

Эволюция конституционно-правовой ответственности судей в Российской Федерации

Эволюционное развитие правосудия как важнейшей ценности конституционализма сталкивается с системными проблемами, поиск решения которых является совместной задачей государства, научного сообщества и юридической общественности. Отмена в 1992 г. дисциплинарной ответственности судей и закрепление юридических гарантий независимости по известным причинам предопределили необходимость поиска средств обеспечения ответственного отношения судей к осуществлению правосудия, гарантирования правозащитной функции судебной власти, что привело к восстановлению в 2001 году института дисциплинарной и административной ответственности судей. Колебание маятника в другую сторону вызвало новый всплеск научного и общественного интереса к вопросам ответственности судей в аспекте укрепления их независимости от внутрисистемного и внешнего давления. Данные вопросы неоднократно становились предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Не удовлетворяясь наметившейся тенденцией нестабильности судебного корпуса, оттока далеко не самых худших судей, ученые и практики все чаще обращаются к данной теме, изучая ее в историческом и сравнительно-правовом аспекте. Основания и процедура привлечения судей к ответственности нуждаются в широком критическом научном и общественном обсуждении, которое призвано выявлять пробелы, недостатки и анахронизмы правового регулирования.

Конституционные начала рассматриваемого института находятся, прежде всего, в преамбуле Конституции, которая именем народа провозглашает важнейшими основами российской государственности утверждение прав и свобод человека, веру в справедливость, незыблемость демократии, принцип ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями. Конституция также обеспечивает право личности на охрану достоинства (ст. 21) как основы запрета произвола и гарантии такого положения человека в его взаимоотношениях с государством, при котором она выступает не в качестве объекта государственной деятельности, а в качестве равноправного субъекта. Судебная защита прав и свобод гарантиру-



Д.В. Карпов

доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета ННГУ, судья Сормовского районного суда г. Н. Новгорода, кандидат юридических наук

ется каждому как важнейшее средство обеспечения всех остальных прав индивида (ст. 46). В этих целях Конституция диктует независимое осуществление правосудия (ст. 124) и устанавливает генеральный принцип судебного статуса – независимость и подчинение только Конституции и федеральному закону (ст. 120). Одновременно Конституция декларирует право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53), в т.ч. судей.

Конституционно-правовая ответственность государства за неправомерные действия (бездействие) при отправлении правосудия включает в себя, помимо прочего, позитивное обязательство государства по обеспечению персональной ответственности судей. Правовые последствия положительного и негативного характера, наступающие лично для судей, выступают формой их конституционно-правовой ответственности. Думается, что основная роль должна принадлежать позитивной конституционно-правовой ответственности судей. Необходимо активно обобщать практику квалификационных коллегий и Дисциплинарного Судебного Присутствия и широко вести разъяснительную работу среди судей на оперативных совещаниях, семинарах, курсах повышения квалификации,

через информационные письма. По несущественным нарушениям привлекать к негативной ответственности следует только в случае продолжения нарушений после первичного факта и его обсуждения.

Процедура выявления судебных деликтов и реагирования на них должна определяться законом, а не подзаконными актами, в т.ч. регламентными нормами судебного сообщества, т.к. именно закон выступает мерилем равноправия (ст.19 Конституции), является конституционно закрепленной формой установления порядка прекращения судебных полномочий (ст. 121 Конституции) и может быть проверен на предмет его конституционности (ст. 125 Конституции).

Как указал Конституционный Суд России в постановлении от 24.03.2009 № 6–П, законодательная регламентация статуса судьи не должна ставить судью в зависимое, подчиненное положение и нарушать принципы самостоятельности и независимости судебной власти, несменяемости и неприкосновенности судей.

Соотношение независимости и ответственности судей, вероятно, в каждую историческую эпоху будет различным, однако, оно во всяком случае должно обеспечивать стремление судей к социальному прогрессу. Государство должно стимулировать судебную систему к достижению целей справедливого правосудия. Этому не способствует психология страха, которая, по мнению некоторых исследователей, в настоящее время воспитывается в судах путем угрозы расправой – прекращения судебных полномочий [1]. Идеология судебной независимости сформулирована английскими конституционалистами следующим образом: «Пусть лучше пострадает частное лицо, чем создастся такое положение, что судьи, отправляя правосудие, будут действовать под влиянием, – сколь бы значительным оно ни было, – страха перед возможными последствиями. По мнению некоторых обозревателей, отдельные меры по укреплению подотчетности судей в действительности маскируют попытки усиления контроля за судебной ветвью власти [2]. Основная трудность во всем мире состоит в достижении должного равновесия между двумя конкурирующими ценностями – обеспечением существенного уровня защиты судей от посторонних воздействий и созданием таких условий, чтобы осуществление судьями своих полномочий не выходило за рамки общественного консенсуса [3].

В постановлении от 28.02.2008 № 3–П Конституционный Суд России выразил позицию, согласно которой судья не может быть привлечен к ответственности в виде досрочного прекращения полномочий судьи за судебную ошибку, если только неправосудность

судебного акта не явилась результатом такого поведения судьи, которое по своему характеру несовместимо с занимаемой им должностью. Как указал КС в постановлении от 25.01.2001 № 1–П, при большой зависимости результата осуществления правосудия от судебской дискреции разграничение незаконных решений, принятых в результате не связанной с виной ошибки судьи и его неосторожной вины, представляет собой трудновыполнимую задачу.

В постановлении от 20.07.2011 Конституционный Суд России признал, что надлежащее исполнение судьей принятых на себя обязательств, вытекающих из конституционно-правового статуса судьи, обеспечивается предоставлением ему гарантий судебного иммунитета, включая неприкосновенность, которая, по общему правилу, не позволяет привлекать его к какой-либо ответственности за выраженное при осуществлении правосудия мнение и принятое судом решение (пункт 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»). Вместе с тем эти гарантии не носят абсолютного характера и не исключают возможности привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, в том числе в виде досрочного прекращения его полномочий, в случае совершения им такого дисциплинарного проступка в процессе осуществления правосудия, который не согласуется со статусом судьи.

Основанием для применения к судье дисциплинарного взыскания может являться как проступок, совершенный им в сфере отправления правосудия, так и его поведение во внесудебной сфере, которое, отрицательно сказываясь на уважении и доверии к судьям и правосудию, создает реальную угрозу умаления авторитета судебной власти. Основанием для досрочного прекращения полномочий судьи, по смыслу положений Конституции Российской Федерации и федеральных законов, определяющих правовой статус судьи, должно быть не любое отступление от требований закона, а лишь такое, которое с очевидностью несовместимо с высоким званием судьи, явно противоречит конституционному предназначению судебной власти, носителем которой является судья (Постановление от 28 февраля 2008 года № 3–П).

Согласно статье 121 (часть 2) Конституции Российской Федерации прекращение полномочий судьи допускается не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом. Такой закон, как следует из заключения Консультативного совета европейских судей для Комитета Министров Совета Европы «О принципах и правилах, регулирующих

профессиональное поведение судей, в частности этические нормы, несовместимое с должностью поведение и беспристрастность» (Страсбург, 19 ноября 2002 года), должен определять как можно более конкретно те нарушения, которые могут повлечь за собой дисциплинарное производство в отношении судьи (подпункт «i» пункта 77).

Применение к судье такой дисциплинарной санкции, как досрочное прекращение полномочий судьи, должно осуществляться на основе принципа соразмерности, т.е. баланса независимости судьи и его неприкосновенности, с одной стороны, и ответственности судебной власти перед обществом – с другой. Иное не соответствовало бы принципам независимости, незыблемости и неприкосновенности судей и означало бы, что судью можно привлечь к ответственности за любую ошибку, а следовательно, фактически делало бы невозможным самостоятельное, непредвзятое принятие им решений при осуществлении правосудия.

В силу особой природы и предназначения судебной власти как института, служащего гарантией законности и верховенства права и обеспечивающего разрешение возникающих в социуме конфликтов, государство и общество должны обеспечивать такое регулирование и практику его реализации, которые исключали бы для судьи постоянный риск подвергнуться дисциплинарной ответственности за сам факт принятия решения, не согласующегося с действующим законодательством.

Устанавливая в качестве общего правила запрет на привлечение судьи к дисциплинарной ответственности за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и вынесенные судебные акты, федеральный законодатель исходил из того, что при осуществлении судебной деятельности возможны ошибки, не дискредитирующие априори лиц, их допустивших, которые возникают в ходе разрешения конкретного дела при толковании и применении норм материального или процессуального права и подлежат исправлению вышестоящими судебными инстанциями. Такие неумышленные судебные ошибки ординарного характера не могут расцениваться как проявление недобросовестного отношения судьи к своим профессиональным обязанностям и служить основанием для применения к нему дисциплинарного взыскания.

Соответственно, законодатель имплицитно выделяет другой тип судебных ошибок, которые являются следствием некомпетентности или небрежности судьи, т.е. недобросовестного исполнения им функции по отправлению правосудия, приводящего к искаже-

нию фундаментальных принципов судопроизводства и грубому нарушению прав участников процесса. Вынесение неправоудного судебного акта, хотя оно и не подпадает под признаки состава преступления, тем не менее может свидетельствовать либо о явной небрежности судьи, либо о его неспособности исполнять свои профессиональные обязанности, недопустимой при отправлении правосудия, а следовательно, являться основанием для применения к нему мер дисциплинарной ответственности как за однократное грубое нарушение, допущенное в процессе рассмотрения дела и вынесения судебного акта, так и за систематические нарушения, которые могут и не носить характера грубых, но в совокупности давать основания для вывода о явной недобросовестности или профессиональной некомпетентности судьи.

Оспариваемые нормы не предполагают привлечение судьи к дисциплинарной ответственности за судебную ошибку, если 1) судья действовал в рамках судебной компетенции и 2) не допустил грубого нарушения при применении норм материального или процессуального права. Не могут исходить из расширительного толкования составов дисциплинарных проступков, как они определены Законом Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», и корпоративные акты судейского сообщества, каковым является Кодекс судейской этики. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, неисполнение корпоративных норм само по себе не может служить основанием для досрочного прекращения полномочий судьи, если только при этом им не были совершены действия, которые законом рассматриваются как не совместимые по своему характеру с высшим званием судьи (Постановление от 28 февраля 2008 года № 3-П).

Согласно п.60 Заключения Консультативного Совета европейских судей (КЕСЕ) для Комитета министров Совета Европы «О принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей» неправильно было бы приравнивать нарушение профессиональных стандартов к проступкам, способным повлечь за собой применение дисциплинарных санкций. Профессиональные стандарты представляют ту модель поведения, которую судьи должны ставить своей целью и к которой они должны стремиться. Отождествление стандартов с проступками, влекущими дисциплинарное производство, будет тормозить их дальнейшее развитие и приведет к непониманию их цели. Для того, чтобы повлечь за собой дисциплинарное производство, проступок должен быть не просто

нарушением дисциплинарных стандартов, а серьезным и непростительным деянием.

Представляется, что постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 выявило конституционно допустимые пределы индемнитета (безответственности) служащих Фемиды в норме части 2 статьи 16 Закона о статусе судей, согласно которой судья не может быть привлечен к какой-либо ответственности за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое решение, если вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена его виновность в преступном злоупотреблении. В тех случаях, когда откровенное пренебрежение законом судьями (даже при отсутствии признаков злоупотребления), приводит к существенным негативным последствиям, это нарушение умаляет авторитет судебной власти.

Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 обострило необходимость принятия законодательного акта на уровне федерального закона (ст.121 Конституции РФ), кодифицирующего нормы актов разного калибра об основаниях и порядке привлечения судей к конституционно-правовой ответственности, которым, в частности, должны быть по возможности максимально четко определены составы деликтов, процедура их выявления, возбуждения и разрешения юрисдикционного дела.

Следует внимательно отнестись к предложениям экс-заместителя председателя Конституционного Суда России Т.Г. Морщаковой о необходимости институционально развести функцию отбора и рекомендации судей на должность и функцию привлечения судей к ответственности, возложив их на разные органы [4]. 17.06.2011 тогдашний Президент России Д.А. Медведев также поддержал эту идею в своем выступлении на Международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге: «поручу оперативно проработать дополнения к механизму конкурсного отбора судей и их привлечения к дисциплинарной ответственности. В настоящее время эти функции соединены в квалификационных коллегиях соответствующего уровня. Считаю более сбалансированным разделение таких функций между квалификационными коллегиями и региональными дисциплинарными судебными присутствиями».

В литературе высказано также предложение о том, чтобы решение об отстранении от должности судей федеральных судов принимал тот, кто их назначил (Совет Федерации, Президент России) [5]. Данное предложение заслуживает одобрения, однако, с учетом сохранения в процедуре прекращения полномочий

органа судейского сообщества. Необходимо установить место Дисциплинарного Судебного Присутствия в механизме отрешения судей от должности: логично рассмотрение дела присутствием до принятия решения Президентом, тогда Президент после решения ДСП должен принять политическое решение об отрешении судьи либо отказе в этом, оценив несовместимость действий (бездействия) судьи, получивших огласку, с дальнейшим отправлением правосудия. При этом Президент как гарант Конституции, вправе и обязан принять во внимание системные причины и конкретные условия, повлекшие совершение судьей конституционного деликта, с тем, чтобы судья, если он стал жертвой системы, мог апеллировать глава государства, находящемуся вне судебной системы. Актуально это и в отношении досрочного прекращения полномочий судей и руководства Верховного и Высшего Арбитражного судов, которое следует возложить на Совет Федерации. Здесь надо иметь в виду, что ДСП состоит как раз из судей этих судов, поэтому членам ДСП сложно противостоять системным влияниям, существующим внутри своих учреждений. Поэтому совершенно справедливо, что судьи указанных высоких судов, как и судьи Конституционного Суда по действующему закону, должны отрешаться от должности Советом Федерации.

Для судей, избираемых в члены квалификационных коллегий судей, должен быть установлен стажевый ценз – наличие стажа работы в должности судьи не менее 5 лет, поскольку судьи, не имеющие достаточного судейского опыта, с меньшей долей вероятности способны адекватно оценить тяжесть проступка судьи, его личные и деловые качества, перспективы дальнейшей работы.

Функции обвинения должны быть возложены на должностное лицо, внесшее представление. Правом внесения представления необходимо наделить только председателей судов (если они не избираемы судьями, в противном случае вносить представление может квалификационная коллегия судей, наделенная правом рекомендации на должность судей), а также уполномоченного по правам человека. Вряд ли правильно наделять право возбуждения дел прокуроров, как предлагается некоторыми авторами [6], поскольку прокурор, выступая стороной в судебных процессах, способен использовать такое право в качестве средства внепроцессуального давления на судью. В случае проверки жалобы на судью самой ККС члены комиссии, составившей заключение по результатам проверки, не должны присутствовать при голосовании и

участвовать в нем. В свою очередь, советы судей по своему предназначению призваны выражать и защищать интересы судей, а не уличать их. При возникновении конфликта интересов судей и председателя суда, его заместителя, совет судей вправе обратиться к председателю вышестоящего суда, который должен решить вопрос о внесении представления. Функции защиты в процессе о лишении полномочий должны лежать на совете судей как публично избираемом органе судейского сообщества, призванного и предназначенного защищать интересы судей, не имеющих профессиональных союзов, в т.ч. при решении вопроса о привлечении к конституционно-правовой ответственности. Органы судейского сообщества должны исключать преследование судьи за его профессиональную судейскую деятельность, являются гарантией независимости судьи (ст. 9 Закона РФ «О статусе судей в РФ»). Если инициатива привлечения к ответственности председателя суда исходила от совета судей, он, разумеется, не будет на стороне защиты. В указанном случае, как и во всех других, обвиняемый судья (председатель суда) вправе иметь защитника по своему выбору, что соответствует п. 5.1 Европейской хартии о статусе судей, согласно которой применение санкции к судье возможно только в рамках состязательной процедуры, при которой судья, чье дело рассматривается, может прибегнуть к помощи защитника. При отсутствии состязательности процесс превращается в инквизиционный. Сам судья не может выступать своим защитником, особенно в случае болезни, ином стечении тяжелых обстоятельств. С этой целью необходимо законодательно определить срок, за который судье должно быть вручено извещение о явке на заседание, с достаточный не только для явки на заседание (как это установлено действующим законом), но и для надлежащей подготовки к заседанию, выбор и вступление в дело защитника. Следует установить обязательность направления обвиняемому судье копий всех материалов, имеющихся в распоряжении коллегии. Судья должен иметь право заявить отвод члену ККС по мотиву наличия разумных оснований сомневаться в его объективности и беспристрастности. В противном случае судья бы пользовался меньшим объемом процессуальных прав, чем ответчик в российском гражданском процессе, а сам процесс не отвечал бы требованиям надлежащей правовой процедуры.

В настоящее время для принятия решения о прекращении судейских полномочий достаточно голосов 2/3 от присутствующих членов ККС при кворуме не

менее половины ее состава. В результате судья может быть отрешен от должности 1/3 частью ККС, т.е. меньшинством от установленного числа членов коллегии. Представляется, что данное обстоятельство ослабляет гарантии судейской независимости. Было бы правильным в известной мере использовать мотивировку Конституционного Суда при толковании нормы Конституции об установленном числе депутатов Государственной Думы (постановление от 12.04.1995 № 2-П). Думается, что справедливым установить, что решение о конституционной ответственности судей принимается 2/3 голосов от установленного числа членов ККС, а не от числа присутствующих. Аналогичным образом, например, установлено Конституцией для конституционно-правовой ответственности Президента РФ (ст. 93), кроме того, в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде РФ» именно 2/3 всего состава КС (13 судей) могут принять решение о внесении в Совет Федерации представления о досрочном прекращении судейских полномочий.

Для оценки объективности и непредвзятости рассмотрения дела в отношении судьи, защиты прав потерпевших и общественного интереса целесообразно предоставить гарантии, не меньшие, чем в ходе обычного судебного разбирательства, в частности, по аналогии с арбитражным процессом установить обязательность ведения наряду с протоколом также и аудиозаписи заседания, отсутствие которой влечет безусловную отмену состоявшегося решения. Учитывая наличие права на обжалование решения о привлечении судьи к ответственности такое решение не может вступать в законную силу в момент его принятия, т.е. до ревизии в установленном порядке, иначе негативные последствия для осуществления правосудия, материального и морального положения судьи вводятся до соблюдения юрисдикционной процедуры. Соответствующего изменения требует п. 7 ст. 26 ФЗ «Об органах судейского сообщества».

Поскольку ответственность судей конституционно-правовая, то должны быть установлены принципы неотвратимости, соразмерности, равенства (чтобы не было упреков в избирательном преследовании негодных судей), справедливости и гуманизма. Необоснованно отсутствие в законодательстве давностных сроков привлечения к ответственности [7], что ставит судей в состояние правовой неопределенности и нарушает стабильность осуществления им правосудия. Должен быть нормативно определен срок для возбуждения процедуры 2 месяца с момента обнаружения лицом, име-

ющим право «дать ход» – внести представление, чтобы не было соблазна держать судью «на крючке». Срок давности привлечения должен соответствовать тяжести – для предупреждения – 1 год (аналогично в силу п. 2 ст. 12.1 Закона «О статусе судей в РФ» спустя год после привлечения погашается наказание в виде предупреждения), для увольнения – 3 года. Это необходимо, чтобы заинтересованные лица не придерживали компромат на судью, поскольку в течение указанного срока любое реально опасное для авторитета судебной власти уголовно не наказуемое деяние должно проявить свои вредоносные свойства и стать известным кругу заинтересованных лиц, которые, в свою очередь, имеют возможность о них сигнализировать.

В остальных случаях может наступать только уголовная ответственность. Если истек срок привлечения к уголовной ответственности за латентные тяжкие и особо тяжкие преступления, то для данной ситуации должно быть сделано исключение – полномочия судьи должны быть прекращены в порядке конституционно-правовой ответственности, т.к. совершение таких общественно опасных деяний несовместимо с продолжением осуществления правосудия.

Многое сделано для упорядочения механизма привлечения судей к ответственности и сбалансирования независимости и подотчетности судей, но впе-

реди стоят еще более сложные задачи. Конституционная деликтоспособность судей требует детального исследования проблем реализации принципа неотвратимости наказания и равенства судей в подходах карательных инстанций, отсутствие двойных стандартов при привлечении к ответственности. ■

Литература:

1. Оводов А.А. В судах господствует психология страха. Интервью с Т.Г. Морщаковой // Юрист. 2010. № 6.
2. Питер Г. Соломон – мл. Угроза судебной контрреформы в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3. С. 51.
3. Питер Г. Соломон – мл. Судебная реформа Путина: не только независимость, но и подотчетность судей // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 32–33.
4. Морщакова Т. Контрреформа: угроза и реальность // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3.
5. Виноградов В.А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. М., 2005. С. 312.
6. Адушкин Ю., Жидков В. Дисциплинарная и административная ответственность судей: за и против // Рос. юстиция. 2001. № 11.
7. На данное обстоятельство ранее уже обращалось внимание в литературе. См.: Адушкин Ю., Жидков В. Дисциплинарная и административная ответственность судей: за и против // Рос. юстиция. 2001. № 11.