

ВЕСТНИК

ДИСЦИПЛИНАРНОГО СУДЕБНОГО ПРИСУТСТВИЯ

Современная судебная реформа, идущая без малого два десятка лет, в той части, что касается ответственности судей, как за свои профессиональные действия, так и за поступки, совершаемые вне стен суда, но влияющие на репутацию, корнями своими уходит в позапрошлый век. Достаточно вспомнить, что именно в 1877 г. высочайшим указом Александра II на Сенат была возложена функция высшей дисциплинарной инстанции для всех судей и предусмотрено образование дисциплинарного присутствия в составе шести сенаторов. Высшее дисциплинарное присутствие было образовано в 1885 г., на излете многолетней (с 1878 г.) деятельности Д.Н. Набокова на посту Министра юстиции и Генерал-прокурора. Про него говорили, что это «не человек, а ходячий свод законов». Характеристика справедливая с одной лишь оговоркой – Дмитрий Николаевич признавал не столько букву закона, сколько его дух и внутренний смысл, и любил повторять, что «если для всех граждан, то для Министра юстиции в особенности, закон, пока он существует и не отменен, должен быть свят».

В ноябре же 2009 г. был подписан, а через 120 дней с момента подписания вступил в силу закон, регламентирующий деятельность Дисциплинарного судебного присутствия. С вступлением в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» в августе 2014 года завершается деятельность Дисциплинарного судебного присутствия. Но за прошедшие четыре с небольшим года была наработана определенная практика, сделаны обобщения и выводы, способствующие развитию российской судебной системы в целом. «Суд над судьями», как часто называли работу Присутствия средства массовой информации, да и сами коллеги-судьи вершили шестеро представителей двух ветвей судебной системы. Каждый судебный акт, вынесенный составом членов ДСП – образец не только максимально взвешенного подхода к сложным ситуациям, но и понимания духа и внутреннего смысла закона. И в этом тоже есть преемственность с прошлым, подтверждающая, что образец судейского усмотрения может быть достигнут при органичном ощущении правовой материи и ее добросовестном и точном сплетении с жизненной реальностью.

Деятельность ДСП побудила к исследованию критериев определения дисциплинарной ответственности судей и к размышлениям о возможном изменении шкалы самой ответственности. Немало и процессуальных вопросов возникало как непосредственно в ходе судебных заседаний Присутствия, так и в отношении его работы в целом, а способы и методы их разрешения позитивно сказывались на развитии и научной мысли, и – что не менее важно – практики. В целом та репутация, которая была наработана в течение нескольких лет, еще раз подчеркивает незаурядный характер работы данного судебного органа.

Отныне функции Присутствия переданы Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации.

*Вестник Дисциплинарного
судебного присутствия*
№ 2'2014

*Свидетельство
о регистрации СМИ*

ПИ № ФС77-45391
от 14 июня 2011 г.,
выдано Федеральной службой
по надзору в сфере связи,
информационных технологий
и массовых коммуникаций
(Роскомнадзор)

Учредитель

Судебный департамент
при Верховном Суде
Российской Федерации

Главный редактор

Е.А. Поворова

Редакция и издатель

АНО Редакция журнала «Судья»
123242, г. Москва, ул. Баррикадная,
д. 8, стр. 4. Тел.: +7 (499) 258-5601

Редакционный совет

З.Д. Беспалова, А.В. Бондар,
Е.Ю. Валявина, А.В. Гусев,
В.Ю. Зайцев, С.В. Рудаков,
В.М. Тумаркин, А.И. Чистяков

Редакционная коллегия

А.В. Бондар, Е.А. Поворова,
С.В. Рудаков

Подписано в печать

31.07.2014 г.

Отпечатано в типографии

ООО «ЛАННЕР»,
105005, г. Москва,
ул. Радио, д. 24, к. 1

Свободная цена

Формат 60×84/8, гарнитура
Minion Pro. Усл.-печ. л. 8.
Печать офсетная.
Тираж 4850 экз. Заказ № 141419

© «Вестник Дисциплинарного
судебного присутствия», 2014

Перепечатка материалов
возможна только с разрешения
редакции. Авторские
материалы не рецензируются
и не возвращаются. Мнения,
выраженные в статьях,
отражают взгляды авторов
и могут не совпадать
с позицией редакции.

№ 2'2014

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|-----------|
| От редакции..... | 1 |
| Решение по жалобе Рамазанова А.М. (Дело № ДСП14-28 от 21 апреля 2014 г.) | 3 |
| Определение по жалобе Руденко С.Н. (возмещение судебных расходов) (Дело № ДСП13-25 от 22 апреля 2014 г.)..... | 9 |
| Решение по жалобе Авдеевой Н.Ю. (Дело № ДСП14-37 от 22 апреля 2014 г.) | 12 |
| Решение по жалобе Икряновой Е.А. (Дело № ДСП14-14 от 2 июня 2014 г.)..... | 19 |
| Решение по жалобе Амелина А.Е. (Дело № ДСП14-48 от 3 июня 2014 г.) | 22 |
| Решение по жалобе Дешевых А.С. (Дело № ДСП14-50 от 4 июня 2014 г.)..... | 26 |
| <i>М.Л. Поздняков. Необходимость реформирования методик оценки качества работы судей</i> | <i>36</i> |
| <i>Ю.М. Филиппов. Некоторые особенности привлечения к дисциплинарной ответственности судей и судебных служащих в Англии и Уэльсе</i> | <i>42</i> |
| <i>Заключение Консультативного совета европейских судей (КСЕС) для Комитета Министров Совета Европы о принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности этические нормы, несовместимое с должностью поведение и беспристрастность.....</i> | <i>48</i> |

Необходимость реформирования методик оценки качества работы судей

*Михаил Львович Поздняков, научный сотрудник Института проблем
правоприменения при Европейском университете в г. Санкт-Петербурге*

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”»¹ снял табу с упоминания «дисциплинарная ответственность». Десятилетие судебной реформы завершилось признанием невозможности отказа от института дисциплинарной ответственности судей. Пришлось признать очевидное: необходимы не только гарантии независимости деятельности судьи, но и рамки, выход за которые нежелателен. Причем связано это не со стремлением ограничить судебскую независимость, а с необходимостью поддерживать судебную систему в рабочем состоянии. Судья осуществляет правосудие не сам по себе, а только будучи включенным в иерархическую судебную систему, которая представляет собой сложно организованную структуру и не может существовать без внешних рамок, внутренних правил и кадровой политики. Достижение единообразия судебной практики предполагает некоторое ограничение дискреции судьи. Между тем уровень научной проработки и глубина законодательной регламентации методик по контролю качества работы судей недостаточны.

Подсчет количества отмененных судебных актов является основным методом оценки профессионализма и приводится в качестве центрального аргумента при оценке качества работы судей. Об этом прямо говорится в обобщениях судебной практики, и этому способу сегодня нет альтернативы. Ведь любая иная методика оценки качества работы судьи (например, внепроцессуальная проверка) может рассматриваться как нарушение принципа его независимости.

Существует устоявшаяся традиция использования данных о количестве отмен и изменений судебных актов для оценки профессионализма судьи, в том числе для принятия кадровых решений.

В 2000 году первый Председатель Высшей квалификационной коллегии судей РФ А.В. Жеребцов² упоминал грубые нарушения процессуального закона, допускаемые судьями при осуществлении правосудия, в числе порочащих поступков. Он считал их достаточными как для отказа в повышении квалификационного класса, так и для прекращения полномочий судьи³.

После легализации дисциплинарной ответственности в 2001 году внимание к качеству работы судей со стороны квалификационных коллегий только усилилось.

2003 год:

«Из анализа поступивших копий решений квалификационных коллегий судей следует, что в большинстве случаев судьями и руководителями судов были

¹ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4834.

² Анатолий Васильевич Жеребцов – в 1993–2000 гг. председатель (первый) Высшей квалификационной коллегии судей РФ. Заместитель председателя Совета по судебной реформе при Президенте Российской Федерации, председатель Ульяновского областного суда. В должности судьи с 1965 года (источник — сайт Ульяновского областного суда: <http://www.ulobsud.ru>).

³ См.: Жеребцов А. Соблюдение кодекса чести – обязанность судьи // Российская юстиция. 2000. № 5.

допущены грубые или систематические нарушения процессуальных законов, повлекшие волокиту при рассмотрении судебных дел и материалов, в той или иной мере ущемляющие права и законные интересы граждан, позорящие авторитет судебной власти»⁴.

2005 год:

«Среди мотивов отказа в рекомендации кандидатам из числа судей основным являлось низкое качество работы судьи»⁵.

2006 год:

Верховный Суд Российской Федерации исходит из допустимости оценивать профессиональную деятельность судьи:

«...как установлено судом, судья Г. после перевода ее на рассмотрение уголовных дел, несмотря на малую нагрузку, ненадлежащим образом исполняла свои обязанности по осуществлению правосудия и допустила нарушения требований уголовно-процессуального законодательства. Из 23 обжалованных приговоров отменены – два, изменены девять приговоров на девятерых лиц (стабильность приговоров 52,2%) и отменены три постановления на трех лиц из пяти дел, рассмотренных в порядке апелляции»⁶.

«Как правильно указал суд в решении, довод М. о том, что нарушения норм материального и процессуального права являются простой судебной ошибкой, опровергается количеством отмененных судебных постановлений, вынесенных судьей М., и характером допущенных нарушений, которые по ряду дел являются грубыми»⁷.

2008 год:

«Грубые или систематические нарушения процессуальных норм и судейской этики в период исполнения полномочий судьи становились основаниями для принятия таких решений, которые служат пониманию того, что отставка судьи не есть способ уйти от ответственности и остаться безнаказанным... Показательно, что в последние годы не снижается число случаев привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Ежегодно около 70 судей совершают настолько грубые или систематические нарушения закона, что теряют право носить высокое звание судьи. Примерно на 300 судей в год налагается дисциплинарное взыскание в виде предупреждения»⁸.

2010 год:

«Основаниями для привлечения к дисциплинарной ответственности были грубые или систематические нарушения законов и Кодекса судейской этики, волокита при рассмотрении дел, ущемление прав и законных интересов участников судебного процесса, причинение ущерба авторитету судебной власти и судьи»⁹.

⁴ Обзор деятельности Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационных коллегий судей общих, военных и арбитражных судов, а также впервые сформированных квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации за 2003 год // Российская юстиция. 2004. № 5.

⁵ Обзор практики рассмотрения дел об оспаривании решений квалификационных коллегий судей в 2002–2005 гг. // Сайт ВККС РФ: <http://www.vkks.ru/publication/188>

⁶ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 июня 2008 г. № КАС08-235 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2006 г. № 20-Г05-11 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Отчетный доклад Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации за 2008 год // Российская юстиция. 2009. № 1.

⁹ Обзор результатов деятельности за 2010 год // <http://www.vkks.ru/publication/11037>

Данные о поступлении жалоб в квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации (ККС) и Высшую квалификационную коллегию судей РФ (ВККС) свидетельствуют о постепенном росте количества жалоб в отношении судей (см. рис. 1)¹⁰.

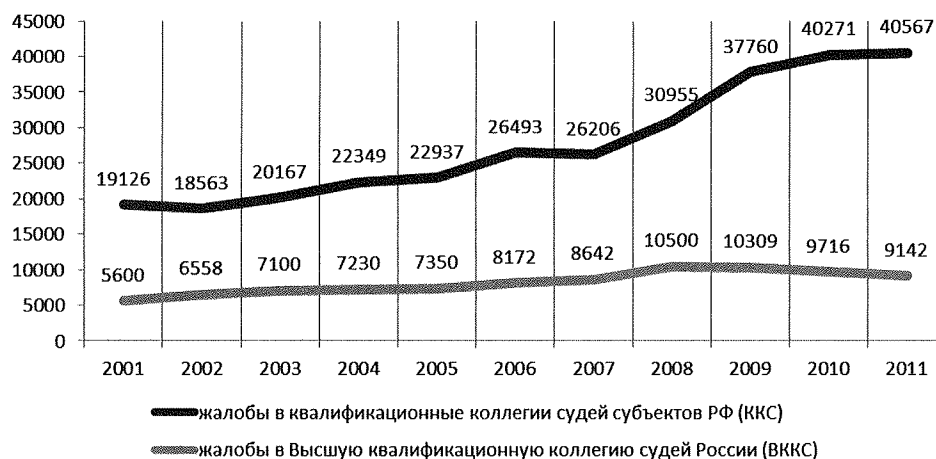


Рис. 1. Количество жалоб от граждан и юридических лиц, поступивших в квалификационные коллегии судей России (2001–2011 годы)¹¹

За 10 лет (с 2001 года) количество обращений в квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации увеличилось более чем в 2 раза (на 112% – с 19 тыс. до 40,5 тыс.), а в Высшую квалификационную коллегию судей РФ – в 1,5 раза (на 63% – с 5,6 тыс. до 9 тыс.). Подобная тенденция прослеживается и в отношении обжалования судебных актов. За этот же период произошел рост числа обжалований судебных актов в вышестоящие инстанции: по уголовным делам – в 2,6 раза, или на 160%¹², а по гражданским делам – в 3 раза, или на 207%¹³.

Два из трех обращений, поступивших в квалификационные коллегии, указывают на грубое или систематическое нарушение процессуальных и иных правовых норм со стороны судей. Так, в 2009 году 70,7% от всех жалоб содержали это требование¹⁴. В 2010 году этот показатель составлял 75,6%¹⁵, в 2011 – 76,4%¹⁶,

¹⁰ Скорее всего, реальное количество направляемых жалоб больше, но какая-то часть может не дойти до квалификационной коллегии и не учитывается при общем подсчете.

¹¹ Марков С.М. Русло социальной активности // Квалификационные коллегии судей: вчера, сегодня, завтра: Сборник статей. М., 2012. С. 261–280.

¹² В 2001 году в суды второй инстанции (кассационная инстанция в областных судах) было обжаловано 14,5% от всех уголовных дел, рассмотренных нижестоящими судами за этот период (197 324 из 1 362 417 дел). А в 2011 году в судах второй инстанции было рассмотрено 37,5% от всех рассмотренных дел (373 866 из 997 334 дел).

¹³ В 2001 году в первой инстанции были рассмотрены 8 392 000 гражданских дел, из них 281 000 дел было обжаловано в кассационных и надзорных инстанциях (39 000 – в надзорной инстанции и 242 000 – в кассации). В 2011 году в первой инстанции было рассмотрено 12 012 809 гражданских дел, а обжаловано 864 911 дел (582 967 — в кассации и 281 944 — в надзоре). Получается, что в 2001 году было обжаловано 3,3% от всех дел, а в 2011 — 7,2%.

¹⁴ См.: Результаты деятельности Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации в 2009 году // <http://www.vkks.ru/publication/11032>

¹⁵ См.: Обзор результатов деятельности за 2010 год // <http://www.vkks.ru/publication/11037>

¹⁶ См.: Обзор результатов деятельности за 2011 год // <http://www.vkks.ru/publication/11038>

в 2012 – 72,2%¹⁷, а в первом полугодии 2013 года – 74,1%¹⁸. Это не означает, что все жалобы удовлетворяются, напротив, как будет показано ниже, большая их часть оценивается как необоснованные.

Обзор отчетов квалификационных коллегий и публикаций по теме дисциплинарной ответственности судей позволяет выделить основные формулировки причин возможности наложения мер дисциплинарной ответственности на судью в связи с оценкой качества работы:

- 1) грубые нарушения процессуального законодательства;
- 2) небрежное отношение к исполнению служебных обязанностей;
- 3) нарушения законности;
- 4) низкое качество работы судьи;
- 5) многочисленные нарушения норм материального и процессуального права;
- 6) нарушения процессуального законодательства;
- 7) пренебрежение требованиями уголовно-процессуального законодательства;
- 8) неоднократные умышленные нарушения процессуального законодательства;
- 9) грубейшие нарушения процессуальных норм;
- 10) преднамеренное нарушение уголовно-процессуального законодательства;
- 11) нарушение права на справедливое судебное разбирательство;
- 12) некомпетентность;
- 13) неудовлетворительное качество рассмотрения дел;
- 14) отсутствие стабильности судебных решений.

Если отмены и изменения судебных актов есть главный критерий профессионализма судьи, то важна методика подсчета этих показателей. Наиболее распространена практика подсчета доли отмен и изменений по отношению к общему числу обжалованных судебных актов¹⁹. В некоторых судах концентрируются только на отменах, а изменения игнорируют²⁰. Есть варианты, когда ограничиваются подсчетами отмен только судебных актов, вынесенных по существу дела, без учета «сервисных»²¹ решений²². Встречаются ситуации, когда решения не по

¹⁷ См.: Обзор результатов деятельности за 2012 год // <http://www.vkks.ru/publication/11039>

¹⁸ См.: Итоги первого полугодия 2013 года // Вестник ВККС РФ. 2013. № 3. С. 4.

¹⁹ См., например: Справка по стабильности Кабанского районного суда за 1 полугодие 2013 года // Сайт Кабанского районного суда: http://kabansky.bur.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=108; Практика рассмотрения Чусовским городским судом гражданских дел в апелляционной инстанции за 4 квартал 2012 года // Сайт Чусовского городского суда Пермского края: http://chusovoi.perm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=230; Итоги работы Краснослободского районного суда за 2012 год // Сайт Краснослободского районного суда Республики Мордовия http://krasnoslodsky.mor.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=125

²⁰ См., например: Бюллетень кассационной и надзорной практики Московского областного суда по уголовным делам за 1993 год // СПС «КонсультантПлюс»; Попов П. Создать апелляционную инстанцию для пересмотра решений районных судов // Российская юстиция. 2002. № 9. С. 30; Протокол оперативного совещания с участием куратора от Верховного Суда РИ и судей Сунженского районного суда РИ (3 февраля 2012 г.) // Сайт Сунженского районного суда Республики Ингушетия: http://sunja.ing.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=236; Итоги работы Осинского районного суда Иркутской области за 2009 год // Сайт Осинского районного суда Иркутской области http://osinsky.uso.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=38

²¹ Имеются в виду решения, которые принимаются судом для создания условий к рассмотрению дела по существу. Например: заключение под стражу, наложение ареста на имущество, передача дела по подсудности и т.д.

²² См., например: Обзор статистических данных о работе Бобровского районного суда Воронежской области за 12 месяцев 2012 года // Сайт Бобровского районного суда Воронежской области: http://bobrovsky.vrn.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=135

существу дела образуют дополнительный показатель²³. В отдельных регионах учитывают количество отмен в соотношении с аналогичным показателем предыдущего года, а где-то оценивают долю в сравнении с другими судами (судьями). Бывает, что при оценке качества работы конкретного судьи происходит фильтрация причин отмен. Подсчет может вестись как по делам, так и по лицам (обвиняемым), так и по количеству вынесенных судебных решений. Эти показатели, как правило, не совпадают. В некоторых случаях не проговаривается, какая именно методика подсчета использована, указывается лишь общий показатель качества/стабильности²⁴. Иногда помимо отмененных и измененных судебных актов как отрицательный показатель учитывают дела, по которым производство было прекращено, или жалобы, которые были оставлены без рассмотрения²⁵.

Иными словами, не существует единого для всех правила оценки качества работы судей. Подходы в данной области представлены множеством практик.

Практически каждое обобщение судебной практики использует подсчет долей отмен и изменений и выводит интегральный показатель стабильности для каждого судьи²⁶. Здесь также отсутствует определенность в используемой терминологии. Фигурируют два основных понятия: «стабильность» и «качество». Они рассматриваются чаще всего как синонимы: «Теперь о качестве судебной работы, то есть о качестве выносимых судебных решений. Качество определяется, как известно, стабильностью судебных решений и степенью их отменяемости»²⁷. Но также встречаются случаи, когда о них говорят как о разных понятиях: «За вышеуказанный период было рассмотрено в апелляционном порядке 833 гражданских дела, что составляет 1,8% от общего количества оконченных мировыми судьями дел. При этом результатами рассмотрения дела в апелляционном порядке стало оставление без изменения 563 решений мировых судей (67,5%), изменены 62 решения (7,4%), отменено 141 решение (16,9%). Кроме того, 53 дела при рассмотрении в апелляционном порядке были прекращены или оставлены без рассмотрения, в порядке надзора было отменено 32 судебных постановления. Исходя из вышеуказанных цифр, качество рассмотрения гражданских дел мировыми судьями Новосибирской области за 9 месяцев 2004 г. составило 67,5%, стабильность — соответственно 99,4%»²⁸.

В приведенном тексте различие между стабильностью и качеством определяется показателем, от которого рассчитывается доля. Это может быть доля

²³ См., например: Итоги работы Краснослободского районного суда за 2012 год.

²⁴ См., например: Сведения о работе федеральных судей по гражданским делам Дзержинского районного суда и мировых судей Дзержинского района г. Перми за 9 месяцев 2012 года // Сайт Дзержинского района г. Перми: http://dzerjin.perm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=75; По материалам VII Всероссийского съезда судей. Выступление Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедева // Российский судья. 2009. № 1; Оперативное совещание, посвященное подведению итогов работы за 2011 год // Сайт Урванского районного суда Кабардино-Балкарской Республики: http://urvansky.kbr.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&or=3&did=2 и др.

²⁵ См., например: Быкова В.Б. Анализ ошибок, допущенных мировыми судьями и судом апелляционной инстанции при рассмотрении гражданских дел, выявленных в порядке судебного надзора // Мировой судья. 2006. № 1.

²⁶ См., например: Справка по итогам анализа качества работы мировых судей судебных участков №№ 1—4 г. Асбеста и обобщения апелляционной практики Асбестовского городского суда за 2012 год // Сайт Асбестовского городского суда: http://asbestovsky.svd.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=304

²⁷ Яковлев В.Ф. Довести начатое до конца, добиться эффективной работы всей судебной системы // Вестник ВАС РФ. 2001. № 5.

²⁸ Быкова В.Б. Указ. соч.