ВОПРОСЫ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ АТТЕСТАЦИИ СУДЕЙ В РОССИЙСКОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

МАКАРОВА Оксана Валерьевна, ведущий научный сотрудник отдела уголовного, уголовно-процессуального законодательства; судостройства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: Makov71@mail.ru

В статье исследуется правовая природа квалификационной аттестации судей, рассмотрена иерархия судебных должностей в системе судов общей юрисдикции, разработана концепция служебной судебской карьеры, а также выявлены проблемы, связанные с возможностями карьерного и профессионального роста судьи. Автором предлагается рассматривать квалификационную аттестацию судей как организационно-правовой механизм мотивации судьи к качественному выполнению своих должностных обязанностей, способствующий его карьерному росту. При этом отмечается, что при создании такого механизма квалификационной аттестации судей следует соблюдать баланс, позволяющий провести оценку профессиональных знаний, а также результатов судебной деятельности судьи, не нарушая при этом гарантий судебской независимости. Критически оценивая действующий механизм квалификационной аттестации судей, автор выявляет основные его недостатки, а также приходит к выводу, что необходимо создание такой процедуры квалификационной аттестации судей, при которой не только оценивается квалификация и профессионализм судьи, но и по результатам которой возможен его карьерный рост.

Ключевые слова: судья, суд общей юрисдикции, квалификационная аттестация, организационно-правовой механизм, карьера, профессионализм.

THE ISSUES OF COMPETENCY ASSESSMENT OF JUDGES IN RUSSIAN AND FOREIGN LEGISLATION

O. V. MAKAROVA, leading research fellow of the criminal, criminal procedure legislation; judicial system department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: Makov71@mail.ru

The theme of competency assessment rarely becomes the subject of special scientific research. The main focus in the legal literature is usually paid to the issues related to the status of a judge, the requirements for candidates for the post of judge, professionalism of the judges, etc. Meanwhile, this theme has a great research potential not only to consider the hierarchy of judicial positions in the system of courts of general jurisdiction, but also to develop the concept of a judge's career, as well as to identify the problems associated with opportunities of a career and professional growth of the judge. The article proposes to consider the competency assessment of judges as an organizational and legal mechanism of motivation to quality fulfillment of their office duties, which contributes to their career growth. It is noted that when such mechanism for competency assessment of judges is set up, a delicate balance should be struck, allowing to assess professional knowledge and the results of the judicial activities of judges, without violating the guarantees of judicial independence. Taking stock of the current mechanism of competency assessment of judges the author reveals its main disadvantages, as well as comes to a conclusion that it is necessary to create a competency assessment procedure, which allows not only to evaluate the qualifications and professionalism of judges, but also in case of following its results to provide the career development.

Keywords: judge, court of general jurisdiction, competency assessment, organizational and legal mechanism, career, professionalism.

DOI: 10.12737/23526

Тема квалификационной аттестации судей имеет большой исследовательский потенциал, позволяющий не только выявить проблемы, связанные с профессионализмом судей, но и рассмотреть квалификационную аттестацию судей как организационно-правовой механизм их карьерного роста.

Как известно, независимый судья способен разрешить спор справедливо и эффективно только при наличии высокой квалификации, а также безупречных

моральных качеств. Некоторые исследователи также выделяют в качестве обязательного условия наличие внутреннего удовлетворения своей деятельностью и положением¹. Сочетание столь разноплановых ценностей интеллектуального, этического, поведенческого и психологического характера делает профессию су-

¹ См.: *Нештаева Т. Н.* Карьерное продвижение судьи: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2008. № 11.

ды одной из самых сложных как по реализации, так и по правовой регламентации ее основ.

В настоящее время национальное законодательство содержит ряд положений о переподготовке и повышении квалификации судей, о регламентации оснований процедур применения дисциплинарных санкций к судьям, о совершенствовании требований к деятельности судей, об условиях и порядке квалификационной аттестации судей. Вместе с тем существующее правовое регулирование, связанное с рассматриваемой проблемой, представляется недостаточным. В последующем изложении постараемся убедить в этом читателя.

Понятие «квалификационная аттестация судей» было введено Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты труда судей Российской Федерации, а также признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» и закреплено в ст. 20² «Квалификационная аттестация судей» Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации» (далее — Закон о статусе судей). Ею признается оценка уровня профессиональных знаний судей и умения применять эти знания при осуществлении правосудия, результатов судебной деятельности, деловых и нравственных качеств судей и соответствия их требованиям, предъявляемым настоящим Законом и Кодексом судейской этики.

Процедурные вопросы организации и проведения квалификационной аттестации судей регулируются Положением о порядке работы квалификационных коллегий судей. Решением Высшей квалификационной коллегии судей РФ от 23 января 2013 г. указанное Положение было дополнено ст. 25¹ «Порядок проведения квалификационной аттестации судей и присвоения квалификационных классов».

Основные принципы проведения профессиональной оценки судей для их продвижения в карьере содержатся в международно-правовых актах. Так, в ст. 58 Рекомендаций Комитета министров Совета Европы от 17 ноября 2010 г. CM/Rec (2010) 12 «О независимости, эффективности и ответственности судей» отмечено, что в случаях, когда государства создают системы для оценки судей, такие системы должны основываться на объективных критериях, которые должны быть опубликованы. Процедура аттестации должна позволять судьям выражать свое мнение об их деятельности и мероприятиях по аттестации, а сам процесс оценки должен осуществляться перед независимым органом или судом.

Правила проведения оценки судей содержатся и в п. 4.1 Европейской хартии о статусе судей (Лиссабон, 10 июля 1998 г.), согласно которому, если система продвижения по службе не основана на трудовом

стаже, то она строится исключительно на качествах и достоинствах, проявляемых при выполнении обязанностей, возложенных на судью, посредством объективной оценки, проводимой одним или несколькими судьями и обсуждаемой с заинтересованным судьей. Решения о повышении в должности затем выносятся независимым органом, или по его предложению, или с его согласия. Судьи, не продвигаемые по службе, должны иметь право на подачу жалобы в указанный орган.

Таким образом, в международно-правовых актах в качестве требований к проведению аттестации судей закреплено следующее: 1) необходимость установления объективных критериев оценки; 2) проведение объективной процедуры оценки, которая обсуждается с судьей; 3) участие в вынесении решения о прохождении аттестации органа судейского сообщества.

Советом Европы были выработаны рекомендации для государств-членов, содержащие стандарты обеспечения независимости суда и призывающие закреплять на законодательном уровне требования, соответствие которым позволит проводить оценку профессиональной деятельности судей для их несменяемости и карьерного продвижения. В числе таких требований должны содержаться указания: 1) на уровень квалификации; 2) добросовестность в работе; 3) организационные и аналитические способности; 4) эффективность профессиональной деятельности. При этом предлагается рассматривать в качестве дополнительных условий, обуславливающих карьерное продвижение судьи, профессиональный опыт (стаж работы в качестве судьи), открытую, объективную основу такого продвижения, независимость продвижения от административных связей во внутренней судебной иерархии и гарантированность заслуженного карьерного продвижения надлежащим повышением заработной платы².

Таким образом, очевидно, что надлежащее карьерное продвижение, осуществляемое в соответствии с законом, устанавливающим четкие требования к действующему судье и к процедурам, в соответствии с которыми карьерное продвижение осуществляется, является важным элементом в обеспечении независимости суда и судей.

В научной литературе квалификационная аттестация судей рассматривается как механизм их карьерного роста³, который включает оценку компетенции и карьерного продвижения судей⁴, способствующую

² См.: *Нешатаева Т. Н.* Оценка профессиональной деятельности судьи: проблемы правового регулирования // Российское правосудие. 2008. № 11.

³ См.: *Клеандров М. И.* О несовершенстве механизма квалификационной аттестации судей // Российское правосудие. 2015. № 6.

⁴ См.: *Нешатаева Т. Н.* Оценка профессиональной деятельности судьи: проблемы правового регулирования.

карьерному росту в судебском корпусе⁵. При этом отмечается, что, когда независимость суда не сбалансирована иными самодостаточными ценностями — профессиональной компетентностью и справедливым карьерным продвижением судьи, появляется ряд негативных последствий, оборачивающихся на практике парадоксальным образом против самой независимости судебной власти: внеправовые воздействия в целях карьерного роста не позволяют судье вести себя беспристрастно и независимо как во время рассмотрения дела, так и при разрешении вопросов организационного характера.

В современных условиях квалификационная аттестация судей в том виде, в котором она существует на практике и как предусмотрена законодательством, вызывает обоснованную критику ученых-правоведов и практикующих юристов. Отмечается «сугубый формализм и автоматизм квалификационной аттестации судей»⁶.

Видимо, основным недостатком действующего механизма квалификационной аттестации судей является отсутствие его ясной концепции. Известно, что в процессе любой квалификационной аттестации проводится оценка уровня знаний лица применительно к его должностным обязанностям. Однако следует напомнить: несмотря на то что судьи — представители судебной власти и наделены особым правовым статусом, они все же являются должностными лицами. Согласно классификатору должностей они относятся к «иным лицам, занимающим государственные должности», и в отличие от других иных лиц, занимающих государственные должности, обязаны проходить аттестацию, по результатам которой им присваиваются квалификационные классы. Поэтому необходимо создание такого механизма квалификационной аттестации судей, при котором сохранялся бы баланс, позволяющий провести оценку уровня профессиональных знаний, а также результатов судебной деятельности судей, не нарушая при этом гарантий судебской независимости. Также квалификационную аттестацию судей необходимо рассматривать как организационно-правовой механизм их мотивации к качественному выполнению своих должностных обязанностей, способствующий их карьерному продвижению.

В связи с этим мы считаем, что главной идеей концепции должно стать создание такой процедуры квалификационной аттестации судей, при которой оценивается их квалификация и по результатам которой возможен их карьерный рост.

Для этого необходимо, во-первых, законодательно закрепить понятие «карьера судьи», а во-вторых, разработать четкие правила его карьерного продвижения. Это позволит, с одной стороны, избежать в судебной системе таких негативных явлений, как административный произвол (дискреционность), коррупция и закрытость системы, а с другой — укрепить независимость судей, обеспечить прозрачность процедуры, что позволит повысить доверие общества к судебной власти.

В юридической литературе выделяют несколько направлений карьерного роста судей в течение их жизнедеятельности: административную карьеру, профессиональную карьеру, инстанционную карьеру, зарплатную карьеру⁷. При этом административная карьера — это движение по иерархии судебных должностей, к примеру, рядовой федеральный судья может стать членом президиума суда — председателем судебного состава — заместителем председателем суда — председателем суда.

Профессиональная карьера — расширение спектра видов судебных дел, которые может рассматривать судья на должном профессиональном уровне. В системе судов общей юрисдикции это: уголовные дела — гражданские дела — административные дела с возможностью более глубокой специализации внутри каждой указанной градации.

Инстанционная карьера судьи — движение по иерархии судебных инстанций (судья в суде первой судебной инстанции — в суде второй судебной инстанции — в суде третьей судебной инстанции — в суде надзорной инстанции).

Зарплатная карьера судьи — движение по уровню заработной платы в пределах одной судебской должности в рамках одного суда.

Применительно к предмету нашего исследования — организации и деятельности судов общей юрисдикции — рассмотренная классификация не учитывает должности мирового судьи, которая неформально, как показывает практика, для многих кандидатов на должности судей является первой ступенью в иерархии судебных должностей.

Как уже отмечалось, в законодательстве дано понятие квалификационной аттестации судей (ст. 20² Закона о статусе судей), которое, по нашему мнению, содержит неоправданно широкую трактовку. В ее содержание входит оценка не только уровня их профессиональных знаний и умения применять эти знания при осуществлении правосудия, деловых качеств, но и нравственных качеств судей и их соответствия требованиям, предъявляемым Законом о статусе судей и Кодексом судебской этики. Указание в перечне требований, соответствие которым позволяет оценивать профессиональную деятельность судей, их нравственные качества, а также соответствие

⁵ См.: Ермошин Г. Т. О судебной карьере в рамках квалификационной аттестации судей: проблемы теории и практики // Российский судья. 2010. № 5.

⁶ Кузнецов В. В. Квалификационные коллегии судей: в интересах судебной власти и общества // Квалификационные коллегии судей: вчера, сегодня, завтра. М., 2012. С. 26.

⁷ См.: Ермошин Г. Т. Указ. соч.

требованиям, предъявляемым Законом о статусе судей и Кодексом судейской этики, на наш взгляд, существенно размывает правовую основу объективной оценки профессионализма судей.

Заметим, что требования Кодекса судейской этики в большинстве своем являются оценочными и декларативными, не способными служить основой их однозначного применения. Так, ст. 6 Кодекса, формулирующая требования, направленные на обеспечение статуса судей, гласит: «Судья должен следовать высоким стандартам морали и нравственности, быть честным, в любой ситуации сохранять личное достоинство, дорожить своей честью, избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти и причинить ущерб репутации судьи». Очевидно, что вывод о нарушении судьей данного требования определяется субъективной оценкой члена квалификационной коллегии. Такого рода неформализованные правила поведения содержатся и в большинстве других статей Кодекса судейской этики.

К недостаткам правового регулирования квалификационной аттестации судей следует отнести закрепленную Законом о статусе судей возможность присвоения определенного класса судье строго в зависимости от уровня суда, в котором он работает.

По результатам квалификационной аттестации судьям присваиваются высший, первый, второй, третий, четвертый, пятый, шестой, седьмой, восьмой и девятый квалификационные классы.

Квалификационные классы присваиваются:

высший и первый — Председателю Верховного Суда РФ, его заместителям, судьям Верховного Суда РФ;

первый, второй, третий, четвертый и пятый — председателям, заместителям председателей, судьям верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, окружных (флотских) военных судов, арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, арбитражных судов субъектов РФ и Суда по интеллектуальным правам;

пятый, шестой и седьмой — председателям, заместителям председателей, судьям районных, городских, межрайонных и гарнизонных военных судов;

седьмой, восьмой и девятый — мировым судьям.

Указанные классы «присваиваются с соблюдением последовательности присвоения и сроков пребывания в соответствующих квалификационных классах, соответствующих замещаемой должности судьи». Установлены следующие сроки пребывания в квалификационном классе:

в седьмом—девятом — два года;

в пятом и шестом — три года;

в первом—четвертом квалификационных классах — четыре года.

Срок пребывания судьи в высшем квалификационном классе не установлен.

Получается, что, к примеру, мировому судье по результатам аттестации может быть присвоен седьмой, восьмой или девятый класс, а поскольку срок пребывания в указанных классах — два года, через шесть лет он достигнет максимально возможного класса — седьмого, а районный судья достигнет своего максимального класса — пятого — через восемь лет работы. При этом они обязаны проходить квалификационную аттестацию один раз в три года.

В результате действующий порядок присвоения квалификационных классов допускает в ряде случаев формальный подход к оценке уровня профессиональных знаний судей, что приводит к снижению их мотивации к качественному выполнению своих должностных обязанностей, а также к дискредитации идеи и целей квалификационной аттестации судей.

Справедливости ради необходимо отметить, что Закон о статусе судей содержит исключение, касающееся всех судей: судье, внесшему значительный вклад в дело отправления правосудия и имеющему особые заслуги перед судебной системой, Высшей квалификационной коллегией судей РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ может быть присвоен более высокий квалификационный класс без соблюдения последовательности присвоения и срока пребывания в присвоенном квалификационном классе. Однако практике такие случаи пока не известны.

Существующий порядок присвоения определенного класса в зависимости от уровня суда обнаруживает такие проблемы, как отсутствие в законодательстве требований к последовательности занятия судебных должностей. Для занятия любой судебской должности законодатель не выдвигает никаких ограничений, кроме общих требований к кандидату в судьи определенного суда. Например, могут назначаться на руководящие должности лица без судебного стажа. В результате сложившаяся практика назначения на руководящие судебские должности граждан, ранее не работавших в судебной системе, привела к тому, что на вышестоящих судебных должностях более высокие квалификационные классы присваиваются судьям, имеющим опыт и судебскую квалификацию ниже, чем у судей со стажем и опытом работы, что также дискредитирует идею и цели квалификационной аттестации судей.

В связи с этим обнаруживается другой существенный недостаток правового регулирования квалификационной аттестации судей — отсутствие квалификационной аттестации для руководителей судов, т. е. тех лиц, которые наделены организационно-распорядительными функциями и занимают руководящие судебские должности. Прежде всего речь идет о председателях судов и их заместителях, которые аттестуются как рядовые судьи, несмотря на то что квалификационные классы им присваиваются именно как руководителям судов. Также законодатель предусматривает

для руководителей судов особый порядок наделения полномочиями и прекращения полномочий, случаи возможного повторного представления отклоненных кандидатур на должности председателей и заместителей председателей судов того же суда. При этом одно и то же лицо может быть назначено на должность председателя (заместителя председателя) районного суда неоднократно, но не более двух раз подряд, а на должность председателя (заместителя) верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа — многократно.

В таких обстоятельствах квалификационная коллегия судей оценивает работу председателей судов и их заместителей, уровень их профессиональной квалификации именно как руководителей, а не как рядовых судей. Поэтому необходимо разработать законодательный механизм квалификационной аттестации руководителей судов. Решение этой проблемы особенно важно в связи с возможностью занятия руководящих должностей лицами, до этого не имевшими опыта работы судьями.

При исследовании проблемы правового регулирования квалификационной аттестации судей представляется целесообразным использовать опыт тех государств, в которых проблемы оценки деятельности судей и их карьерного продвижения решаются успешно. Для этого предлагаем обратиться к исследованию профессора Т. Н. Нешатаевой, проведенному на основе материалов IX Конгресса Международной ассоциации высших административных судов (22—24 ноября 2007 г., г. Бангкок, Таиланд)⁸.

В исследовании отмечается, что во многих странах мира проводятся реформы собственного законодательства с целью определения условий и процедур оценки деятельности и карьерного продвижения судей.

Как правило, оценка деятельности судей проводится независимым органом, формируемым из судей и представителей общественности (Италия, Австрия, Армения, Испания, Болгария, Литва, Польша), либо судей вышестоящих судов (Австралия, Канада), либо судей в отставке (Нидерланды). При этом в очень немногих странах оценку деятельности судей осуществляют председатели судов (Франция, Словения). Как правило, в международных стандартах такой подход не поддерживается в связи с наличием значительно элемента дискреционности, т. е. административно-властного влияния на карьеру судей.

Необходимость проведения оценки деятельности судей возникает в ряде случаев: 1) когда национальным законодательством предусмотрен испытательный срок после занятия должности судьи (Германия); 2) когда судьи имеют специальный срок полномочий

(некоторые страны устанавливают специальную частоту оценивания, к примеру, 2 года в Австрии, Австралии, Колумбии, Португалии; 5 лет в Германии и 10 лет в Литве); 3) когда определенные события могут послужить поводом для оценки, что предусмотрено в некоторых странах (так, оценка происходит, когда судья подает заявление на повышение или просит о возобновлении мандата); 4) по инициативе судей, чтобы составить мнение о характере оценки их работы или того, как воспринимается личное участие в работе судебной власти.

Методы оценки деятельности судей включают в себя такие элементы, как письменные документы, собеседования с экспертом и обсуждение оценки, сделанной экспертом, а также технологичные модели оценивания.

В большинстве стран оценка деятельности судей направлена на их поощрение и повышение профессиональных качеств, причем практически всегда результаты оценки отражаются на решении вопросов карьерного роста.

Что касается правил продвижения судей по карьерной лестнице, то практика государств по этому вопросу разнится значительно. В тех странах, в которых нахождение в должности судьи — это карьера, правило продвижения по старшинству считается гарантией независимости и несменяемости, но при этом такое правило дополняется сопутствующими критериями. В некоторых странах продвижение основано исключительно на старшинстве. Это, например, имеет место в Государственном совете Люксембурга и Франции, где продвижение по службе происходит согласно «ранжиру» или «таблице». Во многих странах карьерное продвижение большинства судей происходит автоматически лишь на уровне заработной платы: при повышении класса (ранга) судьи по результатам оценки его деятельности повышается его денежное довольствие.

Занятие административных или специальных должностей происходит также на основе оценки, но в ином порядке. Здесь карьерный рост происходит согласно двум различным схемам: либо по усмотрению нанимающего органа после регистрации списка лиц, идущих на повышение, подготовленного по результатам оценки деятельности судей, либо на основе индивидуального заявления судьи на вакансию, выставленную на открытый конкурс согласно публичному объявлению.

Последний способ практикуется наиболее широко, поскольку позволяет найти кандидата на соответствующую должность среди лиц, проявивших желание занять такую должность и прошедших необходимые процедуры оценки их предыдущей деятельности. Например, в Германии критерии карьерного продвижения судьи установлены Конституцией, а именно: пригодность к судебной работе, способности и исполнительность. В тех случаях, когда в законе существуют подробные критерии карьерного про-

⁸ См.: Нешатаева Т. Н. Оценка профессиональной деятельности судьи: проблемы правового регулирования.

движения по заслугам, критерий старшинства (судебной выслуги лет) играет лишь вспомогательную роль. Он действует, если оценка индивидуальных качеств различных кандидатов не дает однозначного выбора. Такой подход распространен не только в Европе, он характеризует также систему карьерного продвижения судей в Юго-Восточной Азии и Африке (например, в Таиланде и Мали).

Таким образом, критерий «выслуга лет» используется лишь в некоторых странах и имеет значение только после оценки претендента по иным критериям, связанным с его личной деятельностью.

Завершая анализ зарубежной практики применения оценки деятельности судьи в целях его карьерного продвижения (по заработной плате, административному положению и специальному, в том числе инстанционному, статусу), цитируемый исследователь делает следующий вывод: несмотря на определенные различия, в национальных законодательствах современных государств в качестве ключевых выделяются следующие вопросы, решение которых позволяет сбалансированно разрешать названную проблему без нарушения принципов о независимом и несменяемом судье:

- 1) создание специального органа, проводящего оценку деятельности судей;
- 2) введение периодичности проведения оценки;
- 3) формирование конкретных требований к деятельности судей;
- 4) регламентация процедур проверки и оформления ее результатов;
- 5) связанность результатов оценки с любой из форм карьерного продвижения судей.

При этом закладывается возможность отрицания карьерного продвижения судьи, не имеющего достаточного уровня результатов аттестации, что препятствует его карьерному продвижению на определенном этапе деятельности.

Следует признать, что, несмотря на проводимые преобразования в судебной системе, растущую публичность, демократичность и гласность судопроизводства, введение новых судебных институтов и перераспределение полномочий между высшими судебными органами, механизм квалификационной аттестации судей недостаточно урегулирован законодательно, поскольку отсутствуют цель и задачи этой аттестации, а также логичность и системность правового регулирования рассматриваемых общественных отношений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Ермошин Г. Т. О судебной карьере в рамках квалификационной аттестации судей: проблемы теории и практики // Российский судья. 2010. № 5.
- Клеандров М. И. О несовершенстве механизма квалификационной аттестации судей // Российское правосудие. 2015. № 6.
- Кузнецов В. В. Квалификационные коллегии судей: в интересах судебной власти и общества // Квалификационные коллегии судей: вчера, сегодня, завтра. М., 2012.
- Нешатаева Т. Н. Карьерное продвижение судьи: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2008. № 11.
- Нешатаева Т. Н. Оценка профессиональной деятельности судьи: проблемы правового регулирования // Российское правосудие. 2008. № 11.