

других политических сил на территории муниципального образования влиять на ход решения вопросов местного значения, на перспективы развития муниципального образования, на отражение в принимаемых представительным органом решениях ожиданий самых различных слоев и групп населения.

Подобную тенденцию на законодательном уровне отмечает и депутат Московской городской Думы А. В. Петров: «Каждый раз после той или иной федеральной избирательной кампании в законы о выборах вносились существенные изменения, которые до мельчайших подробностей расписывали те или иные избирательные процедуры, например, как погашать неиспользованные избирательные бюллетени и какой угол при этом отрезать. Практика показала, что в настоящее время законодатель бросился в другую крайность: избирательное законодательство правится им, исходя из партийных интересов под те или иные возникающие ситуации, при этом он забывает, что закон называется «Об основных гарантиях избирательных прав граждан...». Прав же для этих самых граждан-избирателей в законе с каждым очередными изменениями остается все меньше»⁷.

В демократическом правовом государстве выборы являются единственным юридически гарантированным и легитимным способом формирования органов публичной власти. Любая альтернатива выборам как форме и способу организации и функционирования публичной власти ведет к разрушению демократического правопорядка, к вытеснению, в конечном итоге, граждан, их политических и иных объединений на периферию политической системы, к фактической утрате гражданами политической и электоральной правосубъектности.

⁷ Москва и выборы: Документы и цифры. 1993–2008. – М., 2008. – С. 10.

А. В. Чаплинский,
аспирант кафедры

ФОРМИРОВАНИЕ СУДЕЙСКОГО КОРПУСА: ВЫБОРЫ ИЛИ НАЗНАЧЕНИЕ?¹

Порядок формирования судейского корпуса – это один из факторов, который влияет на качество осуществления правосудия. От того, как пополняется судейская корпорация, зависит, во-первых, квалификация судей, а во-вторых, степень их независимости и непристрастности. Мировой опыт знает два основных способа занятия судейских должностей: *назначение и выборы*.

Назначение – наиболее распространенный способ формирования судейского сообщества. При этом процедура назначения может быть различной². Во-первых, судьи могут назначаться главой государства либо главой субъекта федерации (в федеративном государстве). К примеру, во Франции судьи системы общих судов назначаются на свои должности декретом Президента Республики.

Во-вторых, в процедуре назначения помимо главы политико-территориального образования может участвовать и представительный орган соответствующего уровня. Так, в США все судьи в федеральных судах, включая Верховный Суд, назначаются Сенатом по представлению Президента.

В-третьих, назначение судей может осуществляться органом исполнительной власти. Например, в Швеции назначение на должность судей осуществляется правительством.

Как правило, судьи назначаются на должность по рекомендации специализированных органов судебной администрации: высших советов магистратуры, советов юстиции и подобных им органов. Зачастую эти органы состоят из представителей трех ветвей власти. Примером может служить Израиль, где назначение на должность судей осуществляет Президентом государства

¹ Статья подготовлена в рамках коллективного исследовательского проекта «Учитель-Ученики» 2010–2011 гг. (проект № 10–04–0024), проводимого при поддержке Научного фонда ГУ-ВШЭ.

² См.: Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / отв. ред. проф. А. Я. Сухарев. – М.: НОРМА, 2003 // <http://www.pravoteka.ru/lib/mezhdunarodnoe-pravo/0006/>.

по представлению Комитета по назначению судей. Этот высший кадровый и квалификационный орган состоит из девяти членов: трех судей (председателя и двух членов Верховного суда), двух министров, один из которых – министр юстиции (без права голоса), двух депутатов Кнессета (без права голоса) и двух представителей израильской Ассоциации адвокатов. Возглавляет Комитет министр юстиции.

Во Франции Президент назначает должностных лиц Кассационного суда и первых председателей апелляционных судов по рекомендации Высшего совета магистратуры, остальных судей – по представлению министра юстиции с положительным заключением Высшего совета магистратуры.

Второй способ формирования судейского корпуса – **выборы** – представляет собой скорее исключение, чем правило. Замещение должности судей в результате выборов осуществляется, например, в США и Швейцарии.

Так, выборы судей проводятся в большинстве штатов США. Способы выборов различаются для разных штатов и разных судов: в 19 штатах некоторые или все судьи назначаются, но потом проходят «аттестационные» выборы, в ходе которых выборщики решают, остается ли судья на своем месте или покидает его, в 19 штатах (отдельные штаты, где проходят «аттестационные» выборы, и ряд других штатов) некоторые или все судьи проходят состязательные непартийные выборы и в 16 штатах (иногда совпадающих с ранее названными штатами) судьи проходят партийные выборы. Таким образом, по оценкам американских экспертов, 60 % судей апелляционных судов и 80 % судей первой инстанции на уровне штатов проходят состязательные выборы, и лишь 11 % выборов не проходят³.

В швейцарских кантонах судьи избираются на свои должности населением либо кантональными советами на различные сроки (от одного года до 10 лет), за исключением ряда кантонов, где судей низших судов назначают вышестоящие судебные инстанции⁴.

Кроме того, процедура «аттестационных» выборов применяется в Японии. Назначение в члены Верховного суда подлежит так называемому пересмотру народом при проведении очередных вы-

³ Скотлэнд Рой А. Выборы судей в США: сильна ли коррупция? // Антикрупционер. – 2008. – № 1. – С. 68–73 // <http://www.anti-corrupcioner.ru/node/59>.

⁴ Правовые системы стран мира... // <http://www.pravoteka.ru/lib/mezhdunarodnoe-pravo/0006/881.html>.

боров в Палату представителей. Если большинство избирателей высказывается за смещение какого-либо судьи, то он лишается своей должности. Такая процедура повторяется каждые 10 лет⁵.

В России действует система назначения судей на должности. В процедуре назначения на должность федерального судьи (за исключением судей высших судов) участвует четыре субъекта: квалификационная комиссия (орган самоуправления судей), председатель суда, в котором открыта вакансия, Председатель Верховного Суда РФ либо Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ и Президент РФ. Применительно к назначению на должность судьи высших судов добавляется Совет Федерации, принимающий решение о назначении на должность по представлению Президента РФ.

В соответствии с требованиями Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132–1 «О статусе судей в Российской Федерации» для того, чтобы быть назначенным на должность федерального судьи кандидат должен сдать квалификационный экзамен, принятый экзаменационными комиссиями квалификационных коллегий судей, получить рекомендацию данного органа на вакантную должность и согласие председателя суда, в котором открыта вакансия. Надо отметить, что несогласие председателя суда может быть преодолено решением квалификационной коллегии, принятой двумя третями голосов. После этого предложение о кандидатуре или кандидатурах направляется Председателю Верховного Суда РФ либо Председателю Высшего Арбитражного Суда РФ. Закон не упоминает о возможности данных лиц отклонить кандидатуры на должность судьи, однако на практике это возможно. Далее указанные должностные лица направляют Президенту РФ представление о назначении рекомендуемого лица на должность судьи.

Президент РФ может как назначить лицо судьей или представить для назначения Совету Федерации, так и отклонить представленную кандидатуру, о чем сообщается председателю соответствующего суда.

Мировые судьи, являющиеся судьями субъектов Федерации, могут занимать должность двумя способами: назначаться (избираться) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ либо избираться на должность населением соответствующего судебного участка в порядке,

⁵ Там же // <http://www.pravoteka.ru/lib/mezhdunarodnoe-pravo/0006/947.html>.

установленном законом субъекта Российской Федерации⁶. Однако все субъекты РФ, видимо, не доверяя избирателям, единодушно выбрали способ назначения на должность судьи законодательными (представительными) органами.

Порядок назначения варьируется от субъекта к субъекту: в одних субъектах мировые судьи назначаются по представлению председателя республиканского, краевого, областного, окружного суда (примерами могут служить Москва, Республика Алтай⁷), в других – по представлению высшего должностного лица субъекта (например, в Башкортостане⁸), в третьих требуется согласие обоих должностных лиц (к примеру, в Адыгее⁹). Однако в любом случае для назначения на должность мирового судьи обязательны сдача квалификационного экзамена и получение рекомендации квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Российской Федерации.

Оба способа формирования судейского корпуса – как выборы, так и назначение – имеют свои достоинства и недостатки. Достоинство состоит в том, что судьи, получившие должность по результатам выборов изначально пользуются несколько большим доверием сограждан, чем их назначаемые коллеги. Кроме того, при наличии выборов в небольших сроках полномочий, а также аттестационных выборов само население может изменять состав судей, удаляя из него тех, которые не оправдали доверия.

Недостаток данной системы заключается в том, что избиратели могут знать кандидатов только поверхностно и оценивают, прежде всего, их политические воззрения и, в меньшей степени, их квалификацию. Это вступает в противоречие с общепризнанным правилом о том, что судьи должны быть вне политики. Кроме того, принимая решение, судья вынужден всегда учитывать, какова будет

⁶ См.: Ст. 6 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 51. – Ст. 6270.

⁷ См.: Ст. 7 Закона г. Москвы от 31 мая 2000 г. № 15 «О мировых судьях в городе Москве» // Вестник Мэрии Москвы. – 2000. – № 15; Ст. 1 Закона Республики Алтай от 10 ноября 2008 г. № 103-РЗ «О мировых судьях в Республике Алтай» // СЗ Республики Алтай. – 2008. – № 54 (60).

⁸ См.: Ст. 6 Закон Республики Башкортостан от 31 июля 1998 г. № 182-з «О мировых судьях Республики Башкортостан» // Известия Башкортостана. – 1998. – № 156 (1780).

⁹ См.: Ст. 5 Закона Республики Адыгея от 27 октября 2009 г. № 288 «О мировых судьях Республики Адыгея» // Ведомости Государственного совета – Хасэ Республики Адыгея. – 2009. – № 41.

реакция избирателей, поступаясь при этом требованиями закона, прецедента или своими внутренними убеждениями, т. е. в случае выборов судей на определенный срок либо «аттестационных» выборов страдает судейская независимость.

Справедливости ради, необходимо отметить, что проблема оценки кандидата по его политическим воззрениям, а также проблема зависимости судьи от лиц, принимающих решение о продлении его полномочий, существует и при назначении, хотя, возможно, и в меньшей степени.

Преимущество системы назначения на должность заключается в том, что в подавляющем большинстве случаев производится профессиональный отбор (в форме экзамена), а в некоторых странах неоднократно, что позволяет поддерживать высокий профессиональный уровень судей. Однако назначение на судейские должности гораздо менее демократично по сравнению с выборами. В этом случае возможность населения повлиять на состав судейской корпорации либо вообще нет, либо она крайне ограничена, так как полномочия по формированию судейского корпуса возлагаются на другие государственные органы, зачастую не избираемые.

Анализируя преимущества и недостатки рассматриваемых способов занятия судейской должности, можно прийти к следующему выводу. Сам способ – выборы или назначение на должность – не обуславливает эффективность судебной системы и доверие населения к ней. Важны другие факторы.

Во-первых, крайне важен профессиональный отбор. Такой отбор должен осуществляться не только судьями, но и представителями всех юридических профессий, поскольку на этой стадии важно выявление общих профессиональных качеств кандидата.

Во-вторых, предпочтителен неограниченный срок полномочий, поскольку это исключает возможность оказывать влияние на судью в процессе принятия им решения.

В-третьих, необходимы система ответственности судьи и функционирующий механизм ее применения.

Однако простого наличия данных элементов в системе формирования судейского корпуса недостаточно. Критически важное условие их функционирования – транспарентность соответствующих процедур. Без открытости говорить с уверенностью о том, что профессиональный отбор на должность судей и механизм их привлечения к ответственности работает, нельзя. Только открытость

позволяет обеспечить гражданский контроль для выявления сбоев данной системы и, тем самым, повысить доверие к судам.

Анализируя российское законодательство и практику, нужно отметить, что механизм формирования судейского корпуса функционирует не лучшим образом. Главная причина состоит в отсутствии прозрачности при назначении судей и отрешении их от должности.

В последнее время была предпринята попытка повысить транспарентность судебной власти. Речь идет о Федеральном законе от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»¹⁰. Информационная открытость судов (прежде всего, арбитражных) постепенно приближается к законодательному стандарту. Однако основные меры по раскрытию информации касаются деятельности судов (общие сведения о суде, судебные решения). Какие-либо развернутые правила о доступе к сведениям об органах судейского сообщества и их деятельности по формированию судейского корпуса отсутствуют, хотя они не менее важны, чем судебные решения.

Указанный Закон целесообразно дополнить нормой об обеспечении доступа к информации о всех действиях, которые предпринимаются различными органами (квалификационными коллегиями судей, председателями судов, Президентом РФ) в связи с назначением судей: спискам лиц, подавших заявления, результатам квалификационного экзамена, решениям о рекомендации кандидата для назначения и т. д. Аналогичные требования можно предъявить и к процедуре привлечения судей к ответственности. Это помогло бы укрепить барьер, препятствующий проникновению в судейскую среду непрофессионалов; лиц, не соответствующих званию судьи по моральным качествам. Кроме этого, расширение гласности при назначении судей стало бы одним из способов противодействия коррупции и nepотизма в судейском сообществе, поскольку открывало бы возможность гражданского контроля, контроля со стороны юридического сообщества за качеством деятельности указанных должностных лиц и органов по формированию судейского корпуса.

Другой важный вопрос, который необходимо рассмотреть в связи с вопросом о формировании судейского корпуса, – это *порядок замещения должности председателя суда*. В мировой практике

¹⁰ Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6217.

существует множество способов замещения этой должности. Их можно объединить в две группы.

Первую группу составляют *способы, допускающие назначение на должность председателя суда любого лица*: судьи данного суда, судьи любого другого суда или лица, не относящегося к судейской корпорации. При этом председатель суда может назначаться на должность главой государства как самостоятельно (к примеру, председатель Высшего конституционного суда Египта), так и с согласия парламента (например, Председатель Верховного суда США).

Во вторую группу входят *способы, предусматривающие замещение данной должности только кандидатом из числа судей данного суда*. Встречается избрание самими судьями (например, председатель Конституционного суда Италии), автоматическое замещение должности по старшинству (к примеру, председатели федеральных апелляционных и окружных судов США), назначение другим органом или должностным лицом (например, председатель Верховного суда Швейцарии, избираемый из числа постоянных судей Федеральным Собранием).

В России все председатели федеральных судов и их заместители назначаются на должность в общем порядке, установленном для назначения на должность судьи. Председатели Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей. Заместители председателей данных судов назначаются в том же порядке по представлению соответствующего председателя.

Председатели всех нижестоящих федеральных судов и их заместители назначаются Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ либо Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ при наличии положительного заключения квалификационной коллегии судей соответствующего уровня.

До недавнего времени исключение составлял порядок замещения должности Председателя Конституционного Суда РФ: он избирался судьями данного суда из своего числа. В 2009 г. выборы были заменены назначением на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Такой порядок замещения должности председателей судов и их заместителей с учетом их обширных полномочий в отношении судей и повышенных по сравнению с рядовыми судьями социальных гарантий вызывает вполне справедливые нарекания у многих

экспертов, которые видят в этом порядке один из существенных барьеров на пути к независимости судей¹¹.

Во-первых, для назначения лица на вакантную должность судьи требуется согласие председателя суда. В принципе, как уже отмечалось, квалификационная коллегия может преодолеть его несогласие, однако для этого необходимо решение, принятое двумя третями голосов членов данной коллегии. На практике преодоление квалификационной коллегией несогласия председателя суда встречается крайне редко.

Во-вторых, председатель суда распределяет дела между судьями. Фактически от него зависит загруженность судьи. Более того, зная о воззрениях и убеждениях судьи, о том, насколько тот или иной судья подвержен давлению, председатель суда может предопределить исход дела.

В-третьих, председатель суда принимает решения о поощрении судей. Это полномочие может использоваться фактически для оказания давления на судью. Например, председатель суда принимает решение о выплате премий судьям. Возможна ситуация, когда одним судьям премии будут выплачиваться регулярно и в размере нескольких окладов, а другие будут лишены премии вообще. При этом каких-либо критериев назначения поощрения нет: все отдано на усмотрение председателя суда.

В-четвертых, председатель суда, должность в котором занимает судья, а также председатель вышестоящего суда могут направить квалификационной коллегии судей представление о прекращении полномочий судьи в связи с совершением им дисциплинарного проступка. Кроме того, квалификационная коллегия судей может направить поступившую на судью жалобу для проверки председателю соответствующего суда. Но даже если проверка проведена самой квалификационной коллегией, то председатель суда может принимать участие в ее заседании и высказать свое мнение по вопросу о привлечении судьи к ответственности.

Положения закона, наделяющие председателя суда правом направлять представление о прекращении полномочий судьи, были признаны Конституционным Судом РФ соответствующими Конституции РФ, поскольку данные нормы «не предполагают возможность использования председателями судов данной процедуры для незаконного воздействия как на членов квалификационной кол-

¹¹ См., например: Краснов М. А., Мишина Е. А. Открытые глаза российской Фемиды / под общ. ред. Т. Г. Морщаковой. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007.

легии, так и на судью, с тем чтобы поставить судей в зависимое и подчиненное положение при осуществлении правосудия, и сами по себе не нарушают принципы самостоятельности и независимости судебной власти, неприкосновенности и несменяемости судьи»¹².

Однако на практике возможности председателя суда повлиять на решение квалификационной коллегии судей крайне велики, особенно если речь идет о председателях судов уровня субъекта Федерации и выше. В российской практике последних лет можно найти немало случаев, когда судьи, в том числе и председатели судов, лишались полномочий по надуманным причинам за критику деятельности председателей вышестоящих судов.

Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П содержит довольно показательные примеры устранения председателями судов неугодных им судей. Например, были досрочно прекращены полномочия председателя одного из районных судов Карачаево-Черкесской республики Х. Б. Саркитова за критику, которая содержалась в его письме на имя Председателя Верховного Суда Российской Федерации, и касалась вступивших в законную силу судебных постановлений и деятельности председателя Верховного суда Карачаево-Черкесской Республики, а также сопровождалась выражением политических взглядов. Это было оценено квалификационной коллегией как действия, умаляющие авторитет судебной власти и причиняющие ущерб престижу профессии судьи, хотя критика не была публичной.

Помимо обширных властных полномочий председатели судов имеют и повышенные по сравнению с рядовыми судьями социальные гарантии. Прежде всего, в соответствии с законодательством¹³ должностные оклады председателей судов больше окладов судей на 10–15 %. Если же анализировать данные о доходах, опубликованные на сайтах судов, то можно утверждать, что доходы председателей

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений ст. 6.1 и 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и ст. 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г. Н. Белюсовой, Г. И. Зиминой, Х. Б. Саркитова, С. В. Семак и А. А. Филатовой // СЗ РФ. – 2008. – № 10 (2 ч.). – Ст. 976.

¹³ Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 144.

превышают доходы судей примерно в полтора-два раза¹⁴. К этому надо добавить возможность председателей судов пользоваться служебными машинами, в первоочередном порядке получать служебные квартиры и т. д.

Таким образом, в судебной системе сложилась так называемая властная вертикаль: председатель суда – полноправный начальник над судьями этого суда. Отношения жесткой субординации существуют и между председателями судов: председатели нижестоящих судов – это «подчиненные» председателей вышестоящих судов. В свою очередь, председатели высших судов во многом зависят от Президента РФ. Именно он предлагает кандидатуры на эти должности Совету Федерации. В условиях, когда Совет Федерации (да и парламент в целом) послушен Президенту, власть последнего над судебной системой многократно возрастает. Кроме того, в отдельных регионах (прежде всего, в национальных республиках) влияние на председателей судов способны оказывать и главы субъектов РФ. В такой ситуации механизм субординации может быть использован и, по видимости, используется для ретрансляции судье, рассматриваемому то или иное дело, «пожеланий» Президента РФ, глав субъектов РФ, федеральных и региональных чиновников, наконец, председателей вышестоящих судов.

Выходом из сложившейся ситуации мог бы стать переход к выборам председателей судов самими судьями. Возможен и другой вариант – исполнение обязанностей председателя всеми судьями суда по очереди. Однако второй путь имеет существенный недостаток. Система автоматической ротации ставит в неравное положение судей, состоящих в судах с большим числом судей. В независимости от способа определения очередности (по алфавиту, по судейскому стажу, по возрасту) и даже при малом сроке исполнения обязанностей (например, полгода) в судах, где проходят службу несколько десятков судей, у значительной части судей не будет возможности занять должность председателя. При малом сроке полномочий председателя (менее полугодия) возникнет другая проблема: суд, в котором постоянно меняются руководители, скорее всего, будет испытывать трудности в организации работы.

Выборная система обеспечивает равенство судей, однако имеет другой недостаток. В условиях, когда должность председателя

¹⁴ См., например: сайт ВАС РФ (<http://www.arbitr.ru/struct/dohody/>), сайт Ульяновского областного суда (http://uloblsud.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1367&Itemid=168).

означает довольно большую власть над своими коллегами и повышенные социальные гарантии по сравнению с рядовыми судьями, наличие выборов может привести к жесткой политической борьбе с возникновением «группировок», дебатами и т. д. там, где должна господствовать независимость, в том числе и от политических и служебных интриг. Это отрицательно скажется на качестве работы суда. Во избежание этого необходимо по возможности исключить из компетенции председателя властные полномочия.

В частности, полномочия по даче согласия на назначение лица на вакантную должность судьи, поощрению судей, по направлению квалификационной коллегии судей представления о прекращении полномочий судьи могут быть переданы общему собранию судей суда. Распределение дел между судьями может осуществляться с помощью специальных программ, распределяющих дела случайным образом, либо на основе специализации (предметной либо территориальной).

Таким образом, председатель суда должен превратиться из начальника в «первого среди равных». Он должен выполнять так называемые представительские, церемониальные функции. Только через лишение председателей судов властных функций и с введением их выборности может быть разрушена «властная вертикаль» судебной системы – одна из основных угроз судейской независимости.

Однако необходимо отметить, что предлагаемые способы исправления недостатков могут быть применены только при условии готовности к этому судейского сообщества. Без желания самих судей избавиться от «властной вертикали» в судебной системе никакие изменения невозможны.