

**РОЛЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ
В ПОВЫШЕНИИ НЕЗАВИСИМОСТИ
И ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Издание осуществлено в рамках проекта «Совершенствование общественного контроля правосудия путем повышения эффективности деятельности представителей общественности в квалификационных коллегиях судей», осуществляемого за счет государственной поддержки (грант №44 МПОО «Сопротивление»).

Над докладом работали:

Н. Таганкина (ответственный редактор)

М. Полякова, к. ю. н.

Л. Никитинский, к. ю. н.

П. Чиков, к. ю. н.

Д. Мещеряков

И. Сергеева

В. Карастелев

Н. Костенко

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение	5
1.1. Описание проблемы	5
1.2. Основные цели и задачи проекта, целевые группы, на которые направлен проект.	8
2. Судейское сообщество в РФ (краткая характеристика и его особенности)	9
3. Результаты специализированных исследований по оценке роли представителей общественности в ККС в части повышения независимости и эффективности судебной власти	13
3.1. Основные международные принципы, касающиеся независимости и эффективности судебной системы. Принципы формирования квалификационных коллегий судей в России	13
3.2. Анализ законодательства субъектов Федерации, регламентирующего процедуры назначения представителей общественности в ККС	18
3.3. Правоприменительная практика назначения и деятельности представителей общественности в ККС субъектов Федерации	29
4. Оценка роли представителей общественности в ККС (по результатам анализа ответов на вопросы представителей целевых групп)	34
4.1. Анализ ответов председателей ККС субъектов РФ	35
4.2. Анализ ответов членов ККС, советов судей и судей	35
4.3. Анализ ответов депутатов законодательных органов субъектов РФ	37
4.4. Анализ ответов представителей адвокатского, юридического, в т. ч. научного, сообществ, активистов гражданского общества, представителей некоммерческих организаций и СМИ	38
4.5. Сравнение мнений представителей судебного корпуса и общественности	39
4.6. Общие выводы	40
5. Рекомендации по совершенствованию формы общественного контроля в судебной системе России — представительства общественности в квалификационных коллегиях судей	46
5.1. Общие вопросы	46
5.2. Назначение и деятельность представителей общественности в ККС	46
Приложение 1. Ответы председателей ККС субъектов РФ	49
Приложение 2. Ответы членов ККС, советов судей и судей	55
Приложение 3. Ответы депутатов законодательных органов субъектов РФ	59

Приложение 4. Ответы представителей адвокатского, юридического, в т. ч. научного, сообществ, активистов гражданского общества, представителей некоммерческих организаций и СМИ	62
Приложение 5. Исследовательский план для региональных мониторов (начало – март 2011 года, окончание – июль 2011 года).....	66
Приложение 6. Список представителей региональных НПО по проекту	69

1. ВВЕДЕНИЕ

Этот доклад Московской Хельсинкской группы, подготовленный вместе с партнерскими организациями из десяти регионов Российской Федерации, обобщает итоги работы по проекту «Совершенствование общественного контроля правосудия путем повышения эффективности деятельности представителей общественности в квалификационных коллегиях судей» (1 ноября 2010 г. — 31 октября 2011 г.).

В ходе реализации проекта была дана общая оценка деятельности органов судейского сообщества в России как органов судейского самоуправления, являющихся элементами независимости судебной власти.

Отдельное внимание уделялось анализу законодательного обеспечения деятельности института представителей общественности в квалификационных коллегиях судей (ККС) субъектов РФ и правоприменительной практики, связанной с деятельностью данного института.

Особое место было отведено выявлению и анализу проблем, препятствующих развитию и совершенствованию этой формы гражданского контроля над правосудием в целях повышения независимости судей, и выработке предложений и рекомендаций по совершенствованию нормативной базы и изменению правоприменительной практики по отдельным вопросам.

Проект был поддержан Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, уполномоченным по правам человека в РФ. В ходе выполнения проекта осуществлялось взаимодействие с ККС и советами судей в субъектах РФ, а также и с Советом судей РФ.

В основу доклада положены результаты исследований, проведенных в регионах¹ по единой методологии², с привлечением квалифицированных экспертов.

1.1. Описание проблемы

Важным атрибутом правового государства является независимый, свободный от политической и идеологической предубежденности суд, выступающий гарантом законности и справедливости.

Провозгласив в первой половине 90-х годов, что права и свободы человека являются высшей ценностью³, подтвердив желание гарантировать судебную защиту находящимся под ее юрисдикцией лицам⁴, взяв на себя международное обя-

¹ Список региональных партнеров см. в приложении 6.

² См. приложение 5.

³ Статья 2 Конституции РФ.

⁴ Статья 46 Конституции РФ.

зательство по обеспечению справедливости судебного разбирательства¹, Россия не смогла на практике реализовать формально закрепленные законодательством гарантии права на справедливое судебное разбирательство независимым судом.

Несмотря на то что в последние годы государством принимались меры по укреплению независимости судей, сложившаяся в нашей стране практика нередко свидетельствует о наличии реальной зависимости конкретного судьи от местной власти и вышестоящего судебного начальства.

В условиях корпоративности судейского сообщества, реальной зависимости от властных структур необходим реальный, действенный и объективный общественный контроль за отбором кандидатов на должность судьи и за процедурой привлечения судей к ответственности. Ключевое звено этой системы — ККС субъектов РФ.

Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» от 14 марта 2002 г. (далее — ФЗ), устанавливая статус ККС, наделяет их широкими полномочиями в отношении судей в части назначения, оценки профессиональной деятельности и наложения взысканий.

С целью обеспечения независимости и открытости для общественности ККС законодатель в 2002 году предусмотрел включение в состав этих коллегий представителей общественности — лиц, не наделенных государственно-властными полномочиями, не выполняющих функции представителей органов государственной власти, в т. ч. законодательных. Тем самым предполагалось, что общественность будет иметь возможность осуществлять своего рода контроль за деятельностью судебной системы, влиять на качество отбора судей, способствовать повышению доверия к суду за счет избавления от судей, умаляющих авторитет судебной власти.

Прошло восемь лет с тех пор, как стал функционировать этот институт в органах судейского сообщества. И, к сожалению, приходится констатировать, что представителям общественности в составе ККС не удалось выполнить функцию гражданского контроля за осуществлением справедливого правосудия, повысить независимость судей и сделать суд и органы судейского сообщества более прозрачными для общества.

Вот что по этому поводу на заседании Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (ныне — Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека) 15 апреля 2009 г. сказала Т. Морщакова: «...Сложилось вполне определенные методы бюрократического руководства, которые практически лишают суды и судебную власть внутри самой системы ее суверенитета... Граждане не могут получить

¹ Статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и статья 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ).

защиту в судах не потому, что у них нет закрепленных законом прав для этого, а потому, что суды ориентированы на другое. Дело в том, что сейчас в судебном корпусе преобладают такие процедуры формирования судебного корпуса и лишения судей их судейского статуса, которые практически сводят на нет конституционные принципы статуса судьи, такие, прежде всего, конечно, как его независимость и несменяемость... Профессиональное формирование судейского корпуса пока не обеспечивается, оно организовано у нас по бюрократическому принципу». А президент Д. Медведев добавил: «...у наших людей есть хроническое недоверие к институтам власти, которое не преодолено до сих пор и которое по некоторым направлениям даже разрастается, я этого не могу не признать. И это очень опасно. Поэтому заниматься вопросами контроля, в том числе гражданского контроля, это действительно очень важная вещь и в отношении правоохранительной сферы, и в отношении, собственно, государственных служащих... Надо двигаться вперед. И в этом плане я абсолютно поддерживаю идею развития гражданского контроля...»¹

Без специального исследования по выявлению и анализу проблем, которые служат тормозом к развитию и совершенствованию этой формы гражданского контроля над правосудием, и выработке предложений и рекомендации по их преодолению, развить институт гражданского контроля в судебной системе невозможно.

Поскольку речь идет о *гражданском* контроле за отправлением правосудия, самостоятельно, без привлечения общественности, органы судейского сообщества провести подобное исследование не смогут. В качестве подтверждения данного утверждения можно привести цитату из постановления президиума Совета судей РФ от 15 апреля 2010 г.: «Современный этап социально-экономических преобразований и судебной реформы диктует необходимость перехода судов на качественно новый уровень их деятельности и соблюдения прав человека в судебной системе, ставит перед судами новые и все усложняющиеся задачи, эффективное решение которых невозможно без взаимодействия с общественными организациями, в том числе социально ориентированными и правозащитными некоммерческими организациями в различных формах. Суд, как независимая ветвь государственной власти, должен в большей мере опираться на поддержку гражданского общества, общественных, в том числе правозащитных организаций и независимых квалифицированных СМИ» (курсив наш).

Учитывая изложенное, считаем, что именно сейчас было бы актуально и важно провести исследование на тему «Совершенствование общественного контроля правосудия путем повышения эффективности деятельности представителей общественности в квалификационных коллегиях судей».

¹ Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека / Сайт Президента РФ. 15.04.2009. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/3767>.

1.2. Основные цели и задачи проекта, целевые группы, на которые направлен проект

Само название проекта определяет его основную цель, а именно: дать оценку эффективности деятельности представителей общественности в ККС как форме гражданского контроля, осуществляемого в целях усиления независимости и повышения эффективности правосудия как основной гарантии реализации права человека на справедливое судебное разбирательство (требования статьи 14 МПГПП и статьи 6 ЕСПЧ).

При этом в фокусе исследования также будет находится и реализация права граждан России на участие в отправлении правосудия¹, осуществляемого посредством института представителей общественности в ККС субъектов РФ и Высшей ККС РФ.

Для достижения названной цели необходимо было:

- дать общую оценку деятельности органов судейского сообщества в России как органов судейского самоуправления, являющихся элементами независимости судебной власти;
- проанализировать законодательное обеспечение деятельности института представителей общественности в ККС субъектов РФ;
- обобщить и проанализировать правоприменительную практику деятельности данного института;
- выявить и проанализировать проблемы, тормозящие развитие и совершенствование этой формы гражданского контроля над правосудием в целях повышения независимости судей;
- выработать предложения и рекомендации по дальнейшему совершенствованию нормативной базы (как на уровне субъектов РФ, так и на федеральном уровне) и по изменению правоприменительной практики по отдельным вопросам.

¹ На сегодня законодательно закреплены лишь две формы участия граждан в отправлении правосудия: присяжные заседатели и представители общественности в ККС.

2. СУДЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО В РФ

(КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ЕГО ОСОБЕННОСТИ)

Судейское сообщество — сообщество, сформированное по профессиональному признаку, в состав которого входят судьи всех уровней и компетенций, наделенные судебскими полномочиями в соответствии с законом, а равно судьи, пребывающие в отставке. Иные сотрудники судебных ведомств, например работники аппаратов судов, членами судебного сообщества не являются. Не являются членами судебного сообщества и представители общественности и Президента РФ, входящие в состав ККС, хотя законодатель по сути распространяет на них правила судебного поведения. Так, в пункте 8 статьи 11 ФЗ указывается: «Представитель общественности, представитель Президента Российской Федерации в квалификационной коллегии судей при осуществлении полномочий члена квалификационной коллегии судей, а также во внеслужебных отношениях должны избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнения в объективности, справедливости и беспристрастности указанных представителей».

Судейское сообщество и его органы, хотя и служат гарантом независимости и самостоятельности судов и судей, не входят в судебную систему и не осуществляют правосудие, более того, основаны на принципе невмешательства в судебную деятельность. Органы судебного сообщества не выполняют функций органов государственной законодательной власти, не входят в структуру государственных органов исполнительной власти. Таким образом, судебское сообщество и его органы не принадлежат ни к одному виду государственных органов. Судейская корпорация имеет негосударственный, общественный характер, что находит свое отражение в наборе демократических принципов ее организации и деятельности, свойственных всякой общественной структуре: выборность, сменяемость, подотчетность органам, их избравшим и т. д. Кроме того, судебскому сообществу как демократической структуре присущи и иные черты, отражающие его общественную суть. К числу таковых следует отнести: независимость сообщества при принятии решений, выборность наряду с органами лиц, осуществляющих руководящие функции, гласность, самоуправление судебного сообщества, понимаемое как мера самостоятельности в решении вопросов, связанных с деятельностью сообщества.

ФЗ в качестве цели формирования органов судебного сообщества называет выражение интересов судей как носителей судебной власти (пункт 1 статьи 3), что подтверждается и набором стоящих перед ними задач, включающих защиту прав и законных интересов судей (пункт 2 статьи 4). Следовательно, выражение

интересов судей и их защита как цель и задача, будучи внутренними потребностями членов сообщества, получили закрепление в законе.

Однако, создавая нормативную основу деятельности органов судейского сообщества, законодатель преследовал также и цели иного порядка. Так, согласно статье 2 Конституции РФ признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина есть обязанность государства. Закрепляя право каждого на судебную защиту (статья 46 Конституции РФ), Российская Федерация гарантирует, что таковая защита в соответствии с пунктом 1 статьи 6 ЕКПЧ и в силу части 4 статьи 15 Конституции РФ ¹ будет осуществляться независимым и беспристрастным судом ². Обеспечивая независимость судов и судей посредством формирования судейского сообщества и его органов, Российская Федерация прежде всего преследует публичную цель защиты прав своих граждан. Именно в публичных целях действуют ККС, в чьи полномочия входит контроль за профессиональной деятельностью судей, наложение дисциплинарных взысканий, приостановление, возобновление либо прекращение их полномочий.

Безусловное наличие публичных целей в деятельности органов судейского сообщества ставит вопрос о необходимости их нормативного закрепления путем внесения в ФЗ необходимых поправок, что послужит более широкому пониманию сути и правовой природы судейского сообщества.

Функции судейского сообщества и его органов в ФЗ также не обозначены. Устранить данный недостаток законодательного акта поможет анализ закрепленных за ККС полномочий. В общем виде ККС:

- осуществляют отбор кандидатов на должность судьи;
- дают согласие на назначение лица на должность судьи;
- организуют проверку достоверности биографических и иных сведений, представляемых кандидатами в судьи;
- рассматривают заявления претендентов на должность судьи и принимают решение о рекомендации одного из претендентов;
- приостанавливают, возобновляют либо прекращают полномочия судей;
- привлекают судью, находящегося в отставке, к исполнению обязанностей судьи;
- прекращают отставку судьи;
- проводят аттестацию судей и присваивают им квалификационные классы;

¹ «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

² Требование независимости и беспристрастности суда входит в содержание права на справедливое судебное разбирательство и закреплено в статье 6 ЕКПЧ. По этому вопросу см., например: Моул Н., Харби К., Алексеева Л. Б. Европ. конвенция о защите прав человека и основных свобод. Ст. 6. Право на справедливое судебное разбирательство: Прецеденты и коммент. М., 2001. С. 6.

- налагают дисциплинарные взыскания;
- осуществляют иные полномочия.

Анализ перечисленных полномочий позволяет утверждать, что на ККС возложены функции, представляющие общественный, публично значимый интерес. ККС как органы судейского сообщества обеспечивают как публичный контроль за профессиональной деятельностью судей, так и публичные интересы по формированию судейского корпуса. Поэтому не случайны имеющие место в юридической литературе высказывания о наличии оснований для отнесения ККС к органам государственной власти¹.

Вместе с тем органы судейского сообщества выполняют и функции «общих дел», т. е. дел, которые обусловлены интересами самих судей.

Так, в соответствии со статьей 6 ФЗ Всероссийский съезд судей правомочен принимать решения по всем вопросам, относящимся к деятельности судейского сообщества, за исключением вопросов, относящихся к полномочиям ККС, а также правомочен утверждать кодекс судейской этики и акты, регулирующие деятельность судейского сообщества. Подобным же образом обозначен круг полномочий в отношении конференции судей субъектов РФ (статья 7). Приведенные примеры убеждают в том, что судейское сообщество в лице своих органов в пределах предоставленных полномочий осуществляет самоуправление и тем самым реализует функции частного интереса.

В силу наличия отдельных государственных властных полномочий органы судейского сообщества интегрированы с государственными структурами. Характер интеграционных связей предопределен содержанием полномочий. Так, в процедурах назначения судей федеральных судов принимают участие как ККС, так и аппарат Президента РФ, органы и учреждения Судебного департамента при Верховном суде РФ, аппараты Верховного суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ, председатели судов областного уровня и председатели высших судебных инстанции в Российской Федерации. Поскольку конкурсный отбор среди кандидатов на должность судьи имеет многоступенчатый, последовательный характер, в нем участвуют многие государственные структуры, деятельность квалификационных коллегий вписана в государственный механизм. То же можно сказать о процедурах привлечения судьи к дисциплинарной и уголовной ответственности, где ККС также взаимодействует с государственными структурами.

Судейское сообщество образуется не в результате реализации судьями их права на объединение, не по инициативе судей, а в силу прямого предписания законодателя и на условиях федерального закона. Порядок формирования органов судейского сообщества регулируется Федеральным конституционным законом

¹ Машкина Т., Морозова Н. Правовая природа квалификац. коллегий судей // Росс. юстиция. 2003. № 12.

«О судебной системе Российской Федерации» и Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». Кроме того, в один из органов судейского сообщества, в квалификационные коллегии судей, назначаются представитель Президента РФ и представители общегосударственности. Обязательное членство судей в сообществе установлено законодателем как элемент их правового статуса, обязательный атрибут профессии. В силу этого судейское сообщество нельзя признать формой реализации судьями права на создание ассоциаций. Судьи могут по своей инициативе образовывать общественные объединения для выражения своих интересов, однако данные объединения не будут иметь полномочий органов судейского сообщества.

Судейское сообщество наделено широкими полномочиями в сфере управления судами, в вопросах подбора, отбора, назначения, продвижения по службе, окончания пребывания в должности судьи, а также по контролю за профессиональной деятельностью судей путем квалификационной аттестации, наложения дисциплинарных взысканий, привлечения к уголовной ответственности. Указанные правомочия являются по своей сути государственно-властными, делегированные государством в рамках Конституции РФ.

Для реализации возложенных на судейское сообщество полномочий образуются органы судейского сообщества, формирующие и выражающие волю корпорации вовне. Именно они являются субъектами публичного права. Само судейское сообщество вне своих органов проявить себя не может, субъектом права не является. Судейское сообщество не имеет правосубъектности. Оформление интересов судей в качестве носителей судебной власти происходит через органы судейского сообщества, которые и реализуют те цели, задачи и полномочия, ради которых образуется само сообщество. Система органов судейского сообщества определена Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» и не может быть изменена по инициативе его членов. Иные органы судейского сообщества могут быть созданы при условии внесения изменений и дополнений в ФЗ.

Наличие широкого спектра полномочий, в том числе связанных с выполнением публичных функций, требует использования процедур, свойственных публичной власти. Применительно к деятельности ККС такие процедуры закреплены в главе 3 ФЗ «Производство в квалификационных коллегиях судей».

Судейский корпус может быть действительно независимым при условии моральной ответственности перед обществом, наличии особых правил судейской этики и механизма контроля за их соблюдением со стороны самих судей. Такие особые правила поведения судей принимаются высшим органом судейского сообщества в виде кодекса судейской этики.

3. РЕЗУЛЬТАТЫ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ОЦЕНКЕ РОЛИ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ККС В ЧАСТИ ПОВЫШЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

3.1. Основные международные принципы, касающиеся независимости и эффективности судебной системы. Принципы формирования квалификационных коллегий судей в России

Часть 1 статьи 14 МПГПП гласит: «Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона». Часть 1 статьи 6 ЕКПЧ устанавливает: «Каждый имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

Российская Федерация, ратифицировав пакт и конвенцию, взяла на себя обязательство обеспечивать право на справедливое судебное разбирательство всем лицам, находящимся под ее юрисдикцией, то есть обязана предпринять законодательные и другие меры, необходимые для реализации этого права.

Как сказано выше, одним из важнейших элементов права на справедливое судебное разбирательство является независимость суда, а также его эффективность, заключающаяся в быстром и качественном рассмотрении дел.

Определяя, является ли судебный орган независимым, Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) принимает во внимание следующие факторы: процедуру назначения его членов, продолжительность их службы в этом качестве, наличие гарантий, препятствующих оказанию давления на них, а также то, имеет ли данный орган внешние атрибуты независимости¹.

Отбор судей и их назначение на должность имеют ключевое значение и для обеспечения эффективности судебной системы, поскольку от профессиональных качеств судьи зависят скорость рассмотрения дел и качество принимаемых решений.

¹ См., например., решение ЕСПЧ по делу «Кемпбелл и Фелл против Соединенного Королевства» от 28 июня 1984 г., § 78 (URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=FELL&sessionid=23218991&skin=hudoc-en>).

Международные документы требуют, чтобы орган, принимающий решения относительно отбора и карьеры судьи, был независимым от правительства и администрации. Для обеспечения независимости правила должны, например, предусматривать отбор судей судебным корпусом и самостоятельность принятия решений этим органом о его правилах процедуры¹.

Документы международных неправительственных организаций интерпретируют эти стандарты следующим образом.

В отношении каждого решения, связанного с подбором, отбором, назначением, продвижением по службе или окончанием пребывания в должности судьи, Закон должен предусматривать вмешательство органа, независимого от исполнительной и законодательной власти, в котором не менее половины принимающих участие в заседании являются судьями, избранными такими же судьями в порядке, гарантирующем самое широкое представительство судей².

Решение о назначении выбранного кандидата на должность судьи и о направлении в тот или иной суд принимается независимым органом или по его предложению, или рекомендации, или с его согласия, или на основании его заключения³.

Существенную роль в регулировании указанных выше положений, связанных с отбором и назначением судей в России согласно ФЗ играют Высшая ККС РФ и ККС субъектов РФ. Так, в соответствии со статьей 19 ККС субъектов РФ:

«1) рассматривают заявления лиц, претендующих на соответствующую должность судьи, и с учетом результатов квалификационного экзамена дают заключения о рекомендации данных лиц на должность судьи либо об отказе в такой рекомендации;

1.1) рассматривают представления председателей верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов об утверждении судей этих судов членами президиумов указанных судов и представляют Председателю Верховного Суда Российской Федерации свои заключения;

1.2) рассматривают представления председателей верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов об утверждении председателей судебных коллегий по гражданским делам, по уголовным делам, иных судебных коллегий и представляют свои заключения Председателю Верховного Суда Российской Федерации, который утверждает председателей указанных коллегий;

¹ Пункт «с» части 2 принципа 1 Рекомендации № R (94) 12 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о независимости, эффективности роли судьи от 13 октября 1994 г. (URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_44524.html).

² § 1.3 Европейской хартии о законе «О статусе судей» от 10 июля 1998 г. (URL: http://www.businesspravo.ru/pravo/DocumShow_DocumID_75398.html).

³ § 3.1 Европейской хартии о законе «О статусе судей».

1.3) проводит в обязательном порядке проверки опубликованных в средствах массовой информации сведений о поведении судьи, не соответствующем требованиям, предъявляемым кодексом судейской этики, и подрывающем авторитет судебной власти, если заключение о рекомендации на должность судьи давалось этой коллегией;

2) утверждают состав экзаменационных комиссий по приему квалификационного экзамена у кандидатов на должность судьи соответствующего суда;

3) объявляют в средствах массовой информации об открытии вакантных должностей председателей, заместителей председателей районных судов, а также судей соответствующих федеральных судов с указанием времени и места приема и рассмотрения документов;

4) организуют проверку достоверности биографических и иных сведений, представленных кандидатами на вакантные должности, при необходимости запрашивают по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, у органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и других государственных органов данные, необходимые для принятия решения по заявлению о рекомендации на вакантную должность судьи;

5) **приостанавливают, возобновляют либо прекращают полномочия** (за исключением прекращения полномочий судей, достигших предельного возраста пребывания в должности судьи), а также приостанавливают, возобновляют либо прекращают отставку судей соответствующих федеральных судов (за исключением лиц, указанных в подпункте 4 пункта 2 статьи 17 настоящего Федерального закона), председателей и заместителей председателей районных судов, членов соответствующих советов судей и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации;

6) **осуществляют квалификационную аттестацию судей соответствующих судов**, а также мировых судей, председателей и заместителей председателей районных судов; присваивают судьям соответствующих судов, а также мировым судьям, председателям и заместителям председателей районных судов квалификационные классы (за исключением первого и высшего);

7) **дают заключения о возможности привлечения судей, пребывающих в отставке**, к исполнению обязанностей судей соответствующих федеральных судов, а также председателей и заместителей председателей районных судов;

8) налагают дисциплинарные взыскания на судей соответствующих судов (в том числе на председателей и заместителей председателей районных судов) за совершение ими дисциплинарного проступка;

9) **осуществляют иные полномочия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами».**

Кроме того, согласно статье 20 ККС вправе пересмотреть ранее принятое решение по вновь открывшимся обстоятельствам. Ходатайство о пересмотре ука-

занного решения по вновь открывшимся обстоятельствам может быть подано в квалификационную коллегия судей кандидатом на должность судьи или судьей, в отношении которых принято решение, а также должностным лицом, по представлению которого принято решение.

В соответствие с пунктом 4 статьи 11 ККС субъекта РФ формируется по следующим нормам представительства:

«от судей верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа — два судьи;

от судей арбитражного суда субъекта Российской Федерации — пять судей;

от судей гарнизонных военных судов — один судья;

от судей районных судов — три судьи;

от судей конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации — один судья;

от мировых судей — один судья;

семь представителей общественности;

один представитель Президента Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации, в которых общая численность судей судов, указанных в абзацах втором — шестом настоящего пункта, менее 30, квалификационная коллегия судей формируется в количестве 11 членов коллегии по следующим нормам представительства:

от судей верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа — один судья;

от судей арбитражного суда субъекта Российской Федерации — два судьи;

от судей гарнизонных военных судов — один судья;

от судей районных судов — два судьи;

от судей конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации — один судья;

от мировых судей — один судья;

два представителя общественности;

один представитель Президента Российской Федерации.

Если в субъекте Российской Федерации не образованы верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, арбитражный суд субъекта Российской Федерации, конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации, не действуют мировые судьи, отсутствуют гарнизонные военные суды, то квалификационная коллегия судей данного субъекта Российской Федерации формируется без участия представителей судей этих судов. При этом нормы представительства, указанные в абзацах втором — восьмом настоящего пункта, сохраняются».

Согласно пункту 6 статьи 11 судьи в состав квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации избираются тайным голосованием на конференции судей в порядке, определяемом этой конференцией. Избрание судей в состав квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации вместо бывших в период между конференциями производится советом судей субъекта Российской Федерации. Представители общественности в квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации назначаются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, определяемом законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Представитель Президента Российской Федерации в квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации.

Пункт 7 статьи 11 гласит, что в состав квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации не могут быть избраны председатели судов и их заместители. В состав Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации не могут быть избраны Председатель Верховного Суда Российской Федерации, Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и их заместители. Судья не может быть избран одновременно в совет судей и квалификационную коллегию судей одного уровня, а также не может быть членом квалификационных коллегий судей разных уровней. Член квалификационной коллегии судей не может быть избран на должность председателя или заместителя председателя квалификационной коллегии судей более двух раз подряд. Полномочия члена квалификационной коллегии судей из числа судей могут быть досрочно прекращены по его инициативе, либо в случае совершения им дисциплинарного проступка, либо в случае его отсутствия на заседаниях квалификационной коллегии судей в течение четырех месяцев без уважительных причин. Решение о досрочном прекращении полномочий членов квалификационной коллегии судей из числа судей принимается съездом (конференцией) судей, а в период между съездами (конференциями) судей — соответствующим советом судей.

В соответствии с пунктом 8 статьи 11 представителями общественности в квалификационных коллегиях судей могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 35 лет, имеющие высшее юридическое образование, не совершившие порочащих их поступков, не замещающие государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы, не являющиеся руководителями организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, адвокатами и нотариусами. Представителями Президента Российской Федерации в квалификационных коллегиях судей могут быть граждане Российской Федерации, состоящие на государственной службе Российской Федерации. Представитель общественности,

представитель Президента Российской Федерации в квалификационной коллегии судей при осуществлении полномочий члена квалификационной коллегии судей, а также во внеслужебных отношениях должны избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнения в объективности, справедливости и беспристрастности указанных представителей. Полномочия члена квалификационной коллегии судей — представителя общественности по решению соответственно Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть досрочно прекращены в случаях совершения им порочащего поступка, а также систематического неисполнения им обязанностей члена квалификационной коллегии судей. Полномочия члена квалификационной коллегии судей — представителя Президента Российской Федерации могут быть досрочно прекращены Президентом Российской Федерации.

Таким образом, законодательно определено, что представители общественности в ККС находятся в меньшинстве, что ограничивает их возможности влиять на принятие решений. В этих условиях первостепенной становится процедура назначения представителей общественности законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. От того, кто будет представлен в ККС, от степени активности и гражданской позиции, от независимости представителей общественности от органов власти и организаций, которые их выдвинули, зависит в целом независимость и открытость ККС.

3.2. Анализ законодательства субъектов Федерации, регламентирующего процедуры назначения представителей общественности в ККС

В данном разделе приведены результаты анализа законов и других нормативных актов, определяющих порядок назначения представителей общественности в ККС, 74-х субъектов Федерации, входящих во все восемь федеральных округов.

3.2.1. Кто в понимании региональных законодателей имеет право вносить в представительный орган предложения по кандидатурам представителей общественности в ККС:

1. Общественные объединения — 61 регион.
2. Трудовые коллективы — 31.
3. Депутаты — 19.
4. Комитеты и комиссии представительного органа субъекта РФ — 15.
5. Депутатские объединения (группы, фракции) — 14.
6. Губернатор — 13.
7. Региональные общественные организации — 12.

8. Коллективы научно-образовательных учреждений юридической направленности — 12.

9. Представительный орган местного самоуправления — 11.

10. В порядке самовыдвижения — 11.

11. Органы государственной власти — 9.

12. Собрания (сходы) граждан — 9.

13. Президент (субъекта РФ) — 8.

14. Общественные организации — 6.

15. Региональные отделения политических партий — 6.

16. Организации, независимо от формы собственности — 6.

17. Органы местного самоуправления — 6.

18. Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ — 5.

19. Политические партии — 4.

20. Творческие союзы — 3.

21. Коллегиальные органы вузов — 2.

22. Профессиональные союзы — 2.

23. Совет ветеранов — 2 (в т. ч. судов общей юрисдикции — 1, предприятий, учреждений — 1).

24. Органы территориального сообщества — 2.

25. Общественные движения — 1.

26. Уполномоченный Президентом РФ орган исполнительной власти — 1.

27. Органы судейского сообщества — 1.

28. Председатели судов субъектов (общей юрисдикции, арбитражный, военный) по согласованию с Главной федеральной инспекцией — 1 (Курская область).

29. Управление судебного департамента — 1.

30. Местные общественные объединения — 1.

31. Общественная палата — 1 (Кировская область).

32. Религиозные организации — 1.

Поскольку ФЗ не раскрывает понятие «представитель общественности», содержащееся в пунктах 1, 2, 4, 6, 8 статьи 11, эту миссию взяли на себя законодатели субъектов Федерации, которые в своих региональных нормативных актах в различных выражениях дают свое толкование этому понятию.

Анализ законов и других нормативно-правовых актов в 74 регионах, регулирующих процедуру назначения представителей общественности в ККС, свидетельствует о том, что региональные законодатели очень широко толкуют понятие «общественность» и, соответственно, «представитель общественности». Всего отслежено 32 субъекта, наделенных правом выдвижения кандидатов в ККС. При этом обращает на себя внимание то, что в 48 регионах (т. е. в более чем половине) таким правом наделены *депутаты законодательных органов власти* (комитеты,

группы, фракции); в 33 регионах — *представители исполнительной власти* как регионального, так и федерального уровней; в 17 регионах — *представители муниципального уровня*.

В большинстве регионов основным субъектом, обладающим правом внесения кандидатур в представительный орган, являются *общественные объединения* (61 регион, или 82,4%). При этом никакой конкретизации, что это за общественные объединения, не содержится. Следующим по значимости субъектом права выдвижения кандидатур в ККС являются *трудовые коллективы* (31 регион, или 42%).

Представляется, что главным недостатком является расширительное толкование понятия «представитель общественности», поскольку во всех региональных нормативных актах право выдвижения кандидатур для последующего назначения в составы ККС предоставлено не только *любым* общественным объединениям, но также и *любым* трудовым коллективам. Например, пункт 1 статьи 3 Закона Сахалинской области от 16 июля 2002 г. № 357 «О порядке назначения представителей общественности в квалификационную коллегию судей Сахалинской области» гласит: «Выдвижение представителей общественности для назначения в квалификационную коллегию судей Сахалинской области осуществляется на основе предложений общественных объединений и трудовых коллективов. От каждого общественного объединения и трудового коллектива не может быть назначено более одного представителя».

Поскольку «трудовых коллективов» великое множество, формы их весьма многообразны и не вполне нормативно определены, этот вид «общественности», как показала практика, служит в руках заинтересованных лиц инструментом, с помощью которого в состав ККС не допускаются люди, реально независимые от власти, включая судебные органы и их руководство.

В качестве одного из самых вопиющих примеров подобного рода манипулирования можно привести случай, имевший место в одном из регионов, когда в состав ККС был выдвинут представитель от «трудового коллектива областного суда» — судья в отставке (у авторов имеется соответствующая копия протокола «общего собрания» от 30 марта 2011 г.). К чести законодательного органа, кандидатура от «трудового коллектива областного суда» поддержана не была, чему в том числе способствовало то, что на семь мест представителей общественности в ККС было значительно больше претендентов, и на эту ситуацию руководство областного суда повлиять не могло. Но если бы претендентов было семь или меньше, то кандидат от «трудового коллектива областного суда» вполне мог быть назначен в состав ККС.

Следует отметить, что ни один региональный нормативный акт, регулирующий порядок выдвижения кандидатов в состав ККС, не предъявляет никаких требований к субъектам этого права — к общественным объединениям и трудо-

вым коллективам — ни к профилю, ни к стажу, ни к форме собственности либо организационно-правовой форме, ни к численности, ни к статусу (местное, региональное, общероссийское). Подобный подход, полагаем, применен умышленно, с целью включения в процесс квазиобщественных объединений и трудовых коллективов такого рода, как было приведено в примере.

Вместе с тем в качестве примера нормативного закрепления критериев и требований к общественным объединениям можно привести норму пункта 2 статьи 10 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»: «Правом на выдвижение кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии обладает общероссийское, межрегиональное или региональное общественное объединение, имеющее государственную регистрацию, осуществляющее свою деятельность не менее пяти лет со дня его создания, уставной целью или направлением деятельности которого является защита или содействие защите прав и свобод человека и гражданина».

Следует также отметить, что ни федеральным законом, ни нормативными актами субъектов Федерации не запрещено выдвигать в качестве кандидатов в состав ККС лиц, не являющихся членами (участниками) общественных объединений или трудовых коллективов, которые их выдвигают, нужно лишь, чтобы их качества отвечали требованиям пункта 8 статьи 11 ФЗ и аналогичным положениям региональных нормативных актов. Полагаем, что отсутствие такого ограничителя выходит за пределы требований разумности хотя бы потому, что исключает не только подотчетность кандидата перед выдвинувшей его организацией, но и его моральную ответственность.

3.2.2. Во многих законах установлено предварительное рассмотрение кандидатур, с последующей рекомендацией законодательному органу:

1. Комитеты, комиссии законодательного органа субъекта РФ — 37 регионов.
2. Уполномоченные (Президентом, Думой и т. д.) органы — 4.
3. Президент, губернатор — 3.
4. Судебный департамент — 1.
5. Заключение юридического управления аппарата законодательного собрания — 1 (Санкт-Петербург).
6. Специально созданные структуры:
 - рабочая группа с участием депутатов законодательного собрания, представителей общественной палаты и совета судей — 1 (Оренбургская обл.).
 - конкурсная комиссия, образуемая представительным органом — 1 (Республика Тыва).

Таким образом, в большинстве регионов (47, или почти 64%) существует предварительная процедура рассмотрения кандидатов с вынесением заключения для представительного органа об их назначении. Как правило, органами, осуществ-

вляющими предварительное рассмотрение кандидатур, являются комитеты или комиссии представительных органов субъекта.

В **Нижегородской области** поступившие в Законодательное собрание документы направляются председателем Законодательного собрания в полномочный комитет. По истечении срока приема документов комитет независимо от числа выдвинутых на вакантные места кандидатов рассматривает на своем заседании представленные документы на предмет соответствия кандидатов предъявляемым требованиям и достоверности указанных в них сведений. По результатам комитет формирует список кандидатов для голосования.

В **Пензенской области** кандидатуры предварительно рассматриваются в комитете Законодательного собрания по государственному строительству и вопросам местного самоуправления, который формулирует свои предложения и выносит их на рассмотрение Законодательного Собрания.

В **Республике Мордовии** предложения по кандидатурам подлежат предварительному рассмотрению в комитете по законодательству и законности Госсобрания республики. По итогам предварительного рассмотрения комитет формулирует свои предложения Госсобранию республики.

В **Самарской области** процедура не установлена, но тем не менее сначала комитет областной думы рассматривает кандидатов, проводит голосование и выносит по каждому из них решение, которое в дальнейшем будет служить рекомендацией для голосования в думе.

Законодательное собрание **Омской области** на своем заседании заслушивает сообщение председателя комитета законодательных предположений, законности и правопорядка о результатах рассмотрения комитетом поступивших предложений, по представлению комитета принимает решение о порядке голосования по кандидатам. При этом рассматриваются *только* кандидаты, рекомендованные комитетом.

В некоторых регионах создаются специальные структуры.

Так, в **Оренбургской области** для обсуждения кандидатур создается рабочая группа с участием депутатов Заксобрания Оренбургской области, представителей Общественной палаты области и совета судей. Рекомендации по кандидатурам оформляются решением комитета Заксобрания по вопросам военнослужащих, казачества, законности, правопорядка и прав человека.

В **Чувашской Республике** отбор кандидатов осуществляется неким уполномоченным органом, который организует проверку достоверности сведений, указанных в документах, перечисленных в законе. При этом уполномоченный орган вправе обратиться в соответствующие органы для проверки достоверности представленных ему документов.

В **Республике Татарстан** предварительный отбор кандидатов для их представления в Государственный совет республики осуществляется в порядке, опре-

деляемом президентом республики. Региональному монитору ознакомиться с ним воочию не удалось, однако секретарь профильного комитета пояснил, что они только готовят документы на кандидатов для последующего голосования депутатов.

В **Удмуртской Республике** предварительная процедура законом не установлена. Но статья 115 Регламента Госсовета предусматривает рассмотрение кандидатов на заседании головной комиссии. По результатам формируется список из семи человек для представления Госсовету.

Представляется, что наличие подобных процедур назначения нарушает принцип равенства кандидатов.

В **Саратовской области** в законе есть лишь ссылка на ФЗ, но специально процедура не прописана. В **Пермском крае**, в **Республике Башкортостан**, в **Ульяновской области** и ряде других регионов требования по предварительной проверке кандидатов отсутствуют вовсе.

3.2.3. Требования, предъявляемые к кандидатам (помимо установленных в ФЗ):

1. Наличие государственной аккредитации вуза либо ученая степень по юридической специальности — 4 (Республики Северная Осетия — Алания, Чечня, Ингушетия, Ростовская область).

2. Признанные недееспособными или ограниченно дееспособными — 3 (Ростовская область, Республики Алтай и Северная Осетия — Алания).

3. Состоящие на учете в наркологических или психоневрологических диспансерах — 3 (Республики Алтай и Северная Осетия — Алания, Ростовская область).

4. Лица, имеющие не снятую или непогашенную в установленном порядке судимость — 2 (Ростовская область).

5. Имеющие или имевшие ранее судимость — 1 (Республика Алтай).

6. Наличие высшего юридического образования или ученая степень в области права — 1 (Астраханская область).

7. Наличие опыта профессиональной деятельности по юридической специальности — 1 (Чеченская Республика).

8. Способность выполнять полномочия члена ККС по состоянию здоровья — 1 (Чеченская Республика).

9. В Республике Татарстан и в Красноярском крае нет ограничений для руководителей организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, а также для нотариусов.

Анализ региональных законов свидетельствует о том, что в некоторых субъектах Федерации в дополнение к ФЗ законодатель устанавливает свои требования, тем самым превышая свои полномочия и ограничивая права кандидатов. В качестве примера можно привести **Чеченскую Республику**. Там при отборе кан-

дидата учитывается наличие у него опыта профессиональной деятельности по юридической специальности, способность выполнять полномочия члена ККС по состоянию здоровья, а также личное согласие, выраженное в форме письменного заявления в адрес председателя Парламента Чеченской Республики.

3.2.4. Документы, которые необходимо представить на кандидата:

1. Документ, подтверждающий юридическое образование (нотариально заверенная копия диплома), — 36.

2. Удостоверение личности (копия или подлинник) — 31 регион.

3. Подлинник (копию) трудовой книжки (или иные документы, подтверждающие трудовую деятельность) — 28.

4. Письменное заявление о согласии — 27.

5. Протокол собрания (или выписку), обращение субъекта, предложившего кандидатуру, — 25.

6. Анкету с биографическими данными — 23.

7. Характеристику с последнего места работы (жительства) — 18.

8. Медицинские справки из наркологического и психоневрологического диспансеров — 5.

9. Справку об отсутствии судимости — 4.

10. Копии уставных документов общественной организации, в т. ч. копию свидетельства о государственной регистрации — 3.

11. Справку об отсутствии регистрации в реестрах адвокатов и нотариусов — 3.

12. Медицинское заключение о состоянии здоровья из поликлиники по месту жительства — 3.

13. Документ, подтверждающий медицинское освидетельствование, оформленный в порядке, предусмотренном для судей, — 2.

14. Документы об отсутствии заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей члена ККС — 2 (Республика Бурятия).

15. Ходатайство от выдвигающего органа — 2.

16. Документ, подтверждающий соответствие кандидата требованиям пункта 8 статьи 11 ФЗ, — 1.

17. Данные об основном месте работы за последние пять лет или род занятий за последние три года — 1 (Красноярский край).

18. Личный листок по учету кадров — 1 (Томская область).

19. Письменное обязательство в случае назначения прекратить деятельность несовместимую со статусом представителя общественности в ККС — 1 (Москва).

20. Сведения о своем и совместно проживающих членах семьи доходах и имуществе по форме, утвержденной Законом Санкт-Петербурга от 24 июня 2009 г. № 329-64 «О представлении гражданами, претендующими на замещение долж-

ностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, и государственными гражданскими служащими Санкт-Петербурга сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» — 1.

21. Письменное согласие на проверку сведений — 1 (Санкт-Петербург).

22. Наличие рекомендации депутата или главы администрации — 1 (Волгоградская область).

23. Анкета по форме, подлежащей представлению в госорган, поступающим на государственную службу, — 1 (Республика Калмыкия).

24. Письменное заявление на имя председателя Заксобрания Ростовской области с обязательством в случае назначения членом ККС избегать при осуществлении полномочий, а также во внеслужебных отношениях всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнения в его объективности, справедливости и беспристрастности — 1.

25. Справку с указанием сведений о правительственных наградах, пребывании за границей, выполняемой с начала трудовой деятельности работе — 1 (Ростовская область).

26. Решение высшего руководящего органа общественной организации — 1 (Республика Калмыкия).

27. Документ, подтверждающий место работы и должность (для работающих), — 1 (Карачаево-Черкесская Республика).

Анализ требуемых документов свидетельствует о том, что в большинстве регионов они касаются или профессиональной деятельности кандидатов, или решений органов, их выдвинувших. То есть можно считать, что требование представить эти документы вполне разумно. Однако в законах таких регионов, как Республики Алтай, Бурятия, Калмыкия, Карачаево-Черкесия; Красноярский край; города Москва и Санкт-Петербург; Волгоградская, Ростовская, Томская области и ряде др., на наш взгляд, установлены несоразмерные, излишние, а порой и дублирующие требования. Весьма озадачивающим выглядит требование закона Марий Эл о представлении копий документов, подтверждающих *«отсутствие ограничений, предусмотренных статьей 3 настоящего закона»* (отражены в пункте 8 статьи 11 ФЗ), иначе говоря, кандидату нужно предъявить справку, что он не руководитель организации, не адвокат и не нотариус, а также о том, что он не совершал порочащих поступков.

Отдельно хочется отметить следующие требования, на наш взгляд, противоречащие федеральному законодательству:

— о предоставлении документов, подтверждающих медицинское освидетельствование кандидату, да еще и «оформленных в порядке, предусмотренном для судей»;

— о предоставлении сведений о своем и совместно проживающих членах семьи доходах и имуществе по форме, утвержденной Законом Санкт-Петербурга от

24 июня 2009 г. № 329-64 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, и государственными гражданскими служащими Санкт-Петербурга сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

3.2.5. Порядок и процедуры голосования по претендентам:

1. Частично урегулированы — 22 региона.
2. Урегулированы полностью — 12.
3. Голосование открытое — 20.
4. Голосование тайное — 6.
5. Голосование двухэтапное — 8.
6. Голосование трехэтапное — 1.
7. Отсылка к Регламенту — 3.
8. Голосуются только те кандидаты, которые предварительно рекомендованы, — 1 (Омская область).
9. Кандидатура не может быть представлена в более двух раз — 1 (Волгоградская область).
10. В случае отклонения повторное представление допускается не ранее чем через шесть месяцев — 1 (Северная Осетия — Алания).

Таким образом, только в 34 субъектах РФ (46%) порядок и процедуры голосования полностью или частично урегулированы. Как уже было отмечено, в Омской области на голосование выносятся только кандидаты, рекомендованные комитетом Заксобрания. В Волгоградской области кандидат может принять участие в выборах не более двух раз, а в Республике Северная Осетия — Алания повторное представление претендента допускается не ранее чем через шесть месяцев. Представляется, что подобные нормы местных законов противоречат федеральному законодательству и ограничивают права граждан.

3.2.6. Основания для досрочного прекращения полномочий (согласно ФЗ досрочное прекращение полномочий представителя общественности в ККС предусмотрено в случаях совершения им порочащего поступка, а также систематического неисполнения им обязанностей члена ККС):

1. Порочащий проступок — 19 регионов.
2. Систематическое неисполнение обязанностей — 17.
3. Личное заявление — 14.
4. Замещение государственной или муниципальной должности — 10.
5. Приобретение статуса адвоката — 8.
6. Назначение нотариусом — 5.
7. Избрание руководителем организации — 5.
8. Прекращение гражданства Российской Федерации — 5.
9. Вступивший в силу обвинительный приговор (либо судебное решение о применении принудительных мер медицинского характера) — 4.

10. Смерть — 3.
11. Неспособность более четырех или шести месяцев подряд исполнять свои обязанности — 3.
12. Признание недееспособным, ограниченно дееспособным по решению суда — 2.
13. Признание безвестно отсутствующим или объявление умершим по решению суда — 1.
14. Назначение судьей — 1.
15. По состоянию здоровья — 1.
16. Наступление иных обстоятельств, препятствующих выполнению обязанностей представителя общественности — 1 (Республика Алтай).
17. Возникшее несоответствие требованиям, предъявляемым к представителю общественности — 1 (Республика Адыгея).

Больше всего оснований для досрочного прекращения полномочий прописано в законе Республики Башкортостан — 14.

Следует отметить, что установленные ФЗ основания — «совершение порочащего поступка» и «систематическое неисполнение обязанностей» — без конкретизации могут толковаться в каждом регионе по-своему. При этом, к сведению, можно отметить, что для члена ККС, являющегося судьей, федеральное законодательство устанавливает более четкое основание: «...в случае совершения им дисциплинарного проступка либо в случае его отсутствия на заседаниях квалификационной коллегии судей в течение четырех месяцев без уважительных причин».

Еще более широко можно толковать такие основания, прописанные в законах Республик Алтай и Адыгеи, как «наступление иных обстоятельств, препятствующих выполнению обязанностей представителя общественности» и «возникшее несоответствие требованиям, предъявляемым к представителю общественности».

3.2.7. Инициаторы досрочного прекращения.

В ФЗ установлены только органы, которые наделены правом досрочного прекращения членов ККС: для судей — это съезд (конференция) судей, а в период между съездами (конференциями) — соответствующий совет судей; для представителей общественности — это законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Нормы, устанавливающей перечень субъектов, которые могут инициировать досрочное прекращение, ФЗ не содержит, т. е. законодатели в субъектах РФ вправе сами устанавливать эту норму. Итак, субъектами, наделенными соответствующими полномочиями, являются:

1. ККС субъекта — 10 регионов.
2. Инициатор выдвижения (общественное объединение, трудовой коллектив и т. п.) — 6.
3. Законодательный орган — 5.
4. Глава региона — 3.

5. Председатель ККС субъекта или лицо, его замещающее, — 2.
 6. Не менее пяти депутатов — 2.
 7. Комитеты, депутатские фракции (группы) законодательного органа субъекта РФ, выдвинувшие кандидата — 1.
 8. Личное заявление — 1.
 9. Общественная палата субъекта, выдвинувшая кандидата, — 1 (Кировская область).
 10. Депутат (депутаты) — 1.
 11. Не менее одной трети депутатов — 1.
 12. Председатель законодательного органа субъекта РФ — 1.
- Перечисленные субъекты можно разбить на четыре группы:
1. В целом ККС, председатель ККС или лицо, его замещающее — 12 регионов.
 2. В целом законодательный орган, председатель, депутаты, комитеты, фракции (группы), выдвинувшие кандидата, — 11.
 3. Субъект выдвижения кандидата в ККС (общественное объединение, трудовой коллектив, общественная палата и т. п.) — 7.
 4. Глава субъекта — 3.

Представляется, что субъект, наделенный правом назначать представителя общественности в ККС и досрочно лишать его полномочий, не может выступать еще и в качестве инициатора досрочного прекращения полномочий.

3.2.8. Социальные гарантии представителей общественности в ККС (отдельно прописаны только в законах Оренбургской области и Карачаево-Черкесской Республики):

1. На период исполнения обязанностей в ККС по основному месту работы сохраняется средний заработок, а также им гарантируются льготы, предусмотренные законом.

2. Период осуществления полномочий засчитывается в трудовой стаж, а также сохраняются гарантии, компенсации и льготы, предусмотренные федеральным и республиканским законодательством, иными правовыми актами и договорами (Карачаево-Черкесская Республика).

3. Администрации организаций по основному месту работы не вправе ограничивать продолжительность осуществления ими полномочий членов ККС (Карачаево-Черкесская Республика).

3.2.9. Обязанности представителей общественности в ККС.

В Законе Новосибирской области установлена следующая норма: «Члены ККС — представители общественности не реже, чем один раз в год представляют Новосибирскому областному Совету депутатов информацию об исполнении ими своих обязанностей в ККС Новосибирской области».

В заключение раздела 3.2 можно сделать вывод, что анализ регионального институционального обеспечения процедур назначения представителей общественности в ККС субъектов РФ свидетельствует о необходимости его совершенствования и в первую очередь в части исключения дискриминационных процедур, устранения пробелов и неоднозначности толкования.

3.3. Правоприменительная практика назначения и деятельности представителей общественности в ККС субъектов Федерации

Как говорилось выше, для обеспечения реальной независимости ККС как органа судейского сообщества, оказывающего влияние на судьбу каждого судьи, а также для создания условий эффективности и открытости ее деятельности большое значение имеет качественный состав представителей общественности — членов ККС. Ниже приведены результаты анализа правоприменительной практики назначения представителей общественности в ККС 58 субъектов Федерации, входящих в семь федеральных округов ¹. В выборку входят 372 члена ККС — представителя общественности, по которым были предоставлены сведения о месте их работы.

Места работы представителей общественности в ККС субъектов РФ:

1. Юридическое сообщество, в т. ч. научное (вузы) — 140 человек (37,6%).
2. Коммерческие структуры — 128 (34,4%).
3. Пенсионеры (ветераны) — 51 (13,7%),
в том числе 44:
 - судьи в отставке — 26;
 - прокуроры в отставке — 8;
 - пенсионеры МВД — 8;
 - пенсионеры ФСИН — 2.
4. Госслужащие — 15 (4,0%) ².
5. Профсоюзы — 9 (2,4%).
6. Общественные организации — 6 (1,6%).
7. Муниципальные служащие — 6 (1,6%).
8. Некоммерческие организации — 5 (1,4%).
9. Самовыдвиженцы — 4 (1,1%).
10. Негосударственные учреждения — 3 (0,8%).
11. От политических партий — 3 (0,8%).
12. Телевидение (ведущая телепрограммы «Будни», депутат Заксобрания Красноярского края) — 1 (0,3%).

¹ Центральный, Сибирский, Уральский, Южный, Северо-западный, Приволжский, Северо-Кавказский округа.

² В том числе уполномоченный по правам человека в Красноярском крае.

13. Прочие (помощник президента Нотариальной палаты Республики Марий Эл) — 1 (0,3%).

Как видно, подавляющее большинство (почти 90%) представителей общественности в ККС относятся к четырем группам:

- юридическое сообщество, в основном представляющее вузы — 37,6%;
- коммерческие структуры разных форм собственности, банков — 34,4%;
- пенсионеры — 13,7%, из них судьи — 86%, а также пенсионеры МВД и ФСИН;
- госслужащие — 4%.

На долю общественных организаций в составах ККС приходится лишь 1,6%.

В 2004 году Нижегородское общество прав человека (партнер МХГ) проводило анализ профессионального состава 72-х представителей общественности в ККС десяти регионов, относящихся к Приволжскому федеральному округу. Выяснилось, что 49% из них работали в коммерческом секторе и 24% — в юридическом, включая научный, то есть представителей от коммерческого сектора было более чем в два раза больше, чем от юридического. Сейчас соотношение изменилось — 37,6% против 34,4%. Доля пенсионеров осталась почти такой же (в 2004 году — 13,9%, из них 90% судей в отставке и пенсионеров правоохранительных органов). Возможно, в какой-то степени на эту практику оказал влияние Регламент Совета Федерации РФ¹. Согласно пункту 2 статьи 199(2) кандидатуры представителей общественности для назначения членами Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации предлагают Совету Федерации общероссийские общественные организации юридической направленности и общероссийские общественные организации, основной уставной целью которых является защита прав и свобод человека и гражданина, имеющие государственную регистрацию в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях», а также научно-педагогические коллективы юридических научных организаций и юридических образовательных учреждений². Как видно, здесь нет упоминания о трудовом коллективе как субъекте права выдвижения кандидатов. И это, на наш взгляд, правильно. Сотрудники коммерческого сектора попадают в ККС посредством выдвижения от трудовых коллективов. В своей работе они руководствуются прежде всего корпоративными интересами, что может препятствовать реализации стоящих перед ККС целей и задач, а значит, сотрудников коммерческого сектора нельзя в полном смысле признать представителями общественности. Под сомнение можно поставить и их независимость, ведь они как минимум зависят от тех коммерческих структур, в которых работают.

¹ Назначает представителей общественности в Высшую ККС РФ.

² Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ / Сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. URL: <http://www.council.gov.ru/about/agenda/ch3/item283.html>.

Принадлежность к общественности (в широком смысле) судей в отставке, коих насчитывается 7% от общего числа представителей общественности в ККС, также вызывает сомнения. Вероятнее всего, им все-таки ближе интересы судейской корпорации, а не общественности.

Результаты анализа свидетельствуют о том, что реальных представителей общественности в ККС, а тем более занимающихся правозащитной деятельностью, в России единицы. За все время существования института представителей общественности в ККС нам известно всего пять человек, попавших в ККС от правозащитных организаций (Красноярский и Пермский края; Сахалинская, Нижегородская, Брянская области).

Основной причиной сложившейся ситуации, с нашей точки зрения, является отсутствие в федеральном законодательстве толкования терминов «общественность» и «представитель общественности», именно вследствие этого в настоящее время институт представителей общественности в ККС выражает групповые интересы юристов и бизнеса.

Приведем, по нашему мнению, весьма показательный пример.

В Самарскую губернскую думу было внесено 11 кандидатов:

губернатором — советник губернатора и четыре представителя научной юридической общественности;

заместителем председателя думы — заместитель директора по информационно-аналитическому и правовому обеспечению самарского филиала ОАО «Государственная страховая компания «Югория»;

председателем профильного комитета думы — директор юридической службы ОАО «АВТОВАЗ»;

депутатом думы — заместитель генерального директора по правовым вопросам ОАО «Завод Продмаш»;

председателями других комитетов думы — два представителя научной общественности и начальник юридического отдела Кировского отделения ОАО «Сбербанк России» г. Самары.

В результате голосования на заседании комитета по законодательству, законности и правопорядку на рассмотрение в Самарскую губернскую думу было внесено семь кандидатур, отклонены кандидатуры трех представителей научной общественности и заместителя генерального директора ОАО «Завод Продмаш».

Итак, ни одного представителя общественных организаций в ККС Самарской области нет, зато представлены интересы юридического сообщества, бизнеса и исполнительной власти в лице советника губернатора.

Отдельно остановимся на вопросе открытости. Результаты исследования показали, что деятельность ККС во многих регионах как была, так и остается закрытой для общества.

Проиллюстрируем этот тезис собственным опытом.

В рамках проекта нами был подготовлен вопросник для председателей ККС и разослан во все 74 субъекта Федерации, входящие в программу исследования. В письме, кроме просьбы сообщить сведения о представителях общественности в ККС (кто выдвинул и место работы) и ответить на ряд вопросов, касающихся их деятельности, содержалась просьба предоставить отчет о деятельности ККС за 2010 год (по той же форме, по которой это делается для Высшей ККС РФ). Ответы мы получили всего от 18-ти председателей ККС, и только один из них содержал отчет (ККС Самарской области), в 14-ти сообщалось, что отчет размещен на сайте. Мы эту информацию выборочно проверили.

Забайкальский край. На сайтах судебного департамента и краевого суда сведения о представителях общественности в ККС отсутствуют.

Республика Бурятия. Сайт судебного департамента в разделе ККС не содержит информации о законе и порядке выдвижения представителей общественности. Есть только сведения о работе ККС за семь месяцев 2009 года, а также сообщение: «Сведения о квалификационной коллегии судей Республики Бурятия смотрите на сайте Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации». Однако по указанному адресу найти информацию не удалось.

Иркутская область. На сайте областного суда указаны данные о представителях общественности в ККС, но предыдущего состава. На сайте Управления судебного департамента говорится, что сайт ККС Иркутской области якобы размещен на сайте Высшей ККС РФ, что на самом деле не соответствует действительности.

Красноярский край. На сайте краевого суда есть списки представителей общественности двух составов ККС. При этом они незначительно расходятся со списком, предоставленным Заксобранием края. Кроме того, на сайте размещены восемь решений ККС (с апреля 2009 г. по апрель 2011 г.). Сайт судебного департамента содержит 21 решение ККС (с февраля 2009 г. по февраль 2011 г.), в том числе о дисциплинарном наказании 15 судей.

Республика Хакасия. На сайте Верховного суда республики есть сведения о представителях общественности. Указана информация о порядке приема письменных заявлений и обращений граждан, с указанием адреса, времени и контактного телефона;

Республика Тыва. Сайт Верховного суда республики содержит только Ф. И. О. представителей общественности.

В аппарат ККС **Республики Татарстан** региональный координатор лично пришел с письмами поддержки и рассказал о мониторинге, его целях и задачах, а также предложил председателю и членам ККС заполнить разработанные вопросники. Поскольку председателя ККС не оказалось на месте, сотрудник аппарата предложил оставить материалы и по телефону узнать о принятом решении. Позже этот же сотрудник сообщил, что проведение мониторинга одобрения не

получило. После этого был направлен письменный запрос на имя председателя ККС Республики Татарстан, ответа на который не последовало.

Председатель арбитражного суда Сахалинской области в ответ на письменное предложение председателя Сахалинского правозащитного центра об участии в анкетировании судей ответил: «Рассмотрев Ваше обращение № 41 от 28.06.2011 г. об участии в мониторинговом проекте и о проведении анкетирования судей арбитражного суда Сахалинской области, сообщаем об отсутствии возможностей у арбитражного суда Сахалинской области принять участие в реализации данного проекта».

Вместе с тем необходимо отметить, что у руководителей судов общей юрисдикции информация о проекте отрицательной реакции не вызвала. Более того, руководители Сахалинского областного и Приморского краевого судов лично обещали содействовать в распространении анкет. А председатель ККС Сахалинской области заполнила соответствующую анкету первой и реально помогла распространить анкеты другим действующим членам ККС.

Возможно, внесение в ФЗ отдельной нормы, предусматривающей организацию взаимодействия органов судейского сообщества и субъектов с общественными структурами (общественными объединениями, НКО), в какой-то степени может повысить открытость судебной системы и будет способствовать развитию новых форм взаимодействия с общественностью.

4. ОЦЕНКА РОЛИ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ККС (ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АНАЛИЗА ОТВЕТОВ НА ВОПРОСЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЦЕЛЕВЫХ ГРУПП)

В соответствии с исследовательским планом в четыре целевые группы входили:

- судьи субъекта РФ, органы судейского сообщества, как в целом (ККС и советы судей), так и отдельные представители, в т. ч. представители общественности (ПО) в ККС субъекта РФ;
- представители органа законодательной власти субъекта;
- представители адвокатского сообщества;
- представители юридического сообщества, в т. ч. научного;
- активисты гражданского общества, представители общественных, некоммерческих организаций и СМИ.

Для каждой целевой группы была разработана отдельная анкета, содержащая как общие вопросы для всех групп, так и специфические, учитывающие особенности целевой группы.

В опросе приняли участие 220 респондентов.

Первая целевая группа. 18 председателей ККС субъектов РФ: Республики Бурятия, Хакасия, Тыва, Адыгея, Алтай, Чечня, Кабардино-Балкария, Ямало-Ненецкий автономный округ, Алтайский край; Санкт-Петербург, Ростовская, Брянская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Астраханская и Кемеровская области.

Вторая целевая группа. 39 респондентов из Сибирского, Уральского, Центрального, Приволжского и Южного федеральных округов, включая 20 членов ККС (в т. ч. ПО) и советов судей; пять коллективных, представляющих ККС и советы судей; 14 судей, не входящих ни в ККС, ни в советы судей (коллективные ответы учитывались как персональные, поскольку в них не содержалось информации о членах, пожелавших по-своему ответить на заданные вопросы).

Третья целевая группа. 27 депутатов законодательных органов субъектов Федерации из Сибирского, Центрального и Приволжского федеральных округов.

Четвертая целевая группа. 136 респондентов из Сибирского, Южного, Центрального, Приволжского федеральных округов (представители адвокатского, юридического, в т. ч. научного, сообществ субъекта; активисты гражданского общества; представители некоммерческих, в т. ч. общественных, организаций; представители СМИ).

4.1. Анализ ответов председателей ККС субъектов РФ

Суммируя ответы ¹, можно сделать следующие выводы относительно оценки председателями ККС субъектов Федерации деятельности ККС и ПО в них:

1. ПО активно работают в ККС (14 из 18).
2. Случаев досрочного прекращения полномочий членов ККС — ПО не было (17).
3. Позиция ПО влияет на принятие конкретных решений (17), но при этом практика поручения им (отдельно или во взаимодействии с другими членами ККС) проведения проверок по жалобам или сообщениям о совершении судьей дисциплинарного проступка практически отсутствует (6 — нет, 3 — да). О том, что ПО даются поручения по подготовке отдельных вопросов, выносимых на заседание, сообщили семь председателей, остальные 11 на вопрос не ответили.
4. Случаев высказывания особых мнений со стороны ПО не было (15).
5. Процедуру назначения ПО в ККС изменять не нужно (15). Также не нужно и увеличить число (долю) ПО в ККС (15).
6. По вопросу о том, являются ли избыточными требования, предъявляемые к кандидату от общественности в ККС, установленные пункте 8 статьи 11 ФЗ, мнение председателей ККС разделилось поровну.
7. Вводить систему отчетности и ответственности ПО не нужно (12).
8. После введения института ПО информация о деятельности ККС стала более доступной для широкой общественности (11 против 5). Информация о деятельности ККС размещается на сайте, отражающем деятельность органов судебной власти региона (13).
9. По вопросу, повысилась или нет независимость суда после введения института ПО в ККС, мнение председателей также разделилось (7 — да, 6 — нет).
10. Расширять полномочия ККС в части наделения ее правом инициировать дисциплинарное производство нет необходимости (13).

4.2. Анализ ответов членов ККС, советов судей и судей

Выводы из полученных ответов ² можно сделать следующие:

1. ПО в ККС в настоящее время выражает общественное мнение (18), осуществляет контроль за принятием решений (16), является равным партнером с другими членами ККС (15), добавляет гласности (12), повышает прозрачность деятельности ККС (10), представляет гражданское общество (9).

¹ См. приложение 1.

² См. приложение 2.

2. Через общественное представительство в ККС может быть реализован принцип народовластия в судебной системе (27 — да, 11 — нет).

3. Мнение ПО при обсуждении тех или иных вопросов в ККС, как правило, не отличается от мнения остальных членов ККС (26 — не отличается, 6 — отличается).

4. Особое мнение ПО при принятии решения учитывается (18 — да, 9 — нет, 4 — таких случаев не было). Следует отметить, что ответ на данный вопрос прямо противоречит ответу председателей ККС (см. выше).

5. В работе ПО должны превалировать этические оценки (20), должен соблюдаться баланс (11), настаивающих на приоритете юридических оценок оказалось меньшинство (6).

6. Случаев давления на ПО в ККС не было (37).

7. Проблемы равного партнерства не существует (38).

8. Органы судейского сообщества в их нынешнем виде могут себе позволить: суждения свободные от корпоративной предвзятости; обеспечить демократическое развитие судебной системы; обеспечить право на справедливое правосудие; повысить доверие населения к судебной системе (37).

9. Деятельность ККС с точки зрения выполнения контрольных функций эффективна (29 против 9).

10. Полномочия ККС не следует дополнять правом инициирования дисциплинарного производства (24 против 14).

11. Для повышения доверия к работе судей не требуется принятия каких-либо дополнительных мер (25 против 10).

12. Ограничения для кандидата от общественности в ККС, установленные пункте 8 статьи 11 ФЗ, являются избыточными (28) в плане предъявления требования к наличию высшего юридического образования (9), не быть руководителем организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм и форм собственности (11), а также не работать адвокатом (9) либо нотариусом (9).

Комментарий

С нашей точки зрения, в вопросе о наделении ККС полномочиями инициировать дисциплинарное производство в отношении судьи следует обратить внимание на особенности порядка рассмотрения представлений и обращений о совершении судьей дисциплинарного проступка, установленные федеральным законодательством. Так, согласно статье 22 ФЗ, ККС в пределах своих полномочий может провести дополнительную проверку представленных материалов, запросить дополнительные материалы и заслушать объяснения соответствующих лиц об обстоятельствах совершения судьей дисциплинарного проступка. Для проведения самостоятельной проверки ККС может образовать комиссию из своих чле-

нов (куда могут входить ПО) и членов совета судей, а также сотрудников аппарата квалификационной коллегии судей. Результаты проверки комиссия представляет на заседании ККС, которая и принимает решение.

Исследование показало, что этот механизм используется крайне редко. Мы располагаем сведениями только о двух таких комиссиях. В личной беседе один из экспертов проекта спросил члена Совета судей РФ, почему этот механизм практически не используется, ведь совет судей в случае подтверждения жалобы на судью может инициировать в ККС дисциплинарное производство, поскольку законодательно наделен таким правом. Причина оказалась банальной: как в ФЗ, так и в Положении о порядке работы квалификационных коллегий судей нет норм, разъясняющих порядок создания и работы таких комиссий.

4.3. Анализ ответов депутатов законодательных органов субъектов РФ

Суммируя все ответы депутатов региональных законодательных органов ¹, можно сделать следующие выводы:

1. Основные функции института ПО в ККС, по мнению депутатов: общественный контроль за отправлением правосудия и отбором судей (14); контрольная функция за принятием правосудных решений (10); привлечение к дисциплинарной ответственности судей (7).

2. Этот институт не стал эффективной формой гражданского контроля за осуществлением справедливого судебного разбирательства (16 против 11).

3. Независимость судей после введения ПО в ККС в целом не повысилась (14 против 9).

4. Мнения о том, стали ли суд и органы судейского сообщества более прозрачными для общества, разделились почти поровну (12 против 11).

5. Доверие населения к судебной власти не повысилось (24).

6. Органы судейского сообщества в их нынешнем виде не могут позволить себе суждения, свободные от корпоративной предвзятости (19).

7. Институт ПО в ККС нуждается в совершенствовании (21), например, по предложению депутата законодательного органа Красноярского края, довести в ККС долю ПО до 50%, при этом наделить членов ККС правом принимать, рассматривать единолично и докладывать результаты своей проверки по поступившим на его имя жалобам; срок полномочий должен быть увеличен до четырех лет.

8. Принцип народовластия в судебной системе может быть реализован посредством общественного представительства в ККС (14). Для этого нужно публично принимать решения о наказании судей (депутаты Самарской областной думы); сделать власть демократичной, увеличить процент членов от общественности,

¹ См. приложение 3.

больше гласности в СМИ, оглашение в прессе о снятии судей, избрание судей (депутаты представительного органа Республики Хакасии).

9. По мнению депутатов, избыточными для кандидата от общественности в ККС являются требования не работать нотариусом (15) либо адвокатом (10), не быть руководителем организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм и форм собственности (10), не занимать государственную либо муниципальную должность (7), иметь высшее юридическое образование (5).

10. Порядок выдвижения кандидатов в члены ККС от общественности справедлив (18 против 9).

11. Основные качества, которым должен соответствовать кандидат в члены ККС от общественности: профессионализм (5), независимость(3), порядочность (3), честность(3).

12. О процедуре выборов представителей общественности в ККС субъекта общественность информируется, в основном через СМИ (20).

13. Не во всех регионах ПО в ККС о своей деятельности отчитываются (16 против 9).

4.4. Анализ ответов представителей адвокатского, юридического, в т. ч. научного, сообществ, активистов гражданского общества, представителей некоммерческих организаций и СМИ

Суммируя все ответы ¹, можно сделать следующие основные выводы:

1. Почти все опрошенные знают, что такое ККС (131). При этом большинство получило информацию о ККС в связи с профессиональной деятельностью.

2. Многие знают, что в состав ККС входят не только судьи, но и ПО (106). По мнению респондентов, ПО должны вести контроль за деятельностью ККС, за принятием решений в закрытой судейской корпорации (84), выражать мнение общества (17), повышать открытость, гласность и прозрачность судов (12).

3. Большинство респондентов считают, что процедура назначения ПО в ККС субъектов РФ должна быть изменена (107 против 25).

4. Большинство респондентов не смогли ответить на вопрос, нужно ли менять процедуру назначения ПО в Высшую ККС РФ (73), что свидетельствует закрытости этого органа судейского сообщества для общества. Тем не менее из тех, кто смог дать ответ, большинство считает, что процедуру надо менять (50 против 13).

5. Большинство респондентов высказались за увеличение числа ПО в ККС (71 против 46).

6. Избыточными ограничениями для кандидата от общественности в ККС, по мнению респондентов, являются: наличие высшего юридического образо-

¹ См. приложение 4.

вания (41), должность руководителя организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм и форм собственности (38), возраст (22), работа адвокатом (19); лишь 11 человек считают, что все имеющиеся ограничения необходимы.

7. Большинство высказалось за введение персональной ответственности ПО в ККС (79 против 51).

8. Значительное большинство высказалось за то, что ПО в ККС должны отчитываться перед общественностью (114 против 21).

9. Информация о деятельности ККС не стала более доступной для широкой общественности после введения института ПО в ККС (128).

10. Большинство также считает, что и независимость судей введением института ПО в ККС повысить не удалось (117).

11. Большинство опрошенных не одобряют существующую в ФЗ, позволяющую председателям судов субъектов Федерации быть членами Высшей ККС РФ (46 из 77).

12. Значительное большинство считает, что полномочия ККС должны быть дополнены правом инициировать дисциплинарное производство (110 против 17).

4.5. Сравнение мнений представителей судебного корпуса и общественности

Сравнительные данные представлены по тем вопросам, которые задавались одновременно и представителям судебного корпуса, и ПО.

1. Отношение к процедуре назначения ПО в ККС субъектов РФ:

— 71% респондентов от общественности посчитали, что процедура должна быть изменена;

— 83% респондентов от судейского сообщества и судей против изменений.

2. Мнение в отношении увеличения числа ПО в ККС:

— 52% респондентов от общественности за увеличение числа ПО в ККС;

— 83% респондентов от судейского сообщества и судей против увеличения числа ПО в ККС.

3. Стала ли после введения ПО информация о деятельности ККС более доступной для широкой общественности:

— 86% респондентов от общественности ответили «нет»;

— 61% респондентов от судейского сообщества и судей ответили «да».

4. Повысилась ли независимость судей после введения ПО в состав ККС:

— 80% респондентов от общественности ответили нет;

— мнение респондентов от судейского сообщества: 38% — за то, что независимость повысилась, а 33% — за то, что не повысилась.

5. Должны ли быть расширены полномочия ККС в части наделения ее правом инициировать дисциплинарное производство:

— 81% респондентов от общественности ответили «да»;

— 65% респондентов от судейского сообщества и судей ответили «нет».

6. Считаете ли вы, что ограничения, установленные в ФЗ для кандидата от общественности в ККС, избыточны:

— согласны 90,8% респондентов от общественности;

— согласны 61% респондентов от судейского сообщества.

7. Считаете ли вы, что необходимо введение системы ответственности ПО в ККС:

— 58,1% респондентов от общественности ответили «да»;

— 66,7% респондентов от судейского сообщества и судей ответили «нет».

8. Считаете ли вы, что ПО в ККС должны учитываться перед общественностью:

— 75,5% респондентов от общественности ответили «да»;

— 66,7% респондентов от судейского сообщества и судей ответили «нет».

Таким образом, из восьми позиций только в одной (п. 6) мнения совпали. В вопросе, повысилась ли независимость судей после введения ПО в состав ККС, мнения внутри судейского сообщества разделились.

Представляется, что столь разное понимание проблем института ПО в ККС может стать тормозом на этапе его реформирования, которое, по мнению общественности, столь необходимо на современном этапе.

4.6. Общие выводы

Анализ регионального законодательства и опрос целевых групп выявил следующие проблемы, тормозящие развитие института ПО в ККС в целях повышения независимости судей, публичности и открытости деятельности судов.

1 **Большая закрытость судейского сообщества от общества.** Как следствие, снижается уровень доверия населения к суду, в т. ч. по вопросу независимости судей, а также к деятельности органов судейского сообщества (включая ККС). Исследования показали, что по-прежнему деятельность ККС во многих регионах закрыта для общества. В качестве примера приведем только один факт. Вопросник, подготовленный для председателей ККС и разосланный во все субъекты Федерации, входящие в программу исследований, заполнили только 18 председателей ККС, а из них только один председатель ККС представил отчет за 2010 год (Самарская область).

Председатель арбитражного суда Сахалинской области в ответ на письменное предложение председателя Сахалинского правозащитного центра об участии в анкетировании судей ответил: «...сообщаем об отсутствии возможностей у арбитражного суда Сахалинской области принять участие в реализации данного проекта».

Вместе с тем у руководителей судов общей юрисдикции информация о проекте отрицательной реакции не вызвала. Более того, руководители Сахалинского и Приморского судов лично обещали помощь в распространении анкет. А председатель ККС Сахалинской области заполнила соответствующую анкету первой и реально помогла распространить анкеты.

2. Существующее законодательство и качество работы ККС устраивает судейское сообщество. Оно не заинтересовано в каких-либо изменениях, искренне считает, что права граждан защищены. Так, на вопрос, должны ли судьи принимать дополнительные меры для повышения доверия к их работе, только 18% опрошенных судей ответили положительно.

В то же время качество работы ККС не устраивает общество. Огромное количество жалоб граждан на судей не попадают на рассмотрение в ККС, так как это возможно только, если председатель суда субъекта внесет в ККС соответствующее представление. Совет судей наделен правом инициировать дисциплинарное производство, но практически им не пользуется (по крайней мере в материалах, полученных от региональных мониторов, данных на сей счет не представлено). Такой механизм, как проверка жалоб на судей специальной комиссией (см. выше), также используется чрезвычайно редко из-за отсутствия в ФЗ и в Положении о порядке работы ККС норм, разъясняющих порядок создания и работы таких комиссий, их состав. В результате граждане чувствуют свою беспомощность при совершении судьей дисциплинарного проступка. 81% респондентов от ответственности считают, что ККС субъектов должны иметь право самостоятельно возбуждать дисциплинарное производство в отношении судьи. Однако это предложение поддерживают лишь 25% представителей судейского сообщества.

3. Неправильно применяется норма пункта 8 статьи 11 ФЗ, которая затем транслируется во всех документах субъектов РФ, о том, что ПО в ККС при осуществлении своих полномочий члена ККС, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнения в его объективности, справедливости и беспристрастности. Формулировка ФЗ слишком общая, не содержащая конкретных критериев оценки поведения ПО в ККС. В результате председатели ККС и в некоторых случаях законодательные органы субъекта требуют, чтобы они не предавали гласности содержание заседаний ККС и принимаемых ею решений. В Ростовской области даже от кандидатов требуют письменного обязательства соблюдать положения пункта 8 статьи 11 ФЗ, подразумевая под этим главным образом молчание. В результате институт ПО в ККС не выполняет своей основной функции — повышать открытость деятельности судейского сообщества и его органов. Именно этого общественность прежде всего и хочет от института своих представителей в ККС, но не получает и поэтому не знает, чем занимается ККС, а многие даже и не знают, что в ККС есть представители общественности. Как

следствие, растет недовольство не только работой судов, но и ККС как инстанции, не способной воздействовать на судей, совершающих дисциплинарные проступки, что еще больше ведет к снижению авторитета судебной власти и веры в ее независимость.

4. ***Отсутствие в ФЗ требований к субъектам права выдвижения кандидатур в состав ККС от общественности, отсутствие толкования понятия «представитель общественности»*** вынудило законодателей субъектов Федерации включить их в региональные нормативные акты. Анализ региональных законов и иных нормативных актов выявил более 30 различных субъектов, которые наделены правом выдвижения кандидатур для последующего назначения в составы ККС. При этом ни в одном документе не введено каких-либо требований к этим субъектам (ни к профилю, ни к стажу работы, ни к формам собственности и/или организационно-правовым формам, ни к территориальному статусу). В результате на практике, представители общественности в ККС представляют юридическое сообщество (37,6%), коммерческие структуры (34,4%) и пенсионеров-ветеранов (13,7%), среди которых 86% судьи и прокуроры в отставке, пенсионеры МВД и ФСИН.

5. ***Слишком зарегулирована процедура назначения в ККС представителей от общественности***, что позволяет легко манипулировать процессом и назначать те кандидатуры, которые угодны судейскому сообществу и органам власти. Законодательство РФ и субъектов предусматривает сложную двухступенчатую процедуру назначения ПО в ККС, порой включающую в себя коррупционную составляющую. Например, в Республике Марий Эл документы на кандидатов предварительно рассматриваются в комитете Государственного собрания Республики Марий Эл по законодательству. В Самарской области законом процедура не установлена, но на практике кандидаты рассматриваются на заседании комитета областной думы, выносятся решение с рекомендацией для голосования в думе. В Татарстане предварительный отбор кандидатов для их представления в Государственный совет республики осуществляется в порядке, определяемом президентом Татарстана. В Оренбургской области для обсуждения кандидатур создается рабочая группа с участием депутатов Заксобрания Оренбургской области, представителей Общественной палаты области и Совета судей. Соответствующие рекомендации оформляются решением комитета Заксобрания области по вопросам военнослужащих, казачества, законности, правопорядка и прав человека. Таким образом, роль общественности сведена лишь к выдвижению кандидата. Все остальное, от рассмотрения до назначения, осуществляется депутатами законодательного органа, членами судейского сообщества, главой региона. От них же зависит и возможность досрочного прекращения полномочий члена ККС. И отчитываться они также должны только перед назначившим их законодательным органом субъекта РФ.

6. **Большое число неоправданных ограничений**, установленных ФЗ для ПО, сильно сужает круг претендентов (не младше 35 лет, высшее юридическое образование, не руководитель организации или учреждения независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, не адвокат и не нотариус). Мы уверены, что необходимо учитывать интересы всей общественности, чтобы члены ККС как можно шире представляли общественность региона, делая тем самым деятельность ККС более открытой и независимой.

Результаты анкетирования, как общественности, так и представителей судебного корпуса, свидетельствуют, что ограничения являются чрезмерными (91% общественности и 61% судей).

7. **Отсутствие законодательной ответственности и отчетности члена ККС — ПО перед органом, его выдвинувшим**, который должен обладать правом отзыва в случае нарушения ПО норм закона, а также правом на получение от него информации о деятельности в ККС. По мнению общественности (по данным анкетирования), ПО в ККС должен отчитываться о своей деятельности в ККС и в целом о деятельности коллегии (75,5%), причем в первую очередь перед организацией, которая его выдвинула.

8. **В регионах широко распространена практика введения дополнительных ограничений для кандидатов в члены ККС от общественности**, заключающаяся в требовании дополнительных документов, не предусмотренных федеральным законодательством (например, справок из психоневрологического и наркологического диспансеров, справки о несудимости, справок об отсутствии в реестрах адвокатов и нотариусов, заявления по специальной форме для госслужащих, письменного заявления с обязательством избегать всего, что могло бы умалить авторитет власти, справки с указанием сведений о пребывании за границей и др.). Так, например, в законе Республики Марий Эл есть требование о представлении копий документов, подтверждающих «отсутствие ограничений, предусмотренных статьей 3 настоящего закона» (отражены в пункте 8 статьи 11 ФЗ). Иными словами, кандидату нужно предъявить справку, что он не руководитель организации, не адвокат и не нотариус, а также о том, что он не совершал порочащих поступков. В Удмуртии необходима характеристика с последнего места работы. Подобная практика является превышением полномочий субъектов и нарушением прав кандидатов в члены ККС от общественности.

9. **На принятие решения о выдвижении кандидата в ККС от общественного объединения и оформление всех документов, необходимых для подачи в законодательный орган субъекта, предусмотрен слишком короткий срок**, что значительно снижает возможности общественного объединения реализовать право делегировать своего представителя в ККС. Решение о выдвижении кандидатуры может быть принято лишь на собрании (конференции) или заседании руководящего органа общественного объединения, что требует заблаговремен-

ного оповещения участников, наличия кворума, подготовки, включая выявление желающих быть выдвинутыми в состав в ККС.

10. *Малая информированность общественности об открытии вакансий в ККС* также значительно снижает возможности общественного объединения в реализации права. Анализ показал, что объявление о конкурсе размещается лишь в единственном печатном органе субъекта, уполномоченном публиковать нормативные и иные правовые акты субъекта. Известно, что такие СМИ не пользуются популярностью ни, поэтому их тираж очень мал. Приведем свидетельство монитора из Забайкальского края: «Информация появляется в газете «Забайкальский рабочий» мелким шрифтом. Данная газета не пользуется широкой популярностью. Выходит малым тиражом».

11. *Участие в выдвижении кандидатов в ККС трудовых коллективов, в т. ч. научно-педагогических коллективов юридических научных и образовательных учреждений*, является следствием недопустимо широкого толкование понятия «представитель общественности в ККС». Это позволяет функционерам в органах исполнительной, законодательной и особенно судебной ветвях власти злоупотреблять своими административными возможностями с целью организации выдвижения и назначения «нужных» кандидатов. Как показало исследование, подавляющее большинство (почти 90%) ПО в ККС относятся к четырем группам — к юридическому сообществу, в основном представленному вузами (37,6%); к коммерческим структурам и банкам (34,4%); к пенсионерам (13,7%), включая судей и прокуроров в отставке, а также ветеранов МВД и ФСИН (86%); к госслужащим (4%).

12. *Судьи в отставке не могут быть ПО в ККС, так как не лишаются статуса судьи*. Изучение социального положения ПО в ККС (372 членов ККС из 58 субъектов РФ семи федеральных округов) показало, что 7% из них являются судьями в отставке (для сравнения: сотрудники общественных организаций составляют всего 1,6%).

13. *Практика, при которой кандидаты перед голосованием на заседании законодательного органа субъекта Федерации проходят сито предварительного рассмотрения в комитетах или в рабочих группах*, также способствует назначению «нужных» кандидатов. Как правило, в окончательном списке содержится ровно столько кандидатур, сколько ПО в ККС законодательный орган должен назначить. Представляется, что такая практика нарушает принцип равенства всех кандидатов.

14. *Отсутствие ограничения на число ПО в ККС по субъектам выдвижения, по месту их постоянной работы и по представляемым ими сообществам* приводит к дискриминации в части реализации права выдвижения (например, в ККС Ярославской области входят пять ПО от Ярославского государственного университета им. П. Демидова, в ККС г. Москвы — четыре ПО из коммерче-

ских структур, в ККС Калужской области — три ПО из коммерческих структур, в Высшей ККС РФ — девять ПО из десяти возможных — от вузов, в ККС Московской области — все ПО из коммерческих структур). Необходимо отметить, что в Регламенте Совета Федерации РФ содержится норма, согласно которой каждая общероссийская общественная организация и каждый научно-педагогический коллектив, представляют в Совет Федерации не более одной кандидатуры.

15. ***Ограничение прав некоммерческих организаций в части выдвижения представителей в Высшую ККС РФ.*** Согласно статье 199(2) Регламента Совета Федерации РФ кандидатуры ПО предлагают Совету Федерации общероссийские общественные организации юридической направленности и общероссийские общественные организации, основной уставной целью которых является защита прав и свобод человека и гражданина, имеющие государственную регистрацию в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях».

5. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ — ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ОБЩЕСТВЕННОСТИ В КВАЛИФИКАЦИОННЫХ КОЛЛЕГИЯХ СУДЕЙ

5.1. Общие вопросы

5.1.1. В настоящее время в ФЗ в пункте 1 статьи 3 установлено, что *органы судейского сообщества формируются и действуют в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами для выражения интересов судей как носителей судебной власти*. Однако наличие таких полномочий, как рассмотрение заявлений лиц, претендующих на соответствующую должность судьи, приостановление, возобновление либо прекращение полномочий судей, осуществление квалификационной аттестации судей, ставит перед ККС более широкую цель — действовать **в первую очередь в интересах человека и общества в целом**. В связи с этим считаем, что необходимо внести соответствующие изменения в указанную норму ФЗ.

5.1.2. Внести в ФЗ обязательную норму, предусматривающую организацию взаимодействия органов судейского сообщества РФ и субъектов с общественными структурами (общественными объединениями, НКО).

5.1.3. Необходимо ускорить процесс организации в субъектах РФ дискуссионных площадок с участием органов судейского сообщества и представителей НКО и общественных объединений по актуальным проблемам судебной системы и ее взаимодействия с иными государственными и общественными структурами.

5.2. Назначение и деятельность представителей общественности в ККС

5.2.1. Изменить ФЗ следующим образом:

— Ввести определение понятия «общественность» в целях приведения к единообразию его толкования в нормативно-правовых актах субъектов Федерации, регламентирующих порядок назначения представителей общественности в ККС. В качестве примера можно предложить формулировку, использованную в Федеральном законе «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»: *«Правом на выдвижение кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии обладает общероссийское, межрегиональное или региональное общественное объединение, имеющее государственную регистрацию, осуществляющее свою деятельность не менее пяти лет со дня его создания, уставной целью или направлением деятельности кото-*

рого является защита или содействие защите прав и свобод человека и гражданина» (пункт 2 статья 10).

— Внести норму, устанавливающую, что от каждого коллектива общественности может быть выдвинута только одна кандидатура. При досрочном прекращении полномочий члена ККС от общественности избирается новый кандидат в установленном порядке.

— Из пункта 8 статьи 11 ФЗ необходимо исключить неоправданные ограничения (возраст 35 лет, наличие высшего юридического образования, запрет быть руководителем организации применительно к общественным объединениям). Вместо требования к наличию высшего юридического образования или в качестве альтернативы установить требование наличия высшего образования и правозащитного опыта не менее пяти лет или юридического образования как дополнительной профессии, полученной в вузах по программам переподготовки.

— В пункт 8 статьи 11 ФЗ внести ограничение для членов ККС — представителей общественности, являющихся судьями в отставке.

— Для предупреждения необоснованных претензий к члену ККС — представителю общественности и оказания на него неправомерного давления необходимо в пункте 8 статьи 11 ФЗ дать подробную расшифровку формулировок *«совершение порочащего поступка», «систематическое неисполнение обязанностей члена ККС»*, являющихся основанием для досрочного прекращения полномочий.

— Для устранения необоснованных ограничений деятельности представителя общественности в ККС необходимо в пункте 8 статьи 11 ФЗ дать исчерпывающую расшифровку фразы *«представитель общественности при осуществлении полномочий члена квалификационной коллегии судей, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнения в объективности, справедливости и беспристрастности вышеуказанного представителя»*.

— В части расширения полномочий ККС субъектов РФ и детализации их процедур в первую очередь предоставить право ККС по результатам проверок возбуждать дисциплинарное производство. Реализация ККС возложенных полномочий должна в основном осуществляться в рамках публичных процедур, которые должны быть рациональными, демократичными, гласными. Для этого следует разработать целостные процедуры деятельности ККС с учетом имеющегося опыта работы ККС по основным направлениям их деятельности.

— С целью повышения качества рассмотрения поступивших в ККС жалоб граждан на судей с использованием механизма комиссионной проверки (см. пункт 2 статьи 22 ФЗ) внести законодательную норму, разъясняющую порядок создания и работы таких комиссий, их состав.

— По мнению большинства респондентов из числа независимых гражданских активистов, институт представителей общественности в ККС может справиться

со своей миссией только в случае, если число представителей общественности в составе ККС будет увеличено с одной трети до не менее чем половины.

— **Необходимо ввести норму, дающую гражданам право выступать инициаторами рассмотрения дел в ККС при подаче ими жалоб на судей, а также предоставить им право обжаловать решения ККС, принятые по их жалобам на судей.**

5.2.2. В целях реального обеспечения соблюдения принципа гласности работы ККС, а также повышения ответственности за работу представителей общественности в ККС, в Положении о порядке работы ККС внести следующие изменения:

— ввести норму, устанавливающую, что председатель ККС или уполномоченное им лицо заблаговременно направляет заинтересованным средствам массовой информации сообщения о дате, месте и времени проведения очередных и внеочередных заседаний ККС. Представители СМИ вправе знакомиться с материалами дел, производство по которым в ККС завершено, в пределах, устанавливаемых регламентом работы ККС;

— ввести норму, что члены ККС — представители общественности обязаны информировать субъект их выдвижения о своей работе в установленном субъектом выдвижения порядке. Руководители и иные члены субъекта выдвижения представителя общественности в ККС вправе получать от ККС информацию о дате, месте и времени заседаний ККС и присутствовать на их открытых заседаниях.

5.2.4. Необходимо принять модельный (рамочный) закон, в котором в обязательном порядке содержались бы единообразные требования к региональным законам, регламентирующим порядок назначения представителя общественности в ККС, в частности:

— порядок избрания представителей общественности субъектами права выдвижения, установленными ФЗ;

— перечень необходимых документов, предоставляемых субъектами выдвижения в представительный орган;

— право законодательных собраний проверять достоверность сведений, изложенных в материалах, представляемых субъектами выдвижения;

— прозрачный, в полном объеме урегулированный порядок голосования;

— порядок инициирования прекращения полномочий члена ККС — представителя общественности.

5.2.3. Генеральной прокуратуре РФ, Министерству юстиции РФ провести ревизию всех нормативных актов субъектов РФ, регламентирующих порядок назначения представителей общественности в ККС, и исключить из них нормы, устанавливающие неоправданные дополнительные требования к кандидатам в члены ККС от общественности (в частности, исключить из перечня документов, представляемых кандидатом, документы, не обусловленные ограничениями, установленными федеральным законодательством).

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ОТВЕТЫ ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ ККС СУБЪЕКТОВ РФ

1. С какого времени Вы исполняете обязанности председателя ККС субъекта Федерации?

14 председателей указали:

Республика Бурятия — с 28 мая 2010 г.

Республика Хакасия — с 4 марта 2011 г.

Республика Тыва — с апреля 2009 г.

Республика Адыгея — с мая 2007 г.

Кабардино-Балкарская Республика — с 2009 г.

Чеченская Республика — с 14 июля 2011 г.

Ямало-Ненецкий автономный округ — с апреля 2010 г.

Ростовская область — с 2 июля 2010 г.

Брянская область — дата исполнения обязанности председателя ККС И.И. Банникова не указана

Оренбургская область — с 4 марта 2011 г.

Самарская область — с 23 декабря 2010 г.

Саратовская область — с 14 мая 2010 г.

Астраханская область — с 14 декабря 2010 г.

Свердловская область — с мая 2010 г.

Таким образом, всего три председателя ККС из 14, ответивших на вопрос, впервые избраны в 2011 году, остальные работают уже не один год и имеют, с нашей точки зрения, вполне достаточный опыт, чтобы высказывать мнение о деятельности ККС и отвечать на другие специфичные вопросы.

2. Сообщите, пожалуйста, место работы действующих представителей общественности ККС, кем выдвинуты.

Ответили 14 председателей ¹.

3. Каким образом и за какое время до дня заседания представители общественности оповещаются об очередных и внеочередных заседаниях коллегии?

Ответили 12 председателей:

извещаются за семь дней в письменном виде, посредством телефонной связи — 9;

извещаются за десять дней об очередном заседании в письменном виде и за два дня до внеочередного, посредством телефонной связи — 1;

¹ Информация использована в разделе по оценке правоприменительной практики назначения представителей общественности в ККС субъектов.

извещаются за две недели до дня заседания; повестка дня размещается на сайте — 1;

извещаются за месяц — 1.

4. *Насколько активно участвуют представители общественности (ПО) в заседаниях коллегии (имеются ли пропуски заседаний, как часто, какова активность их участия в обсуждаемых на заседаниях вопросов)?*

работают активно — 14;

достаточно активно — 1;

активно работают только четыре или пять из семи ПО — 1;

ПО от партии «Единая Россия» был только на одном заседании из четырех — 1;

с декабря 2010 года по сентябрь 2011 года проведено 11 заседаний ККС; три ПО пропустили по три заседания — 1;

пропуски имеют место, но не носят систематического характера — 1.

4. *Сообщают ли отсутствующие ПО причины своего отсутствия на заседаниях?*

да — 17.

5. *Если да, то считаете ли вы их уважительными?*

да — 12;

как правило, по уважительной причине — 6.

6. *Были ли случаи досрочного прекращения полномочий членов ККС — представителей общественности?*

нет — 17.

да, но по причине, не связанной с совершением порочащего поступка и систематического неисполнения обязанностей члена ККС — 1.

7. *Влияет ли позиция ПО на принятие конкретных решений?*

да — 17 (наравне с другими членами ККС — 1);

нет, позиция ПО не отличается от позиции других членов ККС — 1.

Приведите примеры, пожалуйста.

Из ответа председателя ККС Саратовской области: ПО на каждом заседании ККС выступают по вопросам, включенным в повестку дня; в основном это касается рекомендаций на должности судей области.

8. *Имеется ли практика поручения ПО (отдельно или во взаимодействии с другими членами ККС) проведения проверок жалоб или сообщений, содержащих сведения о совершении судьей дисциплинарного проступка?*

Ответили девять председателей:

нет — 6;

да — 3 (например, решением ККС Саратовской области от 27 февраля 2009 г. образована комиссия из семи человек для проведения проверок жалоб и сообщений граждан, а также опубликованных в СМИ сведений о не соответствующем

кодексу судейской этики поведении судей, подрывающем авторитет судебной власти, куда вошли по три представителя от Совета судей Саратовской области и ККС Саратовской области, а также сотрудник аппарата ККС, среди членов комиссии есть и один ПО).

9. Даются ли ПО поручения по подготовке отдельных вопросов, выносимых на заседания?

да, наравне с судьями — 7;

нет — 2.

10. Были ли случаи выражения представителями общественности особых мнений?

Ответили 16 председателей ККС:

нет — 15;

да — 1 (Кабардино-Балкария).

11. Были ли случаи обжалования в суде решений ККС по мотивам, изложенным в особом мнении представителем общественности?

Ответили 15 председателей ККС и все отрицательно.

12. Считаете ли Вы, что процедура назначения представителей общественности в ККС должна быть изменена?

Ответили 15 председателей ККС и все отрицательно.

13. Считаете ли вы, что в качестве ПО в ККС были бы более эффективны люди, в т. ч. и не имеющие юридического образования, но имеющие большой опыт контактов с судебной системой и правоохранительными органами?

нет — 17 (мнение председателя ККС Астраханской области: «Федеральным законом об органах судейского сообщества в числе их основных задач названа защита прав и законных интересов судей. Учитывая эти положения закона, компетенцию квалификационной коллегии в кадровой политике, проверке по жалобам и заявлениям, поступившим в отношении судей, решении вопроса о привлечении или об отказе от привлечения судьи к ответственности, в состав ККС не должны включаться представители общественности — лица, имеющие контакты с судебной системой и правоохранительными органами и не имеющие юридического образования. Представители общественности, назначаемые в состав ККС соответственно повышенным требованиям, предъявляемым к судье, также должны иметь высокие моральные качества, соответствующую подготовку и квалификацию в области права»);

да — 1;

воздержался — 1.

14. Необходимо ли увеличить число (долю) представителей общественности в ККС?

Ответили 16 председателей ККС:

нет — 15;

воздержался — 1.

15. Какие из ограничений, установленных пункте 8 статьи 11 ФЗ, вы считаете избыточными для кандидата от общественности?

считаю избыточными:

а) гражданство Российской Федерации — 7;

б) возраст (не младше 35 лет) — 7;

в) наличие высшего юридического образования — 1;

г) отсутствие порочащих поступков;

д) работа на государственной или муниципальной должности, должности государственной или муниципальной службы — 5;

е) руководство организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм к форм собственности — 4;

и) работа адвокатом — 1;

к) работа нотариусом — 2;

не считают избыточными — 7 (мнение председателя ККС Астраханской области: «Указанный перечень, установленный федеральным законом, избыточных ограничений не содержит. Представители общественности, назначаемые в ККС, соответственно повышенным требованиям, предъявляемым к судье, также должны иметь высокие моральные качества, соответствующую подготовку и квалификацию в области права, необходимый жизненный опыт, не должны быть наделены государственно-властными полномочиями, выполнять функции представителей органов государственной власти, в том числе законодательных, что является гарантией самостоятельности ККС»).

16. Считаете ли вы, что необходимо введение системы отчетности и ответственности представителей общественности в ККС?

да — 3;

нет — 12 (мнение председателя ККС Астраханской области: «Ответственность члена ККС — представителя общественности предусмотрена Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в виде досрочного прекращения полномочий в случае совершения им дисциплинарного проступка либо в случае его отсутствия на заседаниях квалификационной коллегии судей в течение четырех месяцев без уважительных причин»; мнение председателя ККС Свердловской области: «Их работу мы знаем и видим на заседаниях коллегий»).

17. Стала ли, на ваш взгляд, после введения представителей общественности в состав ККС, информация о ее деятельности более доступной для широкой общественности?

нет — 5;

да — 11;

информация и раньше была доступной — 1.

Мнение председателя ККС Астраханской области: «После введения представителей общественности в состав ККС, информация о ее деятельности стала более доступной для широкой общественности.

Основными задачами органов судейского сообщества, в том числе и ККС, является содействие в совершенствовании судебной системы и судопроизводства; защита прав и законных интересов судей; участие в организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности; утверждение авторитета судебной власти, обеспечение выполнения судьями требований, предъявляемых кодексом судейской этики. Решение названных задач требует понимания гласности как доступности для широкого общественного обсуждения любых вопросов, рассматриваемых тем или иным органом судейского сообщества и, в частности, квалификационными коллегиями судей.

Для реализации этих задач в составы квалификационных коллегий судей введены представители общественности. Их правовой статус ничем не отличается от правового статуса членов коллегии, избранных в соответствии со статьей 11 Закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». Опыт работы коллегий с участием представителей общественности себя оправдал. Не будучи связаны корпоративными интересами членов судейского сообщества, они привносят в работу коллегии свой профессиональный и жизненный опыт, руководствуясь в суждениях совестью и правосознанием. Появился дополнительный фактор оценки и социального контроля за решением коллегиями вопросов подбора кадров, аттестации судей, дисциплинарной ответственности и др.».

Мнение председателя ККС Свердловской области: «Представители общественности доносят сведения о работе коллегии и рассматриваемых на заседании вопросах до организаций, которыми они были выдвинуты и где работают».

18. Размещается ли информация о деятельности ККС на сайте, отражающем деятельность органов судебной власти региона?

да — 13.

19. Повысилась ли, на ваш взгляд, независимость суда после введения ПО в состав ККС?

нет — 6 (по мнению председателя ККС Саратовской области, судебная власть в силу действующего законодательства самостоятельна и независима и указанное обстоятельство, не связано с введением ПО в состав ККС);

да — 7 (по мнению председателя ККС Астраханской области, введение в состав коллегии ПО, лиц, которые не наделены государственно-властными полномочиями, является одной из гарантий самостоятельности и независимости не только самой ККС, фактором, повышающим авторитет коллегии как органа судейского сообщества, работающего под общественным контролем, но и судейского сообщества в целом).

20. Считаете ли вы, что полномочия ККС должны быть расширены правом инициировать дисциплинарное производство?

да — 1;

нет — 13 (по мнению председателя ККС Саратовской области, такое расширение полномочий «будет связано с сомнениями лиц, в отношении которых такое производство инициировано, в беспристрастности ККС при рассмотрении такого материала»; по мнению председателя ККС Астраханской области, установленная процедура рассмотрения ККС вопроса о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности, порядка обжалования решения ККС обеспечивает меры правовой защиты судей и заинтересованных лиц).

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ОТВЕТЫ ЧЛЕНОВ ККС, СОВЕТОВ СУДЕЙ И СУДЕЙ

1. Какую роль, по вашему мнению, выполняет ПО в ККС в настоящее время?

выражает общественное мнение — 18;
равный партнер с другими членами ККС — 15;
контроль при принятии решений — 16;
добавляет гласности — 12;
представляет гражданское общество — 9;
повышает прозрачность деятельности ККС — 10.

2. Какую роль мог бы выполнять?

она и так достаточная — 22;
информировать общественность о деятельности ККС — 14;
представлять интересы общественности в судебной системе — 10;
осуществлять общественный контроль — 9;
выражать общественное мнение — 9;
роль равноправного члена — 3.

3. Может ли быть реализован принцип народовластия в судебной системе через общественное представительство в ККС?

да — 27 (мнение председателя Совета судей Забайкальского края: «Принцип народовластия в судебной системе реализуется в т. ч. и непосредственным участием общественности в деятельности органов судейского сообщества, что позволяет гражданам выражать свое мнение по вопросам, входящим в компетенцию деятельности ККС»);

нет — 11 (мнение членов Совета судей Республики Хакасии (коллективная анкета): «Принцип народовластия в судебной системе через общественное представительство в ККС не может быть реализован, так как будет противоречить принципам независимости судебной власти и невмешательства в судебную деятельность»);

не ответил — 1.

4. Представляет ли общественность в ККС общество, если да, то в чем это проявляется?

да — 34;
нет — 5.

5. Отличается ли мнение ПО от мнения остальных членов ККС при обсуждении тех или иных вопросов?

нет — 26;
да — 6;

может быть свое мнение, как и у других членов ККС — 1;
не ответили — 6.

6. Учитывается ли особое мнение ПО при принятии решения?

да — 18;

да, как и других членов — 3;

нет — 9;

таких случаев не было — 4;

не ответили — 5.

7. Какие, по вашему мнению, оценки должны превалировать в работе ПО, этические или юридические?

этические — 20 (мнение членов Совета судей Республики Тыва (коллективная анкета): «В работе представителя общественности в ККС должны превалировать этические оценки, поскольку юридические вопросы (соответствие квалификационным требованиям и т. д.) указаны в законе, нормы о моральных, человеческих качествах нельзя обратить в букву закона»);

должен быть баланс — 11 (мнение членов Совета судей Республики Хакасии (коллективная анкета): «Этические и юридические оценки в работе представителя общественности в ККС должны быть сбалансированы, а не превалировать друг над другом»);

юридические — 6.

8. Оказывается ли давление на представителей общественности в ККС?

нет — 37;

да, по негласным сведениям — 1 (коллективная анкета членов Совета судей Республики Тыва);

не ответил — 1.

9. Существует ли проблема равного партнерства?

нет — 38.

да — 1.

10. Могут ли органы судейского сообщества в их нынешнем виде позволить себе:

— суждения свободные от корпоративной предвзятости;

— обеспечить демократическое развитие судебной системы;

— обеспечить право на справедливое правосудие;

— повысить доверие населения к судебной системе?

да — 37;

нет — 1;

не ответил — 1.

11. Эффективна ли деятельность ККС с точки зрения выполнения контрольных функций?

да — 29;

недостаточно — 1;

нет — 1.

12. Считаете ли вы, что полномочия ККС должны быть расширены правом инициировать дисциплинарное производство?

да — 14 (пять судей из Татарстана, четыре судьи из Брянской области, три члена ККС Алтайского края, один член ККС Свердловской области, один член ККС Ямало-Ненецкого автономного округа);

нет — 24 (из коллективной анкеты членов Совета судей Республики Тыва: «Правом инициировать дисциплинарное производство ККС не следует наделять, поскольку будет снижена роль председателей судов, которые несут ответственность за деятельность конкретного суда и судьи, и он инициирует возбуждение дисциплинарного производства в отношении судьи»).

уже реализована — 1 (решением ККС Саратовской области от 27 февраля 2009 г. образована комиссия из семи человек для проведения проверок жалоб и сообщений граждан, а также опубликованных в СМИ сведений о не соответствующем кодексу судейской этики поведению судей, подрывающем авторитет судебной власти, куда вошли по три представителя от Совета судей Саратовской области и ККС Саратовской области, а также сотрудник аппарата ККС, среди членов комиссии есть и один ПО).

13. Должны ли, по вашему мнению, судьи принимать дополнительные меры для повышения доверия к их работе?

да — 10 (из коллективной анкеты членов Совета судей Красноярского края: «Судья не должен принимать дополнительных мер к принимаемым судебным решениям для повышения доверия к работе судов, но обязан исключить все, что умаляет честь и достоинство судьи»; из ответа судей из Татарстана: «Доверие к работе судей — это законное и справедливое решение и приговор и, конечно же, судейская этика; также выездные заседания и чтение лекций; и особо СМИ, так как отсутствует информация о судье, который принял справедливое и законное решение (отмечают только тех судей, которые, по мнению СМИ, вынесли незаконное решение»);

нет — 25;

не ответили — 4.

14. Какие из ограничений, установленных пункте 8 статьи 11 ФЗ, вы считаете избыточными для кандидата от общественности?

а) гражданство Российской Федерации — 1;

б) возраст (не младше 35 лет) — 1;

в) наличие высшего юридического образования — 9;

г) отсутствие порочащих поступков — 1;

д) работа на государственной или муниципальной должности, должности государственной или муниципальной службы — 3;

- е) руководство организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм к форм собственности — 11;
- и) работа адвокатом — 9;
- к) работа нотариусом — 9;
- не считают избыточными — 2;
- не ответили — 9.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

ОТВЕТЫ ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РФ

1. Как Вы считаете, какую основную функцию, должен выполнять институт представителей общественности в ККС?

общественный контроль за отправлением правосудия и отбором судей — 14;
контрольная функция за принятием правосудных решений — 10 (выдержка из ответа депутатов Брянской областной думы: «Представители общественности в ККС должны выполнять прежде всего контрольную функцию за принятием правосудных решений, а также и наблюдательную функцию, производить оценку и социальный контроль за такими важными решениями, как подбор кадров, аттестация судей, дисциплинарная ответственность и др., обеспечивать прозрачность деятельности ККС, обеспечивать равноправное участие граждан, отвечающих требованиям, в конкурсе на мирового судью»);

привлечение к дисциплинарной ответственности судей — 7;

2. Стал ли этот институт эффективной формой гражданского контроля за осуществлением справедливого судебного разбирательства?

нет — 16;

да — 11.

3. Повысилась ли независимость судей после введения ПО в ККС?

нет — 14 (из ответа депутатов Брянской областной думы: «К ним не уменьшилось количество обращений на неправосудные суды»);

да — 9;

вопрос сформулирован некорректно — 2;

не ответили — 2.

4. Стали ли суд и органы судейского сообщества более «прозрачными» для общества?

нет — 12;

да — 11;

не ответили — 4.

5. Повысилось ли доверие населения к судебной власти?

нет — 24;

да — 2;

не ответил — 1.

6. Могут ли органы судейского сообщества в их нынешнем виде позволить себе суждения, свободные от корпоративной предвзятости?

нет — 19;

да — 6;

не ответили — 2.

7. Нуждается ли данный институт в необходимости совершенствования?

да — 21 (из ответов депутатов законодательного органа Красноярского края: представителей общественности должно быть 50% от общего числа; член ККС должен иметь право принимать, рассматривать единолично и докладывать результаты своей проверки по поступившим на его имя жалобам; срок полномочий должен быть увеличен до четырех лет).

нет — 6 (из ответа депутата Брянской областной думы: «Пока в стране махровым цветом цветет коррупция, никакие общественники не изменят ситуацию к лучшему. Нужен механизм отзыва судей, лишения их судейской мантии за принятие неправосудных решений, особенно по указке госаппарата или за элементарную взятку»).

8. Может ли быть и до какой степени реализован принцип народовластия в судебной системе через общественное представительство в ККС?

да — 14;

в незначительной степени — 1;

нет — 8;

не ответили — 4.

Если да, то, что для этого нужно сделать?

Публично принимать решения о наказании судей (депутаты Самарской областной думы).

Сделать власть демократичной в отношении народа, увеличить процент членов от общественности, больше гласности в СМИ, оглашение в прессе о снятии судей, избрание судей (депутаты представительного органа Республики Хакасия).

9. Какие из ограничений, установленных пункте 8 статьи 11 ФЗ, вы считаете избыточными для кандидата от общественности?

а) гражданство Российской Федерации;

б) возраст (не младше 35 лет);

в) наличие высшего юридического образования — 5;

г) отсутствие порочащих поступков;

д) работа на государственной или муниципальной должности, должности государственной или муниципальной службы — 7;

е) руководство организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм к форм собственности — 10;

и) работа адвокатом — 10;

к) работа нотариусом — 15.

10. Справедлив ли, на ваш взгляд, порядок выдвижения кандидатов в члены ККС от общественности?

да — 18;

нет — 9.

Если нет, то как его нужно изменить?

Нужен открытый конкурс, гласность, больше привлекать общественность, общественность должна выдвигать (депутаты представительного органа Республики Хакасии).

11. Какими качествами должен обладать кандидат в члены ККС от общественности?

профессионализм — 5;

независимость — 3;

порядочность — 3;

честность — 3;

активность — 2;

объективность — 2;

справедливость — 2;

гражданская позиция — 2;

характеризоваться с положительной стороны — 2.

12. Каким образом информируется общественность о процедуре выборов ПО в ККС субъекта?

через СМИ — 20;

в соответствие с законом — 1;

на сессии законодательного органа — 1;

не знают — 3;

слабо информируют — 1 (комментарий монитора из Забайкальского края: «Скучно. Без привлечения общественного внимания. Информация появляется в газете «Забайкальский рабочий» мелким шрифтом. Данная газета не пользуется широкой популярностью. Выходит малым тиражом»);

не ответил — 1.

13. Отчитываются ли ПО о своей деятельности в ККС?

нет — 16;

да — 9;

не знают — 2.

Если да, то перед кем и как часто?

перед профильными комитетами законодательного органа субъекта Федерации, депутатами — 8;

перед юристами на конференции, один раз в год — 1.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

ОТВЕТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ АДВОКАТСКОГО, ЮРИДИЧЕСКОГО, В Т. Ч. НАУЧНОГО, СООБЩЕСТВ, АКТИВИСТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА, ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ И СМИ

1. *Знаете ли вы, что такое ККС?*

да — 131 (большинство — в связи с профессиональной деятельностью);
нет — 4.

2. *Знаете ли вы, что в состав ККС входят не только судьи, но и ПО?*

да — 106;
нет — 31.

Если да, то какую функцию, по вашему мнению, должны выполнять ПО?

контроль и надзор (за деятельностью ККС, за решениями, принимаемыми закрытой судейской корпорации) — 84;
выражать мнение общества — 17;
повышать открытость, гласность и прозрачность судов — 12.

3. *Считаете ли вы, что процедура назначения ПО в ККС субъектов РФ должна быть изменена (назначаются законодательным органом субъекта Федерации)?*

да — 107;
нет — 25;
не знаю — 4.

Если да, то каким образом?

Мнение адвокатов из Брянска: «В состав ККС должны входить представители правозащитных организаций, поскольку: (а) они наиболее подготовлены для осуществления гражданского контроля за деятельностью судов, (б) владеют наиболее полной информацией о нарушениях в сфере судопроизводства и способны внести конструктивные предложения по искоренению нарушений. Можно было бы взять за основу порядок формирования Общественной палатой РФ общественных наблюдательных комиссий с открытым обсуждением кандидатур в ККС».

Мнение гражданских активистов из Татарстана: «Процедура назначения очень закрыта. Отсюда предложение сделать ее, как можно более открытой. Для большей справедливости процедура назначения может быть изменена путем самовыдвижения кандидатур и дальнейшего выбора достойных гражданами».

4. *Считаете ли вы, что процедура назначения представителей общественности в Высшую ККС РФ должна быть изменена (назначаются Советом Федерации РФ)?*

да — 50;
нет — 13;
не знают — 4;
затруднились с ответом — 3;
не ответили — 66.

Если да, то каким образом?

Мнение адвокатов из Брянска: «Процедура назначения представителей общест-венности в Высшую ККС РФ также должна быть изменена. Представители общественности (правозащитных организаций, работающих в регионе) должны самостоятельно выбирать своих представителей в ККС субъектов. А на собрании этих избранных представителей они должны избрать представителей в Высшую ККС. Назначение их Советом Федерации должно быть исключено. В Высшую ККС могут, например, выдвигаться кандидаты межрегиональными и общерос-сийскими общественными объединениями».

5. Необходимо ли увеличить число представителей общественности в ККС?

да — 71 (мнение адвокатов из Брянска и Татарстана: чтобы можно было за-блокировать вынесение незаконного и необоснованного решения);
нет — 46 (в т. ч. вопрос не в количестве, а в качестве — 8);
не ответили — 19.

6. Какие из ограничений, установленных пункте 8 статьи 11 ФЗ, вы считае-те избыточными для кандидата от общественности?

а) гражданство Российской Федерации — 1;
б) возраст (не младше 35 лет) — 22;
в) наличие высшего юридического образования — 41;
г) отсутствие порочащих поступков — 5;
д) работа на государственной или муниципальной должности, должности го-сударственной или муниципальной службы;
е) руководство организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм к форм собственности — 38;
и) работа адвокатом — 19;
к) работа нотариусом — 6.
все указанные ограничения необходимы — 11;
не знают — 2;

7. Считаете ли вы, что необходимо введение ответственности для ПО?

да — 79;
нет — 51;
она уже есть — 1;
не знают — 4;
не понял вопроса — 1.

Если да, то какой она должна быть?

Мнение брянских адвокатов: личная ответственность представителей общест-венности в ККС желательна, но тогда такую же ответственность должны нести и судьи, входящие в ККС. Представляется, что она должна быть административ-ной, влекущей санкцию в виде дисквалификации (для судей — профессиональ-ной, для иных представителей — в форме запрета участвовать в правозащитной или иной общественной деятельности) на определенный срок.

8. *Считаете ли вы, что ПО в ККС должны отчитываться перед обществен-ностью?*

да — 114;

нет — 21;

на их собственное усмотрение — 1.

9. *Стала ли, на ваш взгляд, после введения института ПО информация о дея-тельности ККС более доступной для широкой общественности?*

нет — 128 (11 респондентов из Забайкальского края никакой информации о деятельности ККС и ПО в ККС не имеют);

да — 6;

незначительно — 1;

затруднился с ответом — 1.

10. *Повысилась ли, на ваш взгляд, независимость судей после введения ПО в состав ККС?*

нет — 117 (мнение брянских адвокатов: «Независимость судов не измени-лась. Российских судей признать независимыми от исполнительной власти, от собственного начальства нельзя за редким исключением. И представители обще-ственности никак на эту зависимость не влияют. На сегодняшний день предста-вители общественности, назначаемые законодательными и представительными органами власти, выполняют роль тех же «кивал» — народных заседателей в со-ветские времена»).

да — 13;

не знаю — 3;

не ответили — 3.

11. *Согласны ли вы с тем, что судьи в состав Высшей квалификационной кол-легии судей Российской Федерации избираются тайным голосованием на съезде делегатами съезда от соответствующих судов из своего состава на отдельных собраниях делегатов (пункт 3 статьи 11 ФЗ)?*

да — 49;

нет — 18;

не смогли ответить — 6;

не знают — 4;

не опрашивались по этому вопросу — 59.

12. Согласны ли вы с тем, что «судьи в состав ККС субъекта РФ избираются тайным голосованием на конференции судей в порядке, определяемом этой конференцией» (пункт 6 статьи 11 ФЗ)?

да — 39;

нет — 27 (по мнению гражданских активистов из Татарстана, порядок избрания должен быть закреплён в законе);

не знаю — 5;

сомневается — 1;

не ответили — 5;

не опрашивались по этому вопросу — 59.

13. Одобряете ли вы норму ФЗ (пункт 7 статьи 11), позволяющую председателям судов субъектов Федерации быть членами Высшей ККС РФ?

нет — 46 (брянские адвокаты считают, что председатели судов — в своем роде исполнительная часть судейского сообщества, Высшая ККС РФ — контролирующий орган, и он должен быть независимым от председателей, так как в противном случае возникает конфликт интересов);

да — 24;

затруднились с ответом — 5;

вопрос спорный — 1;

не ответил — 1;

не опрашивались по этому вопросу — 59.

14. Считаете ли вы, что в полномочия ККС должно быть включено право инициировать дисциплинарное производство?

да — 110 (по мнению адвокатов из Татарстана и Брянска, по аналогии со статьей 140 УПК РФ дисциплинарное производство должно возбуждаться при наличии поводов и оснований, которые должны быть прямо предусмотрены соответствующим нормативным актом; и только по результатам дисциплинарного расследования должен решаться вопрос о наличии в действиях (бездействии) судьи нарушения судейской этики или закона);

нет — 17;

затруднились с ответом — 7;

не ответили — 2.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ПЛАН ДЛЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ МОНИТОРОВ (НАЧАЛО — МАРТ 2011 ГОДА, ОКОНЧАНИЕ — ИЮЛЬ 2011 ГОДА)

А) Получение информации

1. География действий — закрепленный округ (в т. ч. и собственный регион):

1.1. Направить в представительные органы регионов, входящих в закрепленный за монитором федеральный округ¹:

— запросы с просьбой о представлении текстов законов субъекта РФ и подзаконных актов, касающихся назначения представителей общественности в ККС;

— запросы с просьбой о предоставлении сведений по кандидатам и избранным представителям общественности в ККС субъекта (Ф. И. О. кандидатов, какая организация выдвигала, место работы, должность, результаты голосования) за период начиная с 2002 года и по настоящее время (в некоторых субъектах выборы прошли только что);

— вопросник для депутатов (направить в профильный комитет, который занимается всеми вопросами, связанными с назначением представителей общественности в ККС субъекта).

1.2. Направить всем действующим председателям ККС во все субъекты закрепленного округа вопросник с просьбой ответить.

2. География действий – регион проживания монитора:

2.1. Провести в соответствии с принятыми вопросниками опросы следующих целевых групп²:

— судьи субъекта РФ (выборочно);

— органы судейского сообщества (в целом): совет судей субъекта и ККС субъекта;

— представители общественности в ККС субъекта (в целом);

— представители адвокатского сообщества субъекта (выборочно);

— представители законодательного (представительного) органа власти субъекта (выборочно);

— представители юридического, в т. ч. и научного, сообщества субъекта (выборочно);

¹ Законы и подзаконные акты (ПЗА) можно поискать на сайтах региональных представительных органов. Посылать запросы только в те регионы округа, по которым законы и ПЗА на сайте отсутствуют или сайта нет вообще.

² Наиболее эффективно можно сделать опрос на различных публичных мероприятиях, проводимых в регионе. Самое эффективное — организовать и провести круглый стол по исследуемой проблеме и там попросить участников заполнить вопросники.

- активисты гражданского общества (выборочно);
- представители СМИ (выборочно);
- представители некоммерческих организаций (выборочно).

Б) Анализ полученной информации

1. Анализ законодательства субъектов федерации, входящих в закрепленный округ, регламентирующих процедуры назначения представителей общественности в ККС. Анализ включает в себя ответы на следующие вопросы:

1.1. Кто является в понимании региональных законодателей общественностью, имеющей право вносить в представительный орган предложения по кандидатурам представителей общественности в ККС?

1.2. Установлена ли законом предварительная процедура рассмотрения кандидатур представителей общественности в ККС, с последующей рекомендацией законодательному органу?

1.3. Требования, предъявляемые к кандидатам (кроме установленных в ФЗ).

1.4. Документы, которые необходимо представить на кандидата.

1.5. Порядок и процедуры голосования по кандидатам.

1.6. Досрочное прекращение полномочий (основания).

1.7. Инициаторы досрочного прекращения полномочий.

1.8. Социальные гарантии представителей общественности в ККС (наличие или отсутствие).

1.9. Иные вопросы (на усмотрение монитора).

2. Обобщение и анализ правоприменительной практики назначения и деятельности данного института в рамках закрепленного округа.

2.1. Кем были кандидаты, кто из них был избран (проводится по результатам ответов от представительных органов регионов и по сведениям, присланным от председателей ККС из закрепленных регионов субъекта)?

2.2. Как работали представители общественности в ККС (проводится на основании сведений, присланных от председателей ККС из закрепленных регионов субъекта)?

3. Оценка роли представителей общественности в ККС (по результатам анализа ответов на вопросы целевых групп).

3.1. Процедура назначения представителей общественности в ККС.

3.2. Соотношение числа представителей общественности в ККС и судей.

3.3. Оправданы ли установленные пунктом 8 статьи 11 ФЗ ограничения на кандидата от общественности в ККС?

3.4. О введении системы ответственности представителей общественности в ККС.

3.5. Оценка роли представителей общественности в ККС в части влияния на открытость и доступность информации о деятельности ККС для широкой общественности.

3.6. Оценка роли представителей общественности в ККС в части влияния на независимость судей.

3.7. Иные оценки (на усмотрение монитора).

4. Проблемы, которые на сегодня являются тормозом к развитию и совершенствованию этой формы гражданского контроля над правосудием в целях повышения независимости судей: по результатам анализа ответов на вопросы целевых групп.

5. Предложения и рекомендации по совершенствованию нормативной базы (как на уровне субъектов РФ, так и на федеральном уровне) и по изменению правоприменительной практики по отдельным вопросам.

5.1. Общие вопросы.

5.2. Вопросы формирования ККС.

5.3. Назначение и деятельность представителей общественности в ККС.

5.4. Вопросы деятельности ККС, влияющие на независимость судей и эффективность судебных органов.

5.5. Вопросы, связанные с публичностью и гласностью деятельности органов судебного сообщества;

5.6. Иные вопросы (на усмотрение мониторов).

В) Подготовка отчета в соответствии с утвержденным планом:

Аннотация

Введение

Раздел 1. Анализ законодательства субъектов Федерации, входящих в федеральный округ, регламентирующего процедуры назначения представителей общественности в ККС.

Раздел 2. Правоприменительная практика назначения и деятельности представителей общественности в ККС субъектов Федерации, входящих в федеральный округ.

Раздел 3. Оценка роли представителей общественности в ККС по результатам исследований.

Общие выводы

Рекомендации по совершенствованию формы общественного контроля в судебной системе через представительство в ККС.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

СПИСОК ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ РЕГИОНАЛЬНЫХ НПО ПО ПРОЕКТУ

Регионы	Организация	Регион расположения	Ф. И. О. монитора
1. Дальневосточный федеральный округ			
Все регионы округа	Движение «За права человека»	Сахалинская область	Куперман Марк Александрович
2. Приволжский федеральный округ			
Республики: Чувашская, Башкортостан, Мордовия, Пермский край, области: Нижегородская, Пензенская, Ульяновская	Общественная организация «Щит и Меч»	Чувашская Республика	Глухов Алексей Владимирович
Республики: Татарстан, Марий Эл, Удмуртская, области: Кировская, Оренбургская, Самарская, Саратовская	Казанский правозащитный центр	Республика Татарстан	Шолохов Игорь Николаевич
3. Северо-Западный федеральный округ			
Все регионы округа	«Солдатские матери Санкт-Петербурга»	Санкт-Петербург	Андреев Виктор Алексеевич
4. Северо-Кавказский федеральный округ			
Все регионы округа	Правозащитный центр Чеченской Республики	Чеченская Республика	Эжиев Минкаил Ахмедович
5. Сибирский федеральный округ			
Республики: Бурятия, Тыва, Хакасия, Забайкальский и Красноярский края, Иркутская область	Забайкальский правозащитный центр	Забайкальский край	Черкасов Виталий Викторович
Республика Алтай, Алтайский край, области: Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская	Общественная организация «Защита и поддержка гражданских прав и инициатив»	Алтайский край	Гончаренко Александр Ильич
6. Уральский федеральный округ			
Все регионы Уральского округа	Общественная организация «За честные выборы»	Курганская область	Исакаев Габдулла Гафиуллинович
7. Центральный федеральный округ			
Области: Владимирская, Воронежская, Костромская, Липецкая, Тверская, Тульская, Ярославская	Ассоциация «АГОРА»	Воронежская область	Никитина Алена Николаевна

Области: Ивановская, Калужская, Московская, город Москва	Ассоциация «АГОРА»	Москва	Шарапов Ильнур Ильгизович
Области: Белгородская, Брянская, Курская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская	Общественная организация «Правозащитная ассоциация»	Брянская область	Баблак Дина Григорьевна
8. Южный федеральный округ			
Все регионы Южного округа	Центр по правам человека	Ростовская область	Трофимова Ирина Михайловна

**Роль представителей общественности
в повышении независимости
и эффективности правосудия
в Российской Федерации**

Верстка Н. Костенко

Отпечатано ООО «ЛБ Контракт» по заказу Московской Хельсинкской группы.
107045. Москва, Большой Головин пер., д. 22.

www.mhg.ru.

Тираж 500 экземпляров.
Для бесплатного распространения.