

УДК 342.565.5; 347.962

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СТАТУСА СУДЬИ В КОНТЕКСТЕ РЕШЕНИЙ VIII ВСЕРОССИЙСКОГО СЪЕЗДА СУДЕЙ

© 2013 г.

Г.Т. Ермошин

Российская академия правосудия, Москва

germoshin@list.ru

Поступила в редакцию 16.05.2013

Анализируются проблемы регулирования статуса судей в Российской Федерации, назревшие в ходе многочисленных изменений законодательства о статусе судей и повлекшие существенное снижение гарантий независимости судей. Подготовка и проведение VIII Всероссийского съезда судей (2012 г.) позволили вынести их обсуждение из тесного научного круга и привлечь внимание российской общественности к проблемам судейского сообщества. Излагается то, что предлагает судейское сообщество устами VIII Всероссийского съезда судей и что необходимо еще предпринять по мнению ученых Российской академии правосудия.

Ключевые слова: судья, независимость судьи, гарантии независимости судьи, VIII Всероссийский съезд судей, законодательство о статусе судей.

Всероссийские съезды судей являются важнейшими факторами, стимулирующими изменения законодательства о статусе судей. Не стал исключением и прошедший в конце 2012 года VIII Всероссийский съезд судей. В его подготовке активное участие принимали многие ученые и практики. Свои предложения на съезд готовили также преподаватели и научные работники Российской академии правосудия, которая является единственным специализированным высшим учебным заведением и научным центром, учрежденным Верховным судом РФ и Высшим арбитражным судом РФ, готовящим кадры для судебной системы России.

Что отметил съезд.

1. Необходимость активного участия органов судейского сообщества в подготовке законопроектов о федеральном бюджете (в части финансирования судебной системы), об органах судейского сообщества, о статусе судей, о судебной системе и судопроизводстве в Российской Федерации. Советом судей Российской Федерации подготовлены и направлены в Верховный суд Российской Федерации проекты законов, в соответствии с которыми Совет судей дает письменные заключения на такие законопроекты.

Решение этой задачи, отметил съезд, особенно актуально в условиях поспешного и не всегда оправданного изменения законодательства, нарушения межотраслевой и внутренней согласованности правовых норм, что приводит к дестабилизации судебной деятельности и пра-

воприменительной практики, не способствует правовому образованию населения.

Самый, пожалуй, яркий пример, доказывающий необходимость реализации этого предложения, привел Председатель Верховного суда РФ В.М. Лебедев на прошлогоднем (2012 г.) годовом совещании председателей судов общей юрисдикции. Он сообщил, что исключение учета стажа прокуроров и следователей при исчислении размера ежемесячного пожизненного содержания было осуществлено законодателем вообще без ведома Верховного суда РФ.

Проблема поспешности и не всегда оправданного изменения законодательства, нарушения межотраслевой и внутренней согласованности правовых норм напрямую относится к законодательству о статусе судей. Только за последние 4 года (2008–2012) 22 законами в Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» было внесено свыше 90 изменений и дополнений.

На сегодня статус судьи РФ регулируется не только Конституцией РФ и Законом РФ от 26.06.1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», положения которого изменяли около четырех десятков законов, но и шестью федеральными конституционными законами, изменявшимися в общей сложности свыше тридцатью законами, пятью федеральными законами, изменявшимися в общей сложности свыше 45 раз, постановлениями Верховного Совета РФ и Президиума Верховного Совета РФ, рядом нормативных ведомственных

актов, принятых органами судебной власти совместно и порознь (Верховным судом РФ, Высшим арбитражным судом РФ, Судебным департаментом при Верховном суде РФ), а также актами органов судейского сообщества – Советом судей РФ и Высшей квалификационной коллегией судей РФ.

Такое разноуровневое и многосубъектное правотворчество статуса судей требует наличия: *во-первых*, четко выраженных целей правового регулирования статуса судьи; *во-вторых*, законодательного закрепления компетенции субъектов нормотворчества в сфере регулирования статуса судьи; *в-третьих*, определенных правовых средств обеспечения единообразия в реализации государственной политики правового регулирования и эффективных средств оперативного реагирования на искажение воли государства в указанной сфере.

Нарушение любого из указанных условий неизбежно влечет за собой разбалансированность законодательства в сфере регулирования статуса судьи, нарушение стабильности кадрового состава судейского корпуса, снижение уровня гарантий прав судей, их независимости и, как следствие, снижение уровня гарантий права граждан на справедливое судебное разбирательство независимым судом.

В связи с этим учеными Российской академии правосудия предлагается разработать проект Федерального конституционного закона «О статусе судей в Российской Федерации», в котором систематизировать и привести к единым формулировкам все положения, регулирующие статус судьи в Российской Федерации.

2. Съезд отметил, что «со времени, прошедшего после VII Всероссийского съезда судей, на законодательном уровне не было принято достаточно действенных мер по укреплению статуса судей. Более того, имеются отдельные тенденции к снижению материальных и социальных гарантий независимости судей, то есть произошло дальнейшее отступление от весьма важных положений, которые были закреплены в 1992 году в Законе Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» [1].

Наступление на статус судьи, его независимость ведет как законодательная, так и исполнительная ветви власти.

3. До настоящего времени не урегулирован порядок обеспечения судей жильём, который был упразднен Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, не реализовано Поручение Президента РФ по результатам работы VII Всероссийского съезда судей о повышении заработной платы работников аппарата судов,

текучесть кадров которых по этой причине очень велика. Как отметил на съезде Председатель Верховного суда Российской Федерации В.М. Лебедев, в некоторых субъектах РФ в течение года смена работников аппарата судов происходит неоднократно [2].

VIII Всероссийский съезд судей отметил в своем постановлении, что считает недопустимым такое нарушение прав судей на обеспечение жильём.

4. От съезда к съезду в постановлениях съездов судей включаются положения о необходимости улучшения медицинского и санаторно-курортного обеспечения судей за счет федерального бюджета, продекларированного в Законе о статусе судей. VIII Всероссийский съезд судей не стал исключением из этого правила, отметив, что «отсутствуют надлежащие условия для организации медицинского обслуживания судей (в том числе пребывающих в отставке) и членов их семей, а также работников аппаратов судов. Судебная система не располагает своими лечебно-оздоровительными учреждениями, и федеральными законами о федеральном бюджете средства на эти цели не предусматриваются».

Медицинское обслуживание, включая обеспечение лекарственными средствами и санаторно-курортное лечение судей, судей в отставке за счет средств федерального бюджета, предусмотренные п. 5 ст. 19 Закона о статусе судей на практике подменено осуществлением медицинского и санаторно-курортного обслуживания судей (судей в отставке) и членов их семей на условиях договора добровольного медицинского страхования через страховые компании в пределах сумм данного договора и в медицинских учреждениях, определяемых страховой компанией без соблюдения гарантий, предусмотренных п. 5 ст. 19 Закона о статусе судей.

Это противоречит положениям п. 8 постановления Верховного Совета РФ от 20 мая 1993 г. № 4994-I «О некоторых вопросах, связанных с применением Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», в соответствии с которыми установлено, что «предусмотренные в п. 5 ст. 19 Закона о статусе судей медицинское обслуживание и санаторно-курортное лечение обеспечивают соответственно Правительство РФ, правительства республик в составе Российской Федерации, администрации краев, областей, автономной области и автономных округов, г. Москвы и Санкт-Петербурга, органы военного управления в порядке, определенном для руководителей министерств, ведомств, органов администрации и военного управления. Платное ле-

чение судей производится за счет средств федерального бюджета».

В действительности же вышеперечисленные ведомства вообще не занимаются медицинским обслуживанием и санаторно-курортным лечением судей и членов их семей.

Ни один из действующих договоров добровольного медицинского страхования судей не предусматривает диспансеризации ни судей, ни тем более судей в отставке. Почти в 50 процентах субъектов Российской Федерации диспансеризация действующих судей и судей в отставке осуществляется за счет средств обязательного медицинского страхования, а в остальных – вообще отсутствует.

В связи с этим, по мнению ученых РАП, представляется целесообразным разработать единую федеральную программу (стандарт) медицинского обслуживания судей за счет федерального бюджета и определить механизм ее реализации.

5. Отсутствие законодательной базы, регулирующей вопросы обязательного государственного страхования жизни и здоровья судей за счет средств федерального бюджета, привело к тому, что на практике установленная законом обязанность государства, государственных органов (органов государственного страхования) фактически заменена договорными отношениями между органами судебной власти и частными страховыми компаниями, что существенно ущемляет права и законные интересы судей и ставит под сомнение реальность этой формы их защиты.

В связи с этим представляется, что просьба VIII Всероссийского съезда судей к Президенту РФ дать поручения компетентным органам «оказать содействие в законодательном урегулировании порядка обеспечения жильём федеральных и мировых судей, медицинского страхования государственных гражданских служащих, а также в передаче в ведение органов судебной власти лечебно-оздоровительных учреждений (здравниц)» [1] должна быть дополнена в части принятия специального закона об обязательном государственном страховании жизни и здоровья судей и их имущества [3] либо, по меньшей мере, требованием о необходимости реализации Постановления Верховного Совета РФ от 20 мая 1993 г. № 4994-1 «О некоторых вопросах, связанных с применением Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» (т.е. ровно двадцать лет назад), которым Правительству РФ в месячный срок было поручено разработать и ввести в действие положение о порядке и условиях обяза-

тельного государственного страхования судей и их имущества.

6. Возможность работать в должности судьи в течение 45 (от 25 – до 70) лет ставит вопрос о необходимости научной разработки и законодательного закрепления категорий «судейская карьера» (порядка прохождения государственной службы на должности судьи), «ступени судейской карьеры» [4], установления связи льгот и преференций действующему судье только с продолжительностью деятельности по осуществлению правосудия, закрепления существенных стимулов профессионального роста. Пробел в правовом регулировании оценки компетенции и карьерного продвижения судьи, в конечном счете, разрушает его независимость и приводит к удовлетворению собственных амбиций в сфере административного воздействия; корпоративизме (воздействие связей внутри группы); фаворитизме (воздействие личных связей); коррупции (воздействие материальных средств и благ) [5]. Ситуация, когда продолжительность работы непосредственно судей не является доминирующим фактором при определении объема льгот действующему судье, вряд ли является поощрением длительной и качественной работы по осуществлению правосудия. Досудейская деятельность (прокурорская, следственная и др. может учитываться с определенным корректирующим коэффициентом при определении льгот судье в отставке) [6].

Эти проблемы должны найти отражение при реализации просьбы VIII Всероссийского съезда судей к Президенту РФ дать поручения компетентным органам «...внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» (в части определения стажа работы в должности судьи)» [1].

7. Неотъемлемой составляющей судейской карьеры является институт ответственности судей. Вопрос об ответственности судей, пожалуй, один из самых сложных в статусе судей, т.к. ответственностью «уравновешивается» независимость судей. Возможность привлечения судей к ответственности обеспечивает баланс между независимостью судьи, которая сама по себе не предполагает бесконтрольность и безответственность, и его обязанностями перед обществом. Но государство и общество должны обеспечивать такое регулирование и практику его реализации, которые исключали бы для судьи постоянный риск подвергнуться ответ-

ственности, либо за сам факт принятия решения, не согласующегося с действующим законодательством, либо за малозначительный бытовой проступок, когда в действиях судьи не обнаруживается прямого нарушения требования законодательства о статусе судей и дисциплинарное взыскание налагается за нарушение норм судейской этики. «Ни один закон не формулирует критерии, по которым должен осуществляться выбор того или иного дисциплинарного взыскания или вообще решаться вопрос об ответственности судей. Законодатель оставил это на усмотрение квалификационных коллегий. Возможно, это и правильно, поскольку, с одной стороны, невозможно предусмотреть все возможные и невозможные фокусы судей, а с другой – в фокусе внимания коллегии должны быть давность совершения проступка, тяжесть последствий, степень ущемления авторитета судебной власти и звания судьи. Все это оценить и взвесить может орган судейского сообщества, который и примет соответствующее решение. Однако законодательные нормы, регулирующие дисциплинарное производство, не предусматривают срока давности возбуждения дисциплинарного производства. Вряд ли это правильно» [7].

Недавно Правительство внесло в Госдуму законопроект, которым предусматривается изменение законодательства об ответственности судей. Предлагается ввести еще один вид дисциплинарного взыскания – замечание, ввести сроки давности. Однако, на наш взгляд введение еще одного вида взыскания ничего принципиально не меняет.

Предлагается развести три связанные между собой, но принципиально различные сферы ответственности (группы проступков) судьи.

Первая – конституционная ответственность – за результат профессиональной деятельности по осуществлению правосудия, иными словами – за качество профессиональной деятельности, качество судебных актов, их законность, обоснованность и т.д. Вторая – служебная ответственность – за соблюдение служебной дисциплины, т.е. за «инфраструктуру осуществления правосудия», за соблюдение обязанностей по режиму труда, за соблюдение всего того, несоблюдение чего ухудшает или делает невозможным работу суда как органа государственной власти, негативно влияет на осуществление правосудия судьей, следовательно, ущемляет законное право граждан на судебную защиту. Третья – корпоративная ответственность – за авторитет судебной власти, которая принципиально отличается от служебной, так как ни прямо, ни косвенно не влияет и

не ущемляет законное право граждан на судебную защиту, на работу суда как органа государственной власти, на осуществление правосудия судьей.

Применительно к каждой из этих групп проступков должна быть разработана своя гамма санкций, что позволит избежать крайностей – слишком мягких или слишком жестких воздействий на карьеру или даже судьбу судьи и более точно соотнести их с видом и тяжестью совершенного проступка...

8. Большое внимание на съезде было уделено необходимости изменения правового положения судьи в отставке.

В Российской Федерации на 2012 г. штатная численность судей – около 36 тысяч и, по данным Минфина, около 26 тысяч судей в отставке. Только за период 2003–2012 гг. (1-е полугодие) из корпуса действующих судей перешло в ранг судей в отставке около четырнадцати с половиной тысяч граждан. По сообщению Председателя Верховного суда Российской Федерации В.М. Лебедева за последние два года (2010–2011 гг.) 1180 судей общей юрисдикции ушли в отставку, не достигнув возраста для получения ежемесячного пожизненного содержания. Серьезная проблема судьи в отставке, не получающего ежемесячного пожизненного содержания, обеспечивать свою жизнь и жизнь своей семьи требует особого внимания.

Действующее законодательство в части ограничения их гражданских прав фактически приравнивало их статус к статусу действующих судей, запрещая в то же время заниматься какой-либо оплачиваемой деятельностью под угрозой прекращения статуса судьи в отставке судьям, находящимся в отставке и не получающим ежемесячного пожизненного содержания.

Съезд отметил, что «заслуживает внимания предложение о совершенствовании института отставки судей путем достижения надлежащего баланса гарантий материального и социального обеспечения судьи в отставке и ограничений, вытекающих из его статуса».

Учеными РАП предлагается законодательно урегулировать статус судьи в отставке в виде специальной главы в Законе о статусе судей, закрепив, что «судья в отставке – это судья, осуществлявший судейские полномочия *не менее срока, установленного законом*, ушедший в отставку по собственному желанию или удаленный в отставку по основаниям, предусмотренным законом».

9. Большое внимание съезд уделил правовому положению мирового судьи, отметив, что необходима реализация постановления VII Все-

российского съезда о включении должности мирового судьи в Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 11 мая 1995 года № 32, наделение мировых судей властно-организационными полномочиями по отношению к аппарату мирового судьи.

Отсутствует на федеральном уровне правовая регламентация организационного обеспечения деятельности мировых судей, а ее регулирование органами власти субъектов Российской Федерации является противоречивым и не способствует единству системы судов общей юрисдикции.

Денежные средства на обеспечение жильём мировых судей федеральным бюджетом не предусматриваются.

Список литературы

1. Постановление VIII Всероссийского съезда судей «О состоянии судебной системы Российской

Федерации и основных направлениях ее развития» от 19 декабря 2012 г. – Режим доступа: <http://www.ssrf.ru/page/9085/detail/>

2. Выступление Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедева на VIII Всероссийском съезде судей. – Режим доступа: <http://www.ssrf.ru/page/9096/detail/>

3. Ермошин Г.Т. Государственное страхование судей: мифы и реальность // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 18–21.

4. Ермошин Г.Т. О судебной карьере в рамках квалификационной аттестации судей: проблемы теории и практики // Российский судья. 2010. № 5. С. 4–9.

5. Нешатаева Т.Н. Оценка профессиональной деятельности судьи: проблемы правового регулирования // Российское правосудие. № 11 (31). 2008.

6. Ермошин Г.Т. Стаж судейской работы как основной критерий объема льгот судей и судей в отставке // Российская юстиция. 2012. № 1. С. 44–47.

7. Отчетный доклад председателя Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации Кузнецова В.В. к VIII Всероссийскому съезду судей. – Режим доступа: <http://www.ssrf.ru/page/8832/detail/>

SOME PROBLEMS OF RAISING THE STATUS OF JUDGES IN THE CONTEXT OF THE DECISIONS OF THE 8th ALL-RUSSIAN CONGRESS OF JUDGES

G.T. Ermoshin

The article focuses on some problems of regulation of the status of judges in the Russian Federation, that have been accumulating during the numerous changes in the law on the status of judges resulting in a significant reduction of the guarantees of the judiciary's independence. During the preparation of the 8th All-Russian Congress of Judges (2012) and in the course of its sessions, the discussion of these problems spilled over the boundaries of the narrow circle of the academic community and attracted the attention of the Russian public to the problems of the judiciary. The article discusses the judicial community's proposals voiced at the 8th All-Russian Congress of Judges and the steps that still need to be taken in the opinion of the scholars of the Russian Academy of Justice.

Keywords: judge, independence of the judiciary, guarantees of the judiciary's independence, 8th All-Russian Congress of Judges, law on the status of judges.