О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ С СУДЕЙСКИМ СООБЩЕСТВОМ*

СТЕПАНОВ Олег Анатольевич, главный научный сотрудник отдела уголовного, уголовно-процессуального законодательства; судоустройства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

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

E-mail: o_stepanov@hotmail.ru

В статье рассматриваются возможные формы взаимодействия правоохранительных органов с судебским сообществом. Излагаются предложения по совершенствованию работы квалификационных коллегий судей, по повышению доверия граждан к судебной ветви власти в современных условиях. Действующее законодательство допускает привлечение судьи к дисциплинарной ответственности за вынесение явно незаконного судебного акта, если его незаконность подтверждена вышестоящей судебной инстанцией, а вывод о явной незаконности сделан квалификационной коллегией судей. Указанный подход не противоречит закреплённому в Законе о статусе судей принципу недопустимости привлечения судьи к ответственности за вынесенное им судебное решение: судья должен привлекаться к дисциплинарной ответственности не за мнение, выраженное в судебном акте, а за совершение действий, нарушающих требования Закона о статусе судей. Автором предлагается отличный от существующего вариант формирования состава квалификационных коллегий судей всех уровней, который предполагает в целях гарантии объективности и беспристрастности их работы снизить долю судей в коллегии до 51%, а остальные 49% состава замещать представителями общественности (25%), назначаемыми представительными органами власти соответствующего уровня, и независимыми прокурорами (24%), назначаемыми Президентом России. По мнению автора, введение такого института «независимых прокуроров» в России обеспечит более эффективную реализацию принципа «трех ключей», когда в назначении членов квалификационных коллегий судей будут участвовать всенародно избранный Президент, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, Совет Федерации (законодательные собрания субъектов).

Ключевые слова: защита прав и свобод личности, дисциплинарная ответственность судей, квалификационные коллегии судей, взаимодействие правоохранительных органов с судебским сообществом, институт «независимых прокуроров», зарубежный опыт.

ON THE INTERACTION OF LAW ENFORCEMENT BODIES AND JUDICIAL COMMUNITY

O. A. STEPANOV, chief research fellow of the Department of criminal and criminal procedural law; judicial system of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor

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

E-mail: o_stepanov@hotmail.ru

The article discusses the possible forms of interaction between law enforcement bodies and judicial community. There are also proposals for improvement of the qualification collegiums of judges, for increasing of the public confidence in the judicial branch of power in current conditions. The current law allows bringing judges to disciplinary responsibility for the imposition of clearly illegal judicial act, if the illegality is confirmed by the highest instance, and the conclusion about the apparent illegality is made by the qualification collegium of judges. This approach does not contradict the legal approach on the principle of non-involvement of the judge to the responsibility for rendering its judgment — the judge shall be brought to disciplinary responsibility not for the opinion expressed in the judicial act, but for actions that violate the requirements of the Law on the status of judges. The author suggests the new way for the composition of the qualification collegiums of judges of all levels, which implies to guarantee the objectivity and impartiality of their work by reducing of the proportion of judges in the collegium to 51% and to replace remaining 49% of members by the members of the public society (25%) appointed by representative bodies of the relevant level, and the remaining (24%) — by the independent prosecutors appointed by the President of Russia. According to the author, creation of such institution of “independent prosecutors” in Russia will provide more effective implementation of the principle of “three keys”, when the appointment of the members of the qualification collegiums of judges will be involved popularly elected President, Chairman of the Supreme Court of the Russian Federation, the Federation Council (the legislative assemblies of the constituent entities).

Keywords: protection of the rights and freedoms of the individual, disciplinary responsibility of judges, qualification collegiums of judges, cooperation between the law enforcement bodies and judicial community, institution of “independent prosecutors”, foreign experience.

DOI: 10.12737/24286

* В основе статьи — доклад автора на VI Международном конгрессе сравнительного правоведения «Современное правосудие: национальное и международное измерения» (Москва, 1 декабря 2016 г.).

Значение и роль судов в регулировании общественных отношений сложно переоценить. Судебные органы обеспечивают законные интересы граждан и призваны гарантировать торжество справедливости. Для того чтобы судьи могли принимать объективные и беспристрастные решения в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, Конституция РФ в ст. 122 устанавливает гарантии неприкосновенности судей, которые призваны ограждать от произвола и ущемления их прав при отправлении правосудия.

Суд — это орган защиты права от любых нарушений независимо от их субъекта. Но как быть в том случае, если судья оказывается заинтересованным в исходе дела? Если судья руководствуется не законом, а своими личными интересами или действует исходя из корыстных соображений?

На заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 5 марта 2013 г. Президент России В. В. Путин сказал, что борьба с коррупцией и использованием служебного положения в неблагоприятных целях является главной задачей на данном этапе для России и «от того, насколько эффективно ведется эта борьба, зависит доверие граждан к государственным структурам вообще, это проецируется на стабильность государства»¹.

1 декабря 2016 г. в послании Федеральному Собранию РФ Президентом РФ было отмечено, что ни должность, ни высокие связи, ни бывшие заслуги не могут быть прикрытием для нечистых на руку представителей власти².

Пленум Верховного Суда РФ 14 апреля 2016 г. обобщил судебную практику по применению законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей.

Так, было подчеркнуто, что судья не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за сам факт принятия незаконного или необоснованного судебного акта в результате судебной ошибки. Имеется в виду ситуация, когда судья неверно оценил доказательства по делу либо неправильно применил нормы материального или процессуального права. Понести ответственность судья должен только в том случае, если будет установлена его виновность в преступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудного судебного акта (п. 2 ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации», далее — Закон о статусе судей)³.

Согласно ст. 12¹ Закона о статусе судей проступком, служащим основанием для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, является, в частности, нарушение норм данного Закона. В то же время в ст. 3 Закона о статусе судей сказано, что судья при исполнении своих полномочий должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности. Вынесение явно незаконного судебного акта, безусловно, умаляет авторитет судебной власти и вызывает сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности судьи.

Следовательно, действующее законодательство допускает привлечение судьи к дисциплинарной ответственности за вынесение явно незаконного судебного акта, если его незаконность подтверждена вышестоящей судебной инстанцией, а вывод о явной незаконности сделан квалификационной коллегией судей. Указанный подход не противоречит закрепленному в п. 2 ст. 16 Закона о статусе судей принципу недопустимости привлечения судьи к ответственности за вынесенное им судебное решение. В этой норме речь идет об обычных судебных ошибках, а не о явно незаконных судебных актах, принятие которых свидетельствует о том, что судья не способен осуществлять качественное правосудие в силу низкой квалификации или недостаточной судейской порядочности. В данном случае судья должен привлекаться к дисциплинарной ответственности не за мнение, выраженное в судебном акте, а за совершение действий, нарушающих требования п. 2 ст. 3 Закона о статусе судей.

Между тем при рассмотрении вопросов, связанных с наказанием судей за вынесение явно незаконных судебных актов, нет единого понимания того, требуется ли установление умысла судьи на совершение данного проступка. В частности, квалификационные коллегии и лица, уполномоченные на внесение представлений, возвращают жалобы, в которых идет речь о явно незаконных судебных актах, ссылаясь на то, что вынесение судьей заведомо неправосудного судебного акта является уголовно наказуемым деянием, а вопрос о возбуждении в отношении судьи уголовного дела решается на основании представления председателя Следственного комитета РФ, которого в коллегию не поступало⁴.

Действительно согласно ст. 448 УПК РФ решение о возбуждении уголовного дела в отношении судьи Конституционного Суда РФ принимается председателем Следственного комитета РФ с согласия Конституционного Суда РФ, в отношении судьи Верховного Суда РФ, верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа, федерального арбитражного суда, военного

¹ URL: https://www.ltv.ru/news/2013/03/05/70176-na_rasshirennoy_zasedanii_kollegii_genprokuratury_prezident_oboznachil_prioritetnye_zadachi_na_2013_god.

² URL: <http://informvest.net/other/poslanie-prezidenta-1-dekabrya-2016-cto-skazal-putin-audiozapis-i-tekst-video-yutub.html>.

³ URL: <http://vkks.ru/publication/35986/>.

⁴ URL: <http://www.vkks.ru/publication/176/>.

суда — Председателем Следственного комитета РФ с согласия Высшей квалификационной коллегии судей РФ, в отношении иных судей — председателем Следственного комитета РФ с согласия соответствующей квалификационной коллегии судей.

При этом решение Конституционного Суда РФ, а также соответствующей квалификационной коллегии судей о даче либо об отказе в даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении судьи или привлечение его в качестве обвиняемого должно быть мотивированным и принимается в срок не позднее 10 суток со дня поступления в суд представления председателя Следственного комитета РФ.

Таким образом, к одной из важных форм взаимодействия правоохранительных органов с судебским сообществом относится своевременное вынесение такого представления.

Вместе с тем на встрече с членами президентского Совета по развитию гражданского общества и правам человека 8 декабря 2016 г. В. В. Путин подверг критике компетентность решений некоторых российских судей, квалификация которых вызывает сомнения, и пообещал попросить председателя Верховного Суда и Генерального прокурора разобраться со случаями нарушений⁵.

Следовательно, чтобы наша судебная система более эффективно служила защите прав и свобод личности, необходимо повысить персональную ответственность судей за совершаемые ими умышленные правонарушения и изменить существующий порядок привлечения их к уголовной ответственности. Так, подача заинтересованными лицами жалобы на непроцессуальные действия судьи в соответствующую квалификационную коллегию судей вполне может влечь за собой возбуждение в отношении судьи дисциплинарного производства, а заявители, потерпевшие от действий судьи, и, что весьма важно, прокурор должны наделяться всеми правами на личное участие в таком производстве с правом обжаловать принятое квалификационной коллегией решение. Это обстоятельство допустимо рассматривать как одну из возможных форм взаимодействия правоохранительных органов с судебским сообществом.

6 декабря 2016 г., выступая на IX Всероссийском съезде судей, В. В. Путин предложил усовершенствовать работу квалификационных коллегий судей. «Их работа требует совершенствования, безусловно, как и все остальное. И надеюсь, что съезд уделит внимание этим вопросам», — заявил Президент России и отметил, что необходимо беречь доверие к судебной системе и сохранять «чистоту судейского корпуса»⁶.

С учетом такой позиции Президента допустимо предложить отличный от существующего вариант

формирования состава квалификационных коллегий судей всех уровней: в целях гарантии объективности и беспристрастности их работы снизить долю судей в коллегии до 51%, а остальные 49% состава замещать представителями общественности (25%), назначаемыми представительными органами власти соответствующего уровня, и независимыми прокурорами (24%), назначаемыми Президентом России⁷.

Вопрос о независимых прокурорах был поднят 8 декабря 2016 г. на Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека его главой М. Федоровым. «Мы предлагаем учредить институт независимого прокурора, назначаемого главой государства. Название весьма условное. Но такой институт просто необходим, чтобы положить конец тем делам, в которых корпоративная солидарность или бюрократическая сонливость мешают торжеству справедливости»⁸.

Президент России В. В. Путин заявил, что готов рассмотреть предложение о введении института независимого прокурора, но «необходимо понять, как вписать его в общую правовую систему»⁹.

Важно заметить, что введение такого института в России обеспечит возможность реализации принципа «трех ключей», когда в назначении членов квалификационных коллегий будут участвовать всенародно избранный Президент, председатель Верховного Суда РФ, Совет Федерации (законодательные собрания субъектов РФ).

Впервые институт независимых прокуроров появился в США около 30 лет назад, после уотергейтского скандала, в котором был замешан президент страны Р. Никсон. В 1978 г. такой институт был оформлен юридически. За время его существования там работали 17 прокуроров. В 1999 г. Конгресс США отказался продлить срок действия закона о независимых прокурорах, так как расследование независимым прокурором К. Старром отношений Б. Клинтона и М. Левински показало, что следователь может затронуть частную жизнь официального лица. В настоящее время в США независимыми расследованиями занимаются различные парламентские комиссии¹⁰.

Следует иметь в виду, что за рубежом судьи могут лишиться своих полномочий при нарушении Конституции, присяги, при различных злоупотреблениях, а также при недостойном поведении, несовместимом

⁵ URL: <http://www.newsru.com/russia/08dec2016/rightsdefenders.html>.

⁶ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53419>.

⁷ В настоящее время в России доля судей как в высшей квалификационной коллегии (18 из 29 человек), так и в квалификационной коллегии субъекта РФ (13 из 21 человека) составляет порядка 2/3 от численного состава членов коллегии — по одному представителю назначает Президент РФ и соответственно по 10 и 7 человек назначают представительные органы власти соответствующих уровней.

⁸ URL: <http://pravo.ru/news/view/136335/>.

⁹ URL: <http://overallnews.ru/i/5672211>.

¹⁰ URL: <http://m.rusnext.ru/news/1481339057>.

с исполнением судебных обязанностей. При этом в США, Канаде, Великобритании решения об отстранении судей принимаются квалифицированным большинством палаты депутатов, в Германии — Федеральным конституционным судом по представлению Бундестага, в Литве — Сеймом.

В Конституции США сказано, что судья занимает этот пост до тех пор, пока, по мнению Сената, его «поведение остается безупречным». Основаниями для импичмента являются государственная измена, взяточничество или другие серьезные преступления и правонарушения. В США судья может подвергнуться импичменту не только за действия, связанные с занимаемой должностью, но и за поступки, несовместимые с достоинством судьи¹¹.

Очевидно, что в ходе современного государственного строительства в России важно формировать в сознании судейского сообщества более глубокое понимание необходимости эффективного функционирования ветвей государственной власти. «Люди годами барахтаются в пустых отписках, не понимая, как можно не видеть очевидного. Для них справедливость важнее формальности, и кто-то должен, в конце концов, дернуть стоп-кран, чтобы эта чехарда несправедливости остановилась», — считает глава Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте России М. Федоров¹².

Действительно, зачастую бывает весьма сложно объяснить людям, почему судья назначает обвиняемому наказание ниже нижнего предела, установленного статьей УК РФ, например, за умышленное убийство присуждает условную меру наказания¹³. Ссылаясь (в большинстве случаев) на отсутствие ранее судимости у обвиняемого, на раскаяние в содеянном и активное содействие раскрытию преступления, на другие обстоятельства, судьи не в достаточной мере учитывают при назначении наказания с применением ст. 73 УК РФ характер и степень общественной опасности совершенных преступлений, фактические обстоятельства произошедшего, в связи с чем назна-

чение условного наказания не в полной мере отвечает целям исправления осужденного. Очевидно, что решение о назначении наказания должно быть продуманным, взвешенным, чтобы у свидетелей таких процессов не появлялось ощущение безнаказанности посягательства на человеческую жизнь, не обострялось чувство социальной незащищенности от преступных посягательств, чтобы в итоге из-за несогласия людей с приговором суда органам внутренних дел не приходилось в экстренном порядке принимать меры для локализации возникших по этому поводу беспорядков¹⁴.

В связи с этим представляется, что в качестве одной из перспективных форм взаимодействия правоохранительных органов с судейским сообществом может рассматриваться привлечение к осуществлению обучения судей в рамках повышения их квалификации преподавателей образовательных учреждений прокуратуры и органов внутренних дел. Названные специалисты должны будут акцентировать внимание судей не только на тенденциях развития современной уголовной политики, но и на вопросах правовой государственности. Ведь справедливый суд в целом отражает идею справедливой организации власти в обществе и выступает не как отдельная часть государства, а как выражение и подтверждение справедливости всей государственной организации общественной жизни.

При этом очевидно, что как без должного разграничения задач, функций и полномочий различных органов власти, так и без определенного порядка их взаимоотношений не может быть ни господства права, ни верховенства законов в обществе. Поэтому и сегодня не потеряли своей актуальности слова Аристотеля — там, где отсутствует власть закона, там нет места и какой-либо форме государственного строя¹⁵.

Учет изложенных выше предложений требует внесения изменений в соответствующие федеральные (конституционные) законы. И затягивать такой процесс вряд ли следует.

¹¹ URL: <https://pravorub.ru/groups/2951381520300/9175.html>.

¹² URL: <http://www.interfax.ru/russia/540495>.

¹³ URL: mosobsud.ru/ss_detale.php?id=141916.

¹⁴ URL: <https://lenta.ru/news/2006/02/28/yanduki/>.

¹⁵ См.: Аристотель. Политика. М., 1911. С. 145.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Аристотель. Политика. М., 1911.