Бурдина Елена Владимировна. Правовая природа, организация и деятельность органов судейского сообщества в судебной системе России: диссертация ... доктора : 12.00.11 / Бурдина Елена Владимировна;[Место защиты: Российский государственный университет правосудия], 2016.- 537 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1 Цели и эволюция органов судейского сообщества в судебной системе 29**

1. Органы судейского сообщества как подсистема в единой судебной системе Российской Федерации: роль и элементы 29

2. Условия создания и цели организации и деятельности органов судейского сообщества 57

3. Органы судейского сообщества в России: историко-правовой анализ 75

**Глава 2 Правовая природа органов судейского сообщества 102**

1. Судейское сообщество как особое профессиональное публично-правовое образование 102

2. Понятие и правовая природа органов судейского сообщества в Российской Федерации 125

3. Судейское самоуправление как вид внутрисистемного обеспечения деятельности судов, его принципы и организационно-правовые формы 145

**Глава 3 Теоретические основы организации и деятельности органов судейского сообщества 164**

1. Принципы организации и деятельности органов судейского сообщества в Российской Федерации 164 2. Функции органов судейского сообщества: значение, виды, содержание 192

3. Акты органов судейского сообщества как формы выражения их деятельности 235

4. Особенности типов органов судейского сообщества в Российской Федерации и зарубежных странах 275

**Глава 4 Органы судейского сообщества, имеющие полномочия общего характера в сфере судейского самоуправления: особенности и направления совершенствования 303**

1. Правовое положение съездов (конференций) судей как элементов подсистемы органов судейского сообщества 303 2. Общие собрания судей судов как формы судейского

3. Советы судей: виды, особенности организации и деятельности, проблемы правового регулирования 344

**Глава 5 Органы судейского сообщества, обладающие специальными полномочиями по отбору кандидатов в судьи, продвижению судей в карьере и привлечению их к дисциплинарной ответственности 381**

1. Экзаменационные комиссии как самостоятельные органы судейского сообщества и субъекты конкурсного отбора кандидатов в судьи 381

2. Квалификационные коллегии судей: правовое регулирование организации и деятельности в контексте международно-правовых стандартов 413

Заключение 460

Список использованной литературы и нормативных правовых актов

## Условия создания и цели организации и деятельности органов судейского сообщества

В литературе существуют разные подходы к представлению о судебной системе, что связано с разными целями исследований, уровнями теоретических обобщений, а также несовпадением мировоззренческих, методологических трактовок, обусловленных той или иной фазой исторического развития государственности, юридической науки и судебной практики 1 . Работы, связанные с судебной системой и статусом судей, отличаются высокой степенью дискуссион-ности, при этом, по мнению Е. В. Колесникова, практически все они характеризуются недостаточностью или неполнотой используемых в целях исследования подходов2.

Судебная система рассматривается в разных аспектах. Традиционное понимание судебной системы связывается с системой государственных органов судебной власти, осуществляющих правосудие, учрежденных на основании Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и организованных на демократических принципах 3 . В наиболее общем виде традиционное понятие судебной системы выражается следующими дефинициями: «Судебная система – совокупность всех судов данного государства»1, «Судебные органы, осуществляющие правосудие, составляют в своей совокупности единую судебную систему»2. Это понимание исторически обусловлено, аргументировано в работах исследователей дореволюционного и советского периода.

В рамках данного подхода, отождествляющего судебную систему и систему судов, современные исследователи выделяют функции, признаки и принципы судебной системы, виды судов, ее образующих, и определяют ее как «совокупность действующих в Российской Федерации судебных органов, образованных в установленном Конституцией РФ порядке, осуществляющих функции судебной власти, объединенных общностью задач, основ построения и организации деятельности, с учетом федеративного и административно-территориального устройства Российской Федерации»3.

Исходя из того, что только государственные органы, образуемые в установленном законом порядке, вправе осуществлять особую государственную деятельность – правосудие, законодательно определены виды судов, составляющие судебную систему Российской Федерации4. В соответствии с ч. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» ими являются федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации. Видовое разнообразие составляющих судебную систему судов, имеющих организационные и процедурные отличия, явилось сущностным признаком предложенного определения судебной системы как «сложно организованной системы судебных органов, состоящей из отдельных подсистем»

Помимо традиционного представления о судебной системе высказаны и иные взгляды на ее понимание, выводящие судебную систему за рамки системы учрежденных законом судов.

С точки зрения наличия полномочий по разрешению социально-правовых конфликтов судебная система определяется как совокупность судов разной правовой природы: государственных, негосударственных (третейские, общественные) и межгосударственных2.

В последние годы формируется представление о судебной системе, включающей не только «совокупность судов, но и порядок создания судов, их составов, образования судебных коллегий, основы статуса судей, присяжных и арбитражных заседателей, назначение председателей судов и их заместителей, организацию и деятельность органов судейского сообщества, правовое регулирование организационного обеспечения судов, порядок, особые правила и условия финансирования судов из федерального бюджета»3. По существу, указанное широкое понимание судебной системы отождествляется с понятием «судоустройство», которым охватывается сфера государственной организации системы носителей судебной власти4 и включается большой круг вопросов, подлежащих исключительному ведению Российской Федерации5 (п. «о» ст. 71 Конституции РФ).

Тем самым в юридической литературе высказаны разные мнения относительно правовой природы, понятия, признаков и организационной структуры судебной системы. При этом методика исследования и спектр суждений варьируются достаточно широко: от узко предметных подходов, где судебная система отождествляется с системой судебных органов власти, до широкого понимания судебной системы, куда включаются квазисудебные, межгосударственные органы, предназначенные для разрешения социально-правовых конфликтов, и элементы судоустройства.

Предпринимая попытки определения сложного правового явления, которым является судебная система, необходимо исходить из существования диалектической взаимосвязи между явлением и понятием судебной власти и ее носителем1. Развитие представлений о судебной системе обусловлено этапами формирования судебной власти как ветви государственной власти и теоретико-правового знания о ней. Понятия «судебная власть» и «судебная система» неразрывно связаны и объективно соотносимы, поскольку судебная система выступает носителем государственно-властных полномочий.

Судебная власть, начиная с середины XIX века, трактуется в российской науке в двух основных направлениях: организационном (институциональном) и функциональном. Первое, именуемое организационным, заключается в определении судебной власти через систему судебных органов государства, осуществляющих правосудие, в фактическом отождествлении судебной власти и совокупности судов. По определению И. Я. Фойницкого, судебная власть «образует систему подчиненных закону органов, призванных к применению закона в порядке судебного производ-ства»2.

## Понятие и правовая природа органов судейского сообщества в Российской Федерации

Генезис судейского сообщества и его органов напрямую связан с этапами и последовательностью становления судебной власти, правовым оформлением гарантий независимости судей, а также с уровнем и сложностью стоящих перед судебной властью задач. Органы судейского сообщества рассматриваются в контексте эволюции судебной власти.

В российской истории возникновения и развития органов судейского сообщества выделяется несколько этапов: первый этап (период с 1864 года по октябрь 1917 года) – предыстория возникновения органов судейского сообщества, характеризуется оформлением судейского самоуправления и закреплением статуса общего собрания судей судебных мест в качестве его формы; второй этап (период с 1989 по 1992 год) – учреждение Законом СССР «О статусе судей в СССР» от 4 августа 1989 г. коллективных профессиональных образований судей, являвшихся гарантиями судейской независимости и ставших прообразами современных органов судейского сообщества; третий этап (с 1992 по 2002 год) – формационный – период легального закрепления термина «органы судейского сообщества», создания сложноустроенной системы органов судейского сообщества, начинается с принятия Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г.; четвертый этап (с 2002 года по настоящее время) – адаптационный, характеризуется системным оформлением институциональных основ судейского сообщества и его органов, комплексным законодательным закреплением правового положения органов судейского сообщества и процедур реализации ими государственно-властных полномочий, имплементацией международно-правовых стандартов организации независимых судейских советов, начинается с принятия Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» 2002 г.

Критерием выделения данных этапов явились законодательно определенные формы судейского самоуправления. Временные границы этапов определяются сроками действия базовых для хронологической дефиниции органов судейского сообщества нормативных правовых актов.

Поскольку содержание органов судейского сообщества составляет судейское самоуправление, то генезис указанных органов предполагает исследование российской истории судейского самоуправления, берущего начало с середины XIX века в связи с формированием в России судебной власти (первый этап – период с 1864 года по октябрь 1917 года).

Судебная реформа 1864 года заняла заметное место в национальной истории в силу качества тех преобразований, которые были реализованы в сфере юстиции. В период судебной реформы 1864 года получает развитие идея судебной власти, на ее основе провозглашаются и осуществляются многие демократические принципы, среди которых отделение суда от администрации, принцип независимости и несменяемости судей1. Отделение судебной власти от исполнительной, административной и законодательной С. И. Зарудный, один из создателей законов о судебной реформе 1864 года, правомерно назвал в числе основных принципов реформы2.

Эти законы в корне изменили судебную систему страны и ее процессуальное право. Судебная власть отделялась от власти исполнительной. Это позволило известному публицисту того времени М. Н. Каткову прямо сказать по этому поводу, что судебная реформа по своей сути была не столько реформой, сколько созданием судебной власти, так как ранее суды в России были лишь придатком администрации3. Одним из достижений реформы и вместе с тем элементом системы гарантий независимости судей следует считать введение судебного управления, понимаемого в смысле принадлежности управления самим судам. По мнению М. А. Чельцова-Бебутова, судебные Уставы 1864 года впервые в истории русского суда отделили суд от административных органов в сфере судебного управления. Автор полагает, что в утвержденном 20 ноября 1864 года Учреждении судебных установлений провозглашается принадлежность судебного управления самим судебным местам в круге ведомства каждого из них1. Достаточно большой круг внут-риорганизационных вопросов согласно Учреждению судебных установлений был отнесен к ведению самого суда, что требовало участия всех судей в их обсуждении методом самоуправления. Тем самым оформилось судейское самоуправление в отношении ряда организационных вопросов и первыми его формами стали общие собрания судебных мест.

Для обеспечения подлинной независимости судейского убеждения установлено, что судьи отвечают за неправильные действия только перед судебной властью (ст. 261–296 Учреждения судебных установлений) 2 . Этой же цели должно было служить правило об участии судов в замещении судебных вакансий. При открытии вакансии члена окружного суда или судебной палаты созывалось общее собрание членов данного судебного учреждения, которое после обсуждения (с участием прокурора) кандидатур лиц, удовлетворяющих общим условиям для назначения на соответствующую должность, избирало одного из кандидатов (ст. 213–215 Учреждения судебных установлений)3.

Анализ исторического опыта подтверждает, что судейское самоуправление в России появляется и закрепляется как следствие признания самостоятельности судебной власти и ее полноты, простирающейся и на область судебного управления. Хотя выражение «судейское самоуправление» в законодательстве середины XIX века не использовалось, однако термин «управление судебными местами» нашел отражение в Судебных уставах. Формой судейского самоуправления явились общие собрания судей судебных мест, наделенные рядом значимых полномочий по участию в замещении кадров, привлечении судей к дисциплинарной ответственности, решению внутриорганизационных вопросов деятельности суда.

С приходом в октябре 1917 года к власти большевиков и принятием Декрета о суде № 1 1 п рои зошло р азрушение суд ебно й органи зации , существо вавшей в Российской империи. В советской модели управления судами формы самоуправления судей в сферах отбора кандидатов в судьи, их карьерного продвижения, организации работы судов не существовали (за исключением формирования вышестоящих судов в первые годы советской власти, где избрание судей осуществлялось на съездах (общих собраниях) самими судьями). По этой причине термины «судейское сообщество», «органы судейского сообщества» не были известны российскому законодательству советского периода. Вместе с тем в советский период были подготовлены условия, в силу которых в Российской Федерации сложился внутрисистемный тип обеспечения судов, характеризующийся тем, что вся полнота функции по обеспечению судов постепенно передается от органов юстиции в саму судебную систему и формируется уникальная, не известная другим правопорядкам модель органов судейского сообщества, наделенных исключительными государственно-властными полномочиями в организационно-административной сфере судебной власти.

## Акты органов судейского сообщества как формы выражения их деятельности

С учетом приводимых авторами аргументов охарактеризуем указанные позиции. А) Органы судейского сообщества есть органы государственной власти с особым статусом. Рассматривая правовую природу органов судейского сообщества, отдельные исследователи приходят к выводу о причислении их к органам государственной власти. Так, О. В. Романовская, анализируя правовую природу квалификационных коллегий судей, выстраивает рассуждения в двух направлениях: - квалификационные коллегии - органы судебной власти, реализующие ее как таковую, но только в специфических для них формах; - квалификационные коллегии - органы государственной власти с особым статусом.

В основе рассуждений автора - вывод о наличии у квалификационных коллегий дисциплинарной власти по отношению к судьям, наличие властеотношений, которые имеют специфичный характер. По мнению исследователя, поскольку судья не подчинен в административном порядке коллегии, он самостоятелен при осуществлении правосудия, «административная власть не будет полностью административной, нося комбинированный характер, но элемент принуждения (а не подчинения) обусловливает тезис о наличии административно-правового элемента»1. Автор, более склоняясь к пониманию квалификационных коллегий и экзаменационных комиссий 2 как органов государственной власти с особым статусом, предлагает скорректировать их законодательное регулирование, в результате чего «они должны утратить свое отнесение к органам судейского сообщества»3.

Л. Н. Пугина, рассматривая природу органов судейского сообщества в контексте президентской власти, понимает их как органы, осуществляющие реализацию полномочий Президента Российской Федерации. По ее мнению, органы судейского сообщества относятся к обеспечивающим и экспертно-консультативным субъектам, принимающим участие в реализации полномочий Президента Российской Федерации по назначению судей4.

По мнению Р. С. Абдулина, органы судейского сообщества есть органы публичной власти5. Б) Органы судейского сообщества – общественные некоммерческие организации. По мнению Е. А. Григорьевой, Е. А. Злобиной, авторов Комментария к Федеральному закону от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»6, судейское сообщество есть «совокупность самостоятельных объединений судей Российской Федерации, создаваемых ими с целью решения отдельных задач реализации судебной власти» (комментарий к ст. 1). Комментируя нормы ст. 9 указанного закона, авторы пишут: «Органы судейского сообщества, с одной стороны, обладают признаками, свойственными специализированным общественным организациям – профсоюзам, как объединениям пред ставителей однородных групп профессий и отраслей деятельности, а с другой, – схожи с органами управления хозяйственного общества по объему полномочий и порядку их реализации»1. Тем самым, органы судейского сообщества рассматриваются исключительно в плоскости общественной природы, с применением методологии анализа юридического лица частного права.

Подобной позиции придерживается Б. В. Сангаджиев, по мнению которого судейское сообщество представляет собой некоммерческую организацию ocoбoй opганизациoннo-пpавoвoй фopмы2.

Анализируя правовой статус саморегулируемых организаций как некоммерческих юридических лиц частного права, С. А. Зинченко и В. В. Галов отмечают, что «понятие «саморегулируемая организация нередко используется в очень широком значении: к ним причисляют ассоциации (союзы), некоммерческие партнерства, нотариальные палаты, адвокатские палаты, органы судейского сообщества и др.»3.

Комментируя ст. 9 Кодекса судебной этики, определяющей особенности поведения судьи при реализации права на объединение, свободу мысли и слова, В. В. Панкратов в качестве примера ассоциаций судей, созданных в рамках права на объединение для защиты своих интересов, совершенствования профессиональной подготовки и сохранения своей судейской независимости, приводит Совет судей Российской Федерации и квалификационные коллегии судей4. В) Органы судейского сообщества – разновидность публично-правовых корпораций. Т. Машкина и Н. Морозова, определяясь с правовой природой органов судейского сообщества, указывают на признаки, отличающие их от органов государственной власти и общественных организаций. Вместе с тем, поскольку органы судейского сообщества наделены государством властными полномочиями по отношению к его членам, действуют в области публичного права, авторы считают возможным рассматривать вопрос об их правовой природе с точки зрения административного права, с отнесением их к таким коллективным субъектам, как публично-правовые корпорации, которые осуществляют государственное (публичное) управление, представляют собой основанные на членстве объединения физических лиц, создаются для определенных целей – организации деятельности в какой-либо области и исполняют некоторые управленческие задачи, для чего наделяются властными полномочиями 1 . По мнению Т. Машкиной и Н. Морозовой, судейское сообщество и его органы, существующие в Российской Федерации, следует отнести к публично-правовым корпорациям, наряду с адвокатскими и нотариальными палатами2. Позиция о возможности отнесения органов судейского сообщества к публично-правовым корпорациям была поддержана Е. В. Фоминой3. Г) Органы судейского сообщества – образования, имеющие двойственную природу, смешанный статус.

Характеризуя правовой статус квалификационных коллегий судей, Е. Б. Абросимова приходит к выводу, что российский законодатель при конструировании этих органов исходил скорее из их общественно-правовой, а не государственной природы4. Однако при этом законодатель передал квалификационным коллегиям судей полномочия по формированию судейского корпуса и прекращению правового статуса судьи. Все это, по мнению автора, указывает на то, что законодатель наделил данное специфическое общественное объединение полномочиями государственно-властного или публичного характера. «Таким образом, – пишет Е. Б. Абросимова, – правовая природа квалификационных коллегий была и является смешанной, что и порождает сложности с ее идентификацией»5

## Советы судей: виды, особенности организации и деятельности, проблемы правового регулирования

Таким образом, при отсутствии нормативного закрепления основных функций органов судейского сообщества предлагаем дополнить Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» нормой, посвященной их функциям, в числе которых указать следующие: участие в правотворческой деятельности по вопросам судоустройства, статуса судей, судопроизводства, включая предоставление заключений государственным органам, касающихся судов и судей; участие в организационном и ресурсном обеспечении судебной деятельности; участие в разработке бюджета и финансировании судов; проведение квалификационного экзамена на должность судьи; конкурсный отбор кандидатов в судьи; обеспечение судейской карьеры; выработка правил судейского поведения и контроль их соблюдения; дисциплинарная функция; защита судей; аттестация судей; обучение и повышение квалификации судей; взаимодействие с государственными и иными органами и общественными организациями. Нормативное закрепление основных функций и возложение соответствующих прав и обязанностей на органы судейского сообщества расширит границы судейского самоуправления, обеспечит его достаточность и оптимальность для организационной самостоятельности и независимости судебной власти на современном этапе.

В зависимости от критерия принадлежности только органам судейского сообщества выделяются исключительные функции и функции, где предусмотрено участие органов судейского сообщества совместно и наряду с другими структурами, в установленных законом формах.

Такие базовые виды деятельности органов судейского сообщества как проведение квалификационного экзамена на должность судьи, конкурсный отбор кандидатов в судьи, обеспечение судейской карьеры, аттестация судей, разработка правил судейской этики и контроль их соблюдения, привлечение судей к дисциплинарной ответственности являются исключительными, поскольку их выполнение возложено лишь на органы судейского сообщества. Исключительность характера данной деятельности обусловлена ее прямым влиянием на статус судей. Исключительным характером полномочий обладают Совет судей РФ и региональные советы судей по вопросам участия в финансировании судов (возможности снижения их финансирования в следующем финансовом году), согласовании назначения на должность руководителей Судебного департамента и его территориальных органов.

В рамках исключительных видов деятельности экзаменационные комиссии, квалификационные коллегии судей, советы судей осуществляют государственно-властные полномочия, формой выражения которых являются принимаемые указанными органами правовые акты, затрагивающие права и свободы граждан. В силу этого важное значение приобретает уяснение содержания, форм проявления исключительных функций самоуправления.

Раскрытию сути исключительных функций органов судейского сообщества послужит краткая их характеристика и анализ наиболее актуальных функциональных проблем.

Возложение на органы судейского сообщества функции по конкурсному отбору кандидатов в судьи связано с необходимостью обеспечения независимости судей в уязвимой для них сфере организационно-административных отношений, а также кругом профессиональных требований, предъявляемых к кандидатам в судьи. Рассматривая вопрос о способе формирования судейского корпуса как представляющий большую сложность, выдающийся русский ученый Е. В. Вась-ковский указывал на четыре основных типа порядка комплектования штатов: 1) выборный, 2) самовосполнение судов, 3) назначение правительством по его усмотрению, 4) назначение правительством по конкурсу 1 . Не исключалась возможность комбинаций этих систем.

Способом формирования кадрового корпуса судей в Российской Федерации является их конкурсный отбор по профессиональным критериям, сочетающий сильные стороны всех вышеназванных типа комплектования кадров. Основными отличительными признаками данного способа являются: а) осуществление отбора кандидатов в судьи в зависимости от их профессиональных заслуг и способностей, а не по политическим мотивам1; б) заранее известные критерии конкурсного отбора, включающие систему требований и ограничений, предъявляемых к кандидатам в судьи; в) профессиональные способности конкурсантов оцениваются независимыми от органов законодательной, исполнительной и судебной власти, политических партий органами – органами судейского сообщества, которые имеют все необходимые средства для выявления профессиональных компетенций соискателей, их интеллектуальных и личных качеств.

Оценка и отбор соискателей проводится на основании объективных данных об их деловых, морально-нравственных, организаторских качествах. Представления о данных параметрах надлежащего судьи складываются, прежде всего, в самом сообществе, вследствие чего оценка кандидатов как основа их отбора возможна только профессионально-компетентными экспертами – самими судьями. Проведение квалификационного экзамена и оценка уровня профессиональной подготовки возложены на экзаменационные комиссии по приему квалификационных экзаменов. Квалификационные коллегии судей наделены исключительными полномочиями по итоговой оценке профессиональных компетенций соискателя, его деловых и морально-нравственных качеств, даче рекомендации для назначения на вакантную судейскую должность