы суда как условием сохранения своей должности к вмешательству в деятельность судей.

Шаг четвертый — *вести дополнительные квалификационные требования для назначения на должность судьи.* Кадровый костяк российских судов составляют женщины, которые начали свою трудовую деятельность на низших должностях в судебной системе — секретарей, консультантов, архивариусов, заочно получили высшее юридическое образование, и, по сути, ничего, кроме суда, не видевшие. Доля судей — выходцев из аппаратов судов, по данным Института проблем правоприменения, составляет 33,3 %³⁶. Со своей стороны смеем усомниться в надежности выборки, послужившей основой для приведенных результатов. В суде, в котором нам довелось работать, доля таковых составляла более 80 %. В других судах ситуация примерно аналогичная.

³⁶ См.: Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права / Под ред. В.В. Волкова М.: Статут, 2012. С. 134.

Так из поколения в поколение воспроизводятся традиции и ментальность «народных» судов.

Для назначения на должность судьи необходим стаж не менее пяти лет по юридической специальности, однако этот стаж может целиком состоять из работы в суде, и судья «из секретарей» получает лишь опыт воспроизводства недостатков судебной системы, не до конца представляя себе всю полноту, сложность и разнообразие современного мира и той юридической жизни, которая происходит за стенами судов. Такие судьи, принимая к производству уголовное или гражданское дело, не всегда способны распознать фальсификацию доказательств, «заказной» характер уголовного преследования и т.п.

Для того чтобы изменить эту ментальность, следует законодательно ввести требование о том, что не менее 2/3 стажа по юридической специальности при первом назначении на должность судьи не могут быть связаны с работой в судебной системе либо более чем на 2/3 составлять работу в органах, осуществляющих только обвинительную или только защитную функцию. Таким образом, постепенно усиливая кадровый состав судов за счет притока в них значительного количества самостоятельно мыслящих людей с широким юридическим кругозором, можно изменить репрессивно-конвейерные стереотипы отправления правосудия.

Установление этих требований должно двигаться рука об руку с ликвидацией кадровой диспропорции по половому признаку. Российские суды, так же как школы и поликлиники, укомплектованы в основном женщинами (по данным Института проблем правоприменения — на 2/3)³⁷. Профессия судьи по-советски всё еще остается чисто женской профессией, что отражается на характере отечественного судопроизводства.

Один из наиболее авторитетных в мире специалистов в области дифференциальной психологии А. Анастаси, выделяя психологические различия между мужчинами и женщинами, указывала, что у мужчин более выражены такие черты, как независимость, доминирование и самоуверенность³⁸. Действительно, женщинам как профессионалам, в отличие от мужчин, более присущи такие положительные психологические качества, как аккуратность, осторожность, терпеливость и внимательное отношение к деталям. Однако у этих же достоинств существует и другая сторона. Осторожность зачастую выливается в несамостоятельность, а заостренное внимание к деталям — в ущерб способности видеть и выделять главное.

³⁷ Там же. С. 132.

³⁸ Анастаси А. Дифференциальная психология: индивидуальные и групповые различия в поведении. М.: Эксмо, 2001. С. 593—652.

Если проанализировать причины отмен или изменений судебных актов, то в основном это — чисто формальные, а зачастую технические ошибки и описки. Крайне редко вышестоящая судебная инстанция отменила бы приговор по существенным основаниям — за недоказанностью обвинения либо недопустимостью доказательств. А ведь судебское мастерство по уголовным делам сводится, по сути, к двум основным навыкам: умению разобраться в том, виновен ли подсудимый или нет, и если виновен, отмерить ему справедливое наказание. Всё остальное может сделать любой юрист средней квалификации.

Таким образом, изменить ментальность всей судебской корпорации можно, в том числе, только при условии пропорционального представительства в ней мужчин и женщин.

Шаг пятый — *сделать процедуру назначения и перемещения судей более прозрачной и досконально регламентированной*. В законодательстве, посвященном процедуре подбора и назначения кадров на судебские должности, существует ряд пробелов, позволяющих руководителям судов полностью контролировать этот процесс, сведя участие в нем органов судебского самоуправления и общественности к минимуму.

В соответствии с положениями ст. 5 и 6 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» любой гражданин, достигший установленного возраста, имеющий высшее юридическое образование, требуемый стаж работы по юридической специальности и не имеющий заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, вправе сдать квалификационный экзамен на должность судьи и при условии его успешной сдачи и положительных результатов проверки достоверности представленных документов обратиться с заявлением в соответствующую квалификационную коллегию о рекомендации его на вакантную должность судьи. При наличии такой рекомендации председатель соответствующего суда вносит представление Президенту РФ о назначении гражданина на должность судьи, а глава государства в двухмесячный срок назначает судей федеральных судов либо отклоняет представленные кандидатуры, о чем сообщает председателю соответствующего суда. Назначение на должность мирового судьи происходит в том же порядке, но не Президентом, а законодательным органом субъекта Федерации. Казалось бы, вполне ясная и отточенная процедура. Однако для тех, кто эту процедуру проходил, и проходил не один раз, хорошо известны все ее подводные камни, а именно:

— отсутствие установленного законом срока вызова для сдачи квалификационного экзамена с момента подачи соответствующего заявления и документов. Так председатель

экзаменационной комиссии, который сам является судьей и контролируется председателем регионального суда, может осуществлять первичную неформальную фильтрацию потенциальных судейских кадров;

— отсутствие установленных законом сроков и объема проверочных мероприятий в отношении претендента на должность судьи, а также отсутствие у него права знакомиться с результатами проверок и обжаловать достоверность сведений, представляемых органами, осуществляющими такие мероприятия по поручению квалификационной коллегии;

— если законом установлена обязанность квалификационных коллегий мотивировать решение об отказе в рекомендации гражданина на должность судьи, а сам отказ может быть обжалован в судебном порядке, то аналогичных норм, которые обязывали бы кадровую комиссию Президента РФ мотивировать свой отказ в рекомендации кандидата к назначению на должность судьи, в законодательстве нет. Получается, что претендент, успешно сдавший экзамен и победивший в открытом конкурсе, может в течение своей жизни так и не дожидаться указа о назначении на должность и при этом не узнать о причинах, по которым его назначение не состоялось.

Таким образом, с целью создания более прозрачной процедуры отбора и назначения кандидатов на должности судей указанные выше пробелы в законодательстве должны быть устранены. Наряду с этим необходимо сделать более мобильной систему перемещения судей по служебной горизонтали и вертикали. Судья в России является в некотором смысле «крепостным», который в силу специфики назначения «навечно» закрепляется за определенным судом, поскольку его перевод сопряжен с громоздкой процедурой его переназначения. В случае конфликта с председателем у судьи практически нет возможности перейти на работу в другой суд, как это может сделать тот же следователь либо прокурорский работник. Оказавшись в такой ситуации, судья либо вынужден будет подстроиться под требования председателя, либо подать в отставку.

Точно также и служебный рост судьи не может и не должен зависеть от усмотрения только одного человека — председателя вышестоящего суда. Если последний управляет региональной судебной системой авторитарными методами, он, скорее всего, будет продвигать судей на вышестоящие должности с учетом их управляемости. Поэтому необходимо установить четкие и объективные критерии служебного роста судей, напрямую связанные с объемом и качеством их работы, которые будут оцениваться строго на основе научно обоснованных нормативов нагрузки и других однозначных

критериев, в частности, наличия ученых степени и звания, юридического и судейского стажа.

Шаг шестой — *изменить порядок комплектовки и оплаты труда сотрудников аппаратов судов.* На рассмотрение собственно уголовных и гражданских дел судья тратит меньшую часть своего рабочего времени. Основная часть времени уходит у него на обеспечение явки участников процесса и организацию работы аппарата по ведению статистического учета, пополнению баз данных, исполнению судебных постановлений и многое другое из того, чем в принципе и должны заниматься председатель и администратор суда.

Во исполнение президентской программы по обеспечению открытости судов с 2010 г. введена электронная система документооборота и размещения судебных постановлений в сети Интернет, обслуживание которой полностью возложено на работников аппарата судов. При этом никто не снимал с них обязанностей по ведению бумажного документооборота, который, несмотря на его дублирующий характер, остался в прежних масштабах. Таким образом, и без того непомерная нагрузка на работников аппарата возросла почти вдвое, однако их зарплата осталась на прежнем (т.е. ниже прожиточного) уровне. В таких условиях началось их массовое увольнение. Сменяемость кадрового состава аппаратов судов в крупных регионах России составляет от 150 до 400% в год³⁹.

Значительный объем чисто аппаратной работы пришелся на долю судей. Последние, вместо того чтобы посвящать свое время более тщательному изучению уголовных и гражданских дел, погребены под спудом технической работы, выполнения которой с них в приоритетном порядке требуют председатели. Ведь за провал работы аппаратов с председателями спросят вышестоящие руководители судебной системы. Кроме того, распределение сотрудников аппарата по судьям — дополнительный способ косвенно манипулировать нагрузкой и показателями судьи. Так, кому-то из судей председатель может полностью укомплектовать штат помощников и секретарей из числа наиболее опытных и способных сотрудников, а кому-то может вообще не выделить помощника, секретарем же назначить профессионально неподготовленного сотрудника.

С целью преодоления этой острейшей для судов проблемы необходимы два решения. Во-первых, следует полностью передать вопросы

³⁹ Постановление IX Всероссийского съезда судей «Об основных итогах функционирования судебной системы и приоритетных направлениях ее развития на современном этапе» // Сайт Совета судей РФ / URL: <http://www.ssr.ru/page/22596/detail/>.

подбора и комплектации штата аппаратов судов в ведение Судебного департамента, по аналогии с тем, как осуществляется комплектация аппаратов мировых судей. Во-вторых, размер зарплаты работников аппаратов суда законодательно должен быть привязан к зарплате судей, чтобы соотношение между зарплатой судьи и его помощника не было меньше, чем 1/3. Только так можно сформировать профессиональный аппарат судов и тем самым создать условия для того, чтобы судья смог почувствовать себя не делопроизводителем, а лицом, вершащим правосудие.

Шаг седьмой — изменить критерии оценки результатов работы судей. От результатов оценки работы судьи зависит его служебный рост, размер материального поощрения, а также возможность быть привлеченным к дисциплинарной ответственности вплоть до прекращения полномочий. Работа судей, как это следует из содержания ч. 8 ст. 5 указанного закона о статусе судей, оценивается по двум основным критериям: качество и оперативность рассмотрения дел. В представлениях на присвоение квалификационного класса, а также по тем акцентам, которые расставляют в своих итоговых выступлениях руководители судов, эти критерии конкретизируются в показателях: 1) количество рассмотренных дел; 2) сроки рассмотрения дел; и 3) стабильность судебных постановлений. Сама судебная система оценивает свои показатели довольно оптимистично. Так, по результатам проверки в апелляционной инстанции в 2017 г. качество судебных приговоров, выражающееся в их стабильности, составило 82,4%, а судебных постановлений по гражданским и административным делам — 88,4%⁴⁰. Однако при таких высоких показателях качества работы судов удовлетворенность запросов общества на скорый и беспристрастный суд остается весьма низкой. Согласно ранее приведенным данным положительно оценивают деятельность судов только 24% россиян. Насколько пригодны существующие критерии для оценки эффективности судебной системы в целом и каждого судьи в отдельности?

При оценке количества рассмотренных судьями дел не учитываются ни степень их сложности, ни нагрузка по рассмотрению иных дел и материалов, что было бы возможным при условии реализации первого из числа предложенных мною шагов.

⁴⁰ См.: Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел в апелляционном порядке. Форма № 6» за 2017 г.; «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел в апелляционном порядке. Форма №7» за 2017 г.

Решение проблемы улучшения процессуальных сроков председатели судов видят только в том, чтобы повысить требовательность к судьям. В целях улучшения показателей по срокам рассмотрения дел (в первую очередь это касается гражданских дел) судьи вынуждены прибегать к процессуальным хитростям, чтобы дело, которое рассматривалось год, формально числилось как рассмотренное за месяц. Однако решение проблемы сокращения сроков рассмотрения дел лежит в другой плоскости. Волокиту следует преодолевать системными мерами, которые включали бы в себя и упрощение процедуры, и укрепление кадров аппаратов судов, и наделение судей реальными рычагами власти в отношении граждан и должностных лиц, срывающих рассмотрение дел.

Достаточно несправедливой является и система оценки качества судейской работы, которое напрямую зависит от стабильности его постановлений. Показатель стабильности рассчитывается в процентном отношении от количества рассмотренных вышестоящей судебной инстанцией жалоб и представлений, а не от количества рассмотренных судьей уголовных дел. Представим себе, что на решения того или иного судьи за отчетный период подано всего две жалобы. О чем это может говорить? О том, что стороны в целом оказываются удовлетворенными судебными решениями или, по крайней мере, находят их настолько убедительным, что не обжалуют их. Однако из двух поданных на решения судьи жалоб одна все-таки удовлетворена, и процент стабильности у такого судьи, даже если он рассмотрел сотни дел, решения по которым остались в силе, станет критически малым — всего 50%, при общероссийском — 90%.

В целях изменения такого положения следует, как минимум, отказаться от «поштучной» оценки количества рассмотренных дел, а присваивать каждому делу определенный балл в зависимости от степени его сложности. Процент стабильности судебных постановлений следует рассчитывать не от количества поданных на судью жалоб и представлений, а от количества вынесенных им постановлений. Кроме того, как справедливо отмечала И.Б. Михайловская, необходимо учитывать основания отмены судебных постановлений: различная оценка одной и той же совокупности доказательств при отсутствии нарушений закона сама по себе не должна влечь негативных последствий для карьеры судьи, решение которого отменено⁴¹. Столь сложный вопрос, как вопрос о критериях оценки работы судьи, подлежит разрешению

⁴¹ Михайловская И.Б. Суды и судьи: независимость и управляемость. М.: Проспект, 2013. С. 35.

в рамках отдельной монографии. Однако очевидно, что этот шаг должен быть сделан одновременно и на тех же принципах, как и первый шаг, — разработка научных критериев для определения нормативов нагрузки на судью и — шире — с пересмотром всей системы оценки правоохранительных органов.

Шаг восьмой — законодательно регламентировать порядок реализации судьями своих трудовых прав и социальных гарантий. Отсутствие четкой правовой регламентации механизмов реализации таких прав и гарантий создает условия для того, чтобы эти механизмы взяли в свои руки председатели судов и использовали их как один из инструментов управления судьями.

Заработная плата судьи складывается, в том числе, из так называемой экономии, т.е. денежных средств, которые выделяются на зарплату судей, должности которых вакантны. Получение судьей «экономии» вполне справедливо, поскольку фактически он работает за отсутствующих сотрудников. Проблема состоит в том, что распределяет ее по своему усмотрению председатель суда.

Для того чтобы использовать отгул за работу в выходной день, судья должен получить разрешение председателя суда, а для того, чтобы пойти в отпуск — также и председателя суда субъекта Федерации, который может отказать в таком разрешении даже невзирая на наличие графика отпусков. Без получения соответствующего разрешения руководитель судебного департамента не издаст приказа об отпуске. Графики отпусков составляются также председателями судов, хотя такие вопросы по логике вещей должны решаться самими судьями на их общем собрании. Предположительно, судьи Пресненского районного суда г. Москвы подали в отставку как раз из-за несогласия с действиями председателя суда, не разрешившего им уйти в отпуск.

Выход один — законодательно регламентировать реализацию судьями трудовых прав и социальных гарантий таким образом, чтобы их реализация не могла находиться в какой-либо зависимости от усмотрения третьих лиц. Так, если в силу закона судья имеет право на улучшение жилищных условий, то это право не должно быть чисто декларативным и зависеть от воли других должностных лиц и даже органов судейского сообщества. Именно законом должны быть определены точный срок и порядок наделения судьи дополнительной жилой площадью, например, не позднее чем через пять лет работы в своей должности, а в случае невозможности выделения ее в натуре судья должен получить денежную компенсацию, соответствующую рыночной

стоимости на жилье в той местности, в которой он проживает. Точно так же и с отпусками: законодательно должна быть закреплена обязанность руководителя судебного департамента издать приказ об уходе судьи в отпуск только на основании заявления судьи и графика отпусков. Распределение же премий и материальных выплат из фонда экономии заработной платы должно осуществляться строго в соответствии с нагрузкой судьи, рассчитываемой на основе научно установленных нормативов. Таким образом, нормативы нагрузки — это действительно на сегодняшний день самый актуальный вопрос обеспечения независимости судьи.

Шаг девятый — ввести уголовную ответственность за комментарии к текущим судебным процессам. Среди некоторых политиков, журналистов и других лиц, имеющих доступ к средствам массовой информации, часто допускаются неуважительные высказывания в адрес суда и судей. Подобный стиль поведения говорит об отсутствии правовой культуры и социального интеллекта тех, кто берет на себя «цивилизаторскую» миссию. Однако кроме развития правовой культуры представителей нашей элиты, каких-либо правовых рычагов изменить этот стиль поведения не существует.

Другое дело — комментирование текущих судебных процессов. Эта глубоко порочная практика получила настолько широкое распространение, что стала восприниматься как нечто само собой разумеющееся, зачастую, причем, в либеральных источниках (вспомним процессы над участниками группы «Pussy riot» и т.п.). В странах западной демократии подобная практика является не только признаком нецивилизованности, но в отдельных случаях квалифицируется как преступление. В УК Франции установлена ответственность «за публикацию до вынесения окончательного судебного решения по существу дела комментариев, направленных на то, чтобы оказать давление с целью повлиять на показания свидетелей или решения следственных или судебных органов». Аналогичный подход выработан в прецедентной практике Европейского Суда по правам человека, который в постановлении от 26.04.1979 по делу «Санди таймс против Соединенного королевства (The Sunday Times v. UK)» сформулировал правовую позицию: «Если вопросы, возникающие в ходе рассмотрения спора в суде, предаются огласке таким образом, что это заранее ведет к формированию у общественности своего собственного по ним мнения, то она может утратить доверие и уважение к судам»⁴².

⁴² Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В 2-х т. М.: Норма, 2000. Т. 1. С. 328-339.

Необходим общественный консенсус по поводу того, что всё, на что до вступления в законную силу приговора либо иного судебного акта имеет право журналист, равно как и любой иной гражданин, — это лишь дать сухую информацию о ходе процесса, лишённую какой-либо примеси субъективных оценок. До этого никаких прогнозов, мнений и дискуссий не допускается. Обратное должно расцениваться как форма давления, оказываемая на суд с использованием средства массовой информации.

Шаг десятый — *судебная власть должна стать властью*. Юристы, которым довелось побывать в Италии, наверняка обратили внимание, что почти в каждом даже самом маленьком городе самым большим и красивым зданием является здание суда. Когда в Риме подходишь к дворцу правосудия, дворцу в прямом смысле этого слова, расположенному на берегу Тибра и украшенному статуями творцов римского права, сразу же осознаешь, на какую высоту вознесена судебная власть в тех странах, которые являются наиболее успешными с точки зрения уровня жизни населения. И сразу понятно отношение к этой ветви власти в нашем обществе, если принять во внимание те скромные условия, в которых отправляют правосудие российские судьи. Архитектурные проблемы носят далеко не отвлеченный характер. Это не только вопрос создания комфорта для судей, участников процесса и граждан, томящихся в ожидании своей очереди. Архитектура судов должна, с одной стороны, подчеркивать мощь судебной власти, а не вызывать к ней жалость и презрение, а с другой стороны — обеспечить такие условия работы судей, которые исключат любую возможность случайных контактов с заинтересованными сторонами (отдельный въезд, столовая и санитарные помещения для судей). Однако убожество архитектуры российских судов — это отнюдь не самая важная проблема судебной власти, а лишь показатель того реального статуса, который эта власть занимает в нашем обществе.

В феврале 2011 г. президент Франции Н. Саркози позволил себе в телевизионном эфире заочно раскритиковать судью. Основанием для критики стало решение о досрочном освобождении преступника, который вскоре после выхода из тюрьмы совершил убийство. Критика, в принципе, была вполне справедливой. Однако сам факт того, что публичное должностное лицо допустило критику судьи и судебного решения, вызвал столь сильное негодование в судебском сообществе, что судьи в знак протеста по всей стране объявили однодневную забастовку, закрыли суды и, облаченные в мантии, вышли на улицы Парижа.

Приведенный случай — не пример для подражания. Забастовки государственным служащим в нашей стране запрещены законом. Однако он подчеркивает резкое различие правовых культур обеих стран.

Решить за короткое время такие глобальные проблемы, как отсутствие архитектуры, достойной статуса судебной власти, либо в одночасье повысить уровень правовой культуры российского общества или хотя бы той его части, которая причисляет себя к элите, невозможно. Однако можно и нужно наделить судью тем минимумом властных полномочий, который создаст предпосылки для того, чтобы выйти, наконец, из тени исполнительной власти и дать почувствовать нашему обществу, что в системе сдержек и противовесов появилась новая действенная сила. Судье необходимо дать реальные рычаги власти, наделив его правом:

— назначать большие штрафы и административный арест, в том числе должностным лицам, за уклонение от явки в суд, нарушение порядка в судебном заседании, неисполнение судебных запросов и несвоевременную доставку почтовой корреспонденции;

— самостоятельно возбуждать уголовные дела по фактам вмешательства в деятельность суда, отказа от дачи показаний, дачи заведомо ложных показаний и фальсификации доказательств;

— приостанавливать на период рассмотрения дела работу средств массовой информации, допустивших комментарии судебных процессов.

Итак, судебной власти предстоит либо оставаться в тени других ветвей власти, либо, наконец, реализовать свою историческую и конституционную миссию, впервые в России став властью. И шаг этот должны сделать сами судьи. Однако шагнуть они должны не в пустое пространство, а на подготовленную почву просвещенного гражданского общества.

Список литературы

1. Анастаси А. Дифференциальная психология: индивидуальные и групповые различия в поведении [пер. с англ. Д. Гурьева, М. Будыниной, Г. Пимочкиной и др.]. М., 2001.
2. Ансофф И. Стратегическое управление. М., 1989.
3. Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права / Под ред. В.В. Волкова. М., 2012.
4. Колоколов Н.А. «Великое противостояние»: следователь vs прокурор // Библиотека криминалиста. 2014. № 5(16).
5. Михайловская И.Б. Соотношение процессуальных и управленческих отношений в уголовном судопроизводстве // Государство и право. 2011. № 7.
6. Михайловская И.Б. Суды и судьи: независимость и управляемость. М., 2013.

7. Новиков Д. А. Методология управления. М., 2011. С. 93.
8. Соломон-мл., Питер Г. Угроза судебной контрреформы в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3.
9. Сурков В. Долгое государство Путина // Независимая газета. 2019. 11 февр.
10. Холмс С. Введение к разделу «Судебная реформа в России» // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 2.

The Independence of the Judges in the Governance of the Judicial System

Tsvetkov Yuri,

PhD in Law, Associate Professor,
Retired Federal Judge

Abstract. *The study is aimed at improving the legal and organizational mechanisms that ensure the implementation of the constitutional principle of the independence of judges and the independence of the judiciary. The category of independence of judges is analyzed through the prism of administrative relations in the judicial system, as well as in relation to the level of political maturity of society. Real subjects, aims and tools of management of judges are identified, as well as gaps in the legislation on the status of judges, creating conditions for limiting their independence. The author substantiates the thesis that the problem of the independence of the judiciary rests not only in the question of the balance between external and internal governance, but in the relationship between the judiciary and society. The research methodology is based on the intersection of legal and management analysis. Its conceptual basis is the so-called management approach in law, the initial premise of which is the assertion of the absence of “pure” legal relations, if their participants are subjects that are elements of organizational systems (courts, law enforcement agencies, etc.). These relationships always deviate to some extent from the ideal goals, as set out in the law, towards the goals dictated by organizational effectiveness. The research is based on the empirical base: the data of judicial statistics, the results of sociological research, the data of the included observation — the author’s experience as a magistrate and Federal judge. The study concludes that the strengthening of the independence of judges can occur only with the joint action of the judicial community and civil society. Specific organizational and legal measures aimed at increasing the independence of judges are proposed.*

Key words: *judicial power; independence of judges; Chairman of the court; bodies of the judicial community; management.*

References

1. Anastazi A. Differentsial'naiia psikhologiya: individual'nye i gruppovye razlichia v povedenii [Differential psychology: individual and group differences in behavior] [per. s angl. D. Gur'eva, M. Budyninnoi, G. Pimochkinoi i dr.]. Moscow, 2001.
2. Ansoff I. Strategicheskoe upravlenie [Strategic management]. Moscow, 1989.
3. Kak sud'i primaiut resheniia: empiricheskie issledovaniia prava [How judges make decisions: an empirical study of law] / Pod red. V.V. Volkova. Moscow, 2012.
4. Kolokolov N. A. «Velikoe protivostoianie»: sledovatel' vs prokuror [“The Great Opposition”: investigator vs prosecutor]. *Biblioteka kriminalista [Forensic library]*. 2014. No. 5(16).
5. Mikhailovskaia I. B. Sootnoshenie protsessual'nykh i upravlencheskikh otnoshenii v ugovnom sudoproizvodstve [The ratio of procedural and managerial relations in criminal proceedings]. *Gosudarstvo i pravo [State and law]*. 2011. No. 7.
6. Mikhailovskaia I. B. Sudy i sud'i: nezavisimost' i upravliaemost' [Courts and judges: independence and control]. Moscow, 2013.
7. Novikov D. A. Metodologiya upravleniia [Management Methodology]. Moscow, 2011. S. 93.
8. Solomon-ml., Piter G. Ugroza sudebnoi kontrreformy v Rossii [The threat of judicial counter-reform in Russia]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative constitutional review]*. 2005. No. 3.
9. Surkov V. Dolgoe gosudarstvo Putina [Putin's Long State]. *Nezavisimaya gazeta [Nezavisimaya Gazeta]*. 2019. 11 февр.
10. Kholms S. Vvedenie k razdelu «Sudebnaia reforma v Rossii» [Introduction to the section “Judicial Reform in Russia”]. *Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeskoe obozrenie [Constitutional Law: Eastern European Review]*. 2002. No. 2.