

УДК 342.56
DOI 10.17150/2500-4255.2020.14(6).823-833

ПРЕВЕНЦИЯ КОРРУПЦИИ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СУДА

Н.А. Петухов¹, Е.В. Рябцева¹, Ю.Н. Туганов¹, В.К. Аулов²

¹ Российский государственный университет правосудия, г. Москва, Российская Федерация

² Город Москва, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления

10 марта 2020 г.

Дата принятия в печать

21 декабря 2020 г.

Дата онлайн-размещения

30 декабря 2020 г.

Ключевые слова

Коррупция; предупреждение коррупции; антикоррупционное законодательство; судьи; государственные служащие; кодекс судейской этики

Аннотация. В настоящее время коррупционные правонарушения в органах публичной власти не только препятствуют деятельности должностных лиц, наделенных властными полномочиями, но и подрывают авторитет государственной власти, доверие и уважение к государственным институтам, прежде всего к справедливому правосудию.

В работе изучен опыт противодействия коррупции в практике судов и органов судейского сообщества, в том числе Высшей квалификационной коллегии судей, Совета судей РФ и субъектов РФ.

В соответствии с требованиями международного права, а также с учетом особенностей национальных правовых систем в проведенном исследовании использован междисциплинарный системный подход, необходимый для эффективного предупреждения коррупции в судебной системе.

Теоретические результаты исследования нашли отражение в определении как общих закономерностей в организации противодействия коррупции в судебной системе, так и специфики, учитывающей структурно-функциональные особенности судебной власти и правовой статус должностных лиц.

Практические результаты содержат предложения по оптимизации организации противодействия коррупции в судебной системе, взаимодействия судов, органов судейского сообщества с другими государственными органами, общественными институтами по вопросам противодействия коррупционным проявлениям при сохранении независимости судебной власти.

Практические выводы могут быть использованы при оптимизации деятельности судов и органов судебного сообщества по организации и проведению антикоррупционных мероприятий.

PREVENTING CORRUPTION IN THE JUDICIAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION: OPPORTUNITIES FOR CORRUPTION CONNECTED WITH THE DISCRETIONARY POWERS OF THE COURT CHAIRPERSON

Nikolai A. Petukhov¹, Ekaterina V. Ryabtseva¹, Yuri N. Tuganov¹, Vladimir K. Aulov²

¹ Russian State University of Justice, Moscow, the Russian Federation

² Moscow, the Russian Federation

Article info

Received

2020 March 10

Accepted

2020 December 21

Available online

2020 December 30

Keywords

Corruption; prevention of corruption; anti-corruption legislation; judges; civil servants; Code of Judicial Ethics

Abstract. At the present moment, corruption crimes committed by civil service employees not only interfere with the work of public officials endowed with authority, but they also undermine the credibility of state power, the trust and respect of people for state institutions and, primarily, for equitable justice.

The article describes the experience of counteracting corruption in the practice of courts and judicial bodies, including the High Qualification Board of Judges, the Councils of Judges of the Russian Federation and of its regions.

Adhering to the requirements of international law and taking into consideration the national law systems, the authors based their research on the inter-disciplinary systemic approach, which is necessary for the effective prevention of corruption in the court system.

The theoretical results of the research were reflected in determining both the general regularities of combating corruption in the court system and the specific characteris-

tics that take into consideration the structural and functional features of court power and the legal status of public officials.

The practical results include suggestions on optimizing the organization of corruption prevention in the court system, the cooperation of courts and judicial bodies with other state bodies and public institutions on counteracting corruption while preserving the independence of the judicial power.

The practical conclusions could be used for optimizing the work of courts and judicial bodies connected with the organization and implementation of anti-corruption measures.

Введение

Обилие статей в журналах, книг и материалов конференций с обсуждением проблематики предотвращения и профилактики коррупции носителей судебной власти как таковое не свидетельствует о полноценном научном сопровождении усилий государства по борьбе с коррупцией среди председателей судов. Достаточно отметить, что в той или иной степени названная проблематика исследуется лишь в двух диссертациях, но и то лишь попутно, наряду с решением основных вопросов исследования [1; 2, с. 23].

При таких обстоятельствах степень разработанности проблемы криминологических реалий дискреционных полномочий председателя суда представляется явно недостаточной: тема в прямой постановке ранее изучению не подвергалась ни в формате диссертационного исследования, ни в объеме самостоятельного раздела научного труда.

В то же время обработанный эмпирический материал — 85 решений квалификационных коллегий и судов, данные опроса 168 судей (в том числе Верховного Суда РФ, краевых, окружных, гарнизонных и районных судов, мировых судей и судей арбитражных судов) — позволяет впервые полноценно осмыслить превенцию коррупции в судебной системе Российской Федерации через призму коррупциогенности дискреционных полномочий председателя суда.

Методология научного исследования

В основу разработки мер по превенции коррупции в судебной системе [3] при бесконкурсном назначении на должности государственной гражданской службы и привлечении судей к дисциплинарной ответственности за нарушение положений этического акта по представлению председателя суда положен общелогический метод аналогии на основе анализа источников как отечественной, так и международной системы права [4]. При этом криминологические реалии *дискреционных полномочий председателя суда* как предмет исследования ограничены ис-

ключительно сферой его административно-правовых полномочий [5] и изучаются с целью укрепления независимости судебной системы [6].

Теоретическая основа научного исследования

К полномочиям Российской Федерации относится и закрепление на федеральном уровне базисных основ проведения конкурса на замещение должностей государственной гражданской службы. Такой порядок замещения должностей является одной из основных гарантий равного доступа граждан к государственной службе, обеспечения открытости государственной службы, беспрепятственного функционирования социальных лифтов, снижения вероятности вовлечения представителей нанимателя в коррупционную деятельность при подборе кадров.

Таким образом, Российская Федерация, как и другие страны, стремится создать оптимальный антикоррупционный механизм организации судебной системы в соответствии с положениями Бангалорских принципов [7].

Еще одной целью конкурсной процедуры является обеспечение права государственных служащих на должностной рост. Кроме того, именно отбор среди нескольких кандидатов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы позволяет выбрать из числа соискателей наиболее талантливых и подготовленных для решения поставленных задач.

Все сказанное справедливо и для таких должностей государственной гражданской службы, как: помощник председателя суда, заместителя председателя суда, судьи кассационного суда общей юрисдикции, кассационного военного суда, помощника председателя суда, заместителя председателя суда, судьи апелляционного суда общей юрисдикции, апелляционного военного суда, помощника председателя суда (судьи) верховного суда республики, краевого и областного судов, суда города федерального значения, судов автономной области

и автономного округа, окружного (флотского) военного суда, районного суда и гарнизонного военного суда¹.

Следует отметить, что перечисленные должности можно дифференцировать исходя из иерархии групп должностей государственной гражданской службы. Так, должность помощника председателя суда в аппарате кассационного суда общей юрисдикции, кассационного военного суда относится к главной группе должностей государственной гражданской службы Российской Федерации категории «помощники (советники)». Должность помощника заместителя председателя суда, судьи в аппарате суда отнесена к ведущей группе должностей государственной гражданской службы Российской Федерации категории «помощники (советники)».

Однако всех помощников судей объединяет главная задача, стоящая перед каждым из них, — содействие лицам, замещающим государственные должности «председатель федерального суда», «заместитель председателя федерального суда» и «судья федерального суда», в реализации их полномочий.

Во многом столь важная задача обусловила и особенности государственной гражданской службы в судебной системе, где наряду с лицами, назначенными на государственные должности Российской Федерации², значительную часть сотрудников составляют федеральные государственные гражданские служащие, подавляющее большинство должностей которых замещается по результатам конкурсной процедуры.

Стоит признать, что присутствие в судебной системе квалифицированных сотрудников

с признанным статусом, которые помогают судьям при осуществлении ими правосудия, расценивается международными экспертами (Европейской комиссией по эффективности правосудия — CEPEJ) как непереносимое условие для эффективного функционирования судебной системы³.

Необходимо также добавить, что законодатель, наряду с конкурсной процедурой, предусмотрел и иные способы комплектования должностей государственной гражданской службы в судебной системе. Исключением из общего правила конкурсного порядка подбора кадров является назначение на замещаемые на определенный срок полномочий должности государственной гражданской службы Российской Федерации категории «помощники (советники)».

Анализируя указанный способ, одни авторы считают, что отсутствие конкурсной процедуры при назначении на данные должности государственной гражданской службы, особенно принятие решения о таком назначении нанимателем, снижает объективность и позволяет, минуя конкурсный отбор, назначить на ключевые должности «людей, не всегда профессионально подготовленных» [8].

Другие допускают внеконкурсное назначение, но лишь «в том случае, когда руководитель назначается из круга лиц, которые ранее прошли путь от низших должностей и перемещались по карьерной лестнице путем участия в конкурсе, т.е. прошли предусмотренный законом отбор и были оценены по личным и деловым качествам конкурсной комиссией» [9].

Третьи обращают внимание на очевидные достоинства поступления на государственную гражданскую службу на основе открытого конкурса: участие неограниченного круга лиц, победа по результатам голосования конкурсной комиссии после проверки наличия у претендента заранее объявленных данных для занятия вакантной должности. Такой способ замещения должностей, по мнению этой группы авторов, значительно повышает потенциал государственных гражданских служащих, так как подразумевает поступление на службу наиболее подготовленных, образованных и профессиональных людей [10; 11].

¹ Об утверждении типовых должностных регламентов помощника председателя суда, заместителя председателя суда, судьи кассационного суда общей юрисдикции, кассационного военного суда, помощника председателя суда, заместителя председателя суда, судьи апелляционного суда общей юрисдикции, апелляционного военного суда, помощника председателя суда (судьи) верховного суда республики, краевого и областного судов, суда города федерального значения, судов автономной области и автономного округа, окружного (флотского) военного суда, районного суда и гарнизонного военного суда : приказ Судеб. департамента при Верхов. Суде РФ от 27 авг. 2019 г. № 193. URL: https://legalacts.ru/doc/prikaz-sudebnogo-departamenta-pri-verkhovnom-sude-rf-ot-27082019_2.

² Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации : утв. указом Президента РФ «О государственных должностях Российской Федерации» от 11 янв. 1995 г. № 32 // Российская газета. 1995. 17 янв.

³ European Judicial Systems Efficiency and Quality of Justice Evaluation Report of European Judicial Systems // CEPEJ Studies. 2016. № 23. URL: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/REV1/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20General%20report%20-%20EN.pdf.

При этом все критики сходятся на том, что дискреция нанимателя при назначении на вакантные должности сама по себе является коррупционным риском, предопределяющим тенденциозные кадровые решения. Так, А.В. Куракин и О.О. Лаврентьева говорят о недостаточной открытости государственной службы, что в контексте слабой проработки методики проведения конкурсов вакантных должностей гражданской службы способствует проявлениям бюрократизма и коррупции [12]. С.В. Белова и Л.Г. Алексеева указывают, что «практика принятия на гражданскую службу лиц для замещения должности гражданской службы указанных категорий без проведения конкурсных процедур создает предпосылки для коррупционных проявлений» [13].

М.Ю. Зенков указывает на то, что не все способы назначения на должности государственной гражданской службы регламентированы так подробно, как процедура конкурса на замещение вакантной должности. Отсутствие такой регламентации, по мнению М.Ю. Зенкова, формирует предпосылки для совершения коррупционных действий как представителем нанимателя, руководителем государственного органа, так и другими лицами [14].

Н.В. Абдрахманова полагает, что назначение на должности руководителей и помощников (советников) без конкурса происходит исходя из субъективных критериев представителей нанимателя, основано на усмотрении представителя нанимателя и в конечном счете «зависит от личного отношения к претендентам руководителя государственного органа, нежели от их профессионального уровня и деловых качеств» [15].

Нельзя не признать, что в такого рода суждениях присутствует (пусть даже в отсутствие развернутой аргументации) определенная логика. Негативный подход к оценке дискреции при назначении на вакантные должности понятен и без глубокой мотивировки. Антитезой авторитарному усмотрению при назначении на должности является популярная и социально привлекательная с учетом простоты формы идея конкурса как смыслового синонима абстрактной справедливости безотносительно конкретного правового и административного контекста.

Однако дискреционные полномочия нанимателя в судебной системе (таким нанимателем является председатель соответствующего суда) при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности государ-

ственной гражданской службы Российской Федерации категории «помощники (советники)» объективно не могут быть квалифицированы как отрицательное правовое явление, хотя бы потому, что они прямо закреплены в ст. 22 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Этого достаточно, чтобы согласиться с выводом, что «дискреционные полномочия являются неотъемлемой частью публичной правоприменительной деятельности, поскольку при применении норм права к конкретному делу позволяют учитывать его индивидуальные особенности, реализовать принцип соразмерности мер управленческого воздействия, учесть многочисленные нюансы управленческой среды»⁴.

Таким образом, дискреция председателя суда при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности государственной гражданской службы Российской Федерации категории «помощники (советники)» сама по себе не противоречит демократическим стандартам современного правового государства. Вместе с тем это не означает, что нормы, регулирующие назначение на должности государственной службы без конкурса в судебной системе, не нуждаются в совершенствовании.

Еще одним важным фактором, влияющим на криминологические реалии в судебной системе, является механизм привлечения судей к дисциплинарной ответственности, через который также проявляют себя дискреционные полномочия председателя суда.

В настоящее время в Российской Федерации действует модель дисциплинарной ответственности судей, процедура реализации которой имеет несколько вариантов. Варианты процедуры определяются сочетанием статуса инициатора процедуры, который может быть индивидуальным (председатель судов) или коллективным (орган судейского сообщества), видом наложенного взыскания и местом привлекаемого к ответственности судьи в корпоративной иерархии.

Привлечение к дисциплинарной ответственности как итог соответствующей процедуры определяется консолидированной пози-

⁴ Методические рекомендации по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе на коррупциогенность : приказ директора ФМС от 22 янв. 2009 г. № 3. Абзац 2 п. 7. URL: <http://legalacts.ru/doc/prikaz-fms-rf-ot-22012009-n-3>.

цией сначала инициатора процедуры, а затем соответствующей квалификационной коллегии судей с возможностью дальнейшего оспаривания результатов в суде. Особенность функционирования такой модели состоит в том, что на долю индивидуальных инициаторов приходится 95 % — подавляющее большинство — дисциплинарных обвинений.

Последнее обстоятельство предопределило предмет исследования, которым являются криминологические реалии, связанные только лишь с иницированным председателем суда обвинением в нарушении судьей положений Кодекса судейской этики. Особенности привлечения судей за совершение деяния, содержащего признаки нарушения норм закона, не рассматриваются в настоящей публикации.

Здесь следует отметить, что основанием для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности являются два юридических состава или их комбинация. Первый — нарушение судьей норм закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»⁵. Второй — нарушение положений Кодекса судейской этики⁶. Принятие Кодекса делегатами Всероссийского съезда судей дает формальное основание считать, что эти критерии разработаны всем судейским сообществом и являются едиными для всех его членов.

Парадокс состоит в том, что современная процедура привлечения к дисциплинарной ответственности проявляет крайние формы асимметричности субъектов судейского сообщества именно как носителей морали, нравственности и профессиональной этики вопреки провозглашенному законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации» единству статуса судей.

Во-первых, упомянутый выше закон не предусматривает обязательного привлечения судьи к дисциплинарной ответственности за совершение им дисциплинарного проступка, несмотря на то что речь идет об общественно важном вопросе компрометации носителя судебной власти⁷. Дисциплинарная ответственность судьи как юридическая ответственность

специального субъекта правоотношений не основывается на принципе неотвратимости (обязательности).

Во-вторых, компетенция председателя суда при иницировании дисциплинарной процедуры определяется по формуле «вправе». Указанная формула презумирует диспозитивные возможности инициатора при принятии решения о выдвижении обвинения в нарушении положений Кодекса судейской этики. Это выражается в чрезвычайно широких пределах усмотрения инициатора, включая полномочия немотивированного исключения для некоторых судей, совершивших одни и те же по фабуле дисциплинарные проступки [16, с. 10].

В-третьих, с судьи, в отношении которого начато дисциплинарное производство, не снимается обязанность по рассмотрению поступивших к нему заявлений, ходатайств и жалоб — деятельность по отправлению правосудия остается для него приоритетной по отношению к любой другой деятельности. Тем самым к обвиненному в совершении дисциплинарного проступка судье предъявляются дополнительные обременительные требования при реализации принадлежащего ему права на защиту чести, достоинства и деловой репутации.

В-четвертых, председатель суда, который уже выдвинул дисциплинарные обвинения, может произвольно увеличивать объем работы обвиненного им судьи. И все это при отсутствии негативных для себя последствий в случае отзыва публично выдвинутого обвинения, отказа квалификационной коллегии в привлечении к ответственности или отмены решения квалификационной коллегии о привлечении к дисциплинарной ответственности, принятого по его представлению.

В своей совокупности перечисленные особенности дисциплинарной ответственности судей делают ее эксклюзивным юридическим феноменом. Например, Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях от 28 февраля 2008 г. № 3-П⁸, от 7 марта 1996 г.

⁵ О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 : (в ред. от 28 дек. 2010 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

⁶ Кодекс судейской этики от 19 декабря 2012 г. : утв. постановлением 8-го Всерос. съезда судей 19 дек. 2012 г. № 2 : (в ред. от 8 дек. 2016 г.) // Судья. 2017. № 1.

⁷ О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1. Ст. 12.1.

⁸ По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1 и 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминной, Х.Б. Саркитова, С.В. Семак и А.А. Филатовой : постановление Конституц. Суда РФ от 28 февр. 2008 г. № 3-П // Собрание законодательства РФ. 2008. № 10, ч. 2. Ст. 976.

№ 6-П⁹ и от 19 февраля 2002 г. № 5-П¹⁰ пришел к выводу, что на председателей судов возлагается повышенная ответственность за выполнение ими профессиональных обязанностей, соблюдение законов и правил судебской этики.

Однако правовая позиция судебного органа конституционного контроля не была адекватно воспринята. До настоящего времени факты не получивших подтверждения дисциплинарных обвинений, публично выдвинутых одним носителем судебной власти — председателем суда в отношении другого носителя судебной власти — судьи, остаются без соответствующей оценки.

Складывается впечатление, что в этой части правовое положение председателя суда *de facto* представляет собой исключение из требований п. 2 ст. 3 закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», предъявляемых формально ко всем судьям.

Между тем, согласно положениям этого закона, председатель суда при исполнении своих полномочий, как и каждый судья, «должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности (ст. 3)».

Вместе с тем очевидно, что, если дисциплинарное обвинение опровергается по итогам процедуры его рассмотрения, возникают обоснованные сомнения в объективности, справедливости и беспристрастности лица, которое его выдвинуло. Отзыв председателем суда своего представления о привлечении к дисциплинарной ответственности судьи после

заявления последнего об отставке выглядит как закрытый от общественности обмен ресурсами¹¹ [17]. Откровения отдельных представителей судебного сообщества лишь подтверждают такие подозрения¹².

Причины асимметричности субъектов судебного сообщества как носителей морали, нравственности и профессиональной этики станут более понятны, если принять во внимание обстоятельства внедрения в российскую правовую реальность этической ответственности судей. По этому поводу Агентство США по международному развитию сообщало, что программы судебной реформы «построены на моделях и лучших практиках... которые были связаны с улучшением управления судами, мировыми судьями и судами присяжных»¹³.

Инкорпорирование этических требований зарубежных правовых актов и актов судей США в российскую правовую систему было произведено сначала через Кодекс чести судьи [18]. Впоследствии в Кодекс судебской этики [19] (например, в п. 1 ст. 10 Кодекса) были дословно скопированы положения Основных принципов, касающихся независимости судебных органов¹⁴. Пункт 2 ст. 10 того же Кодекса повторяет формулировку принципа 9 приведенного выше акта международного права. Из Профессионального кодекса американского судьи¹⁵ заимствован текст п. 3 ст. 10 Кодекса судебской этики (из ка-

⁹ По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Р.И. Мухаметшина и А.В. Барбаша : постановление Конституц. Суда РФ от 7 марта 1996 г. № 6-П // Российская газета. 1996. 19 марта.

¹⁰ По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 15 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации», статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан — судей и судей в отставке : постановление Конституц. Суда РФ от 19 февр. 2002 г. № 5-П // Собрание законодательства РФ. 2002. № 10. Ст. 1015.

¹¹ Например, ситуация с досрочным прекращением полномочий судьи Бабушкинского райсуда Душиной за вмешательство в корпоративный спор. Совершившая аналогичные действия судья Новикова была представлена председателем суда к привлечению к дисциплинарной ответственности, но после оглашения заявления Новиковой об отставке председатель заявил, что отзывает свое представление.

¹² 12 мая 2011 г. ВС не позволил судье АСГМ восстановиться на работе через 6 лет после отставки. URL: <https://pravo.ru/news/view/53873>.

¹³ USAID in Russia // USAID. 2012. Sept. 18. URL: <https://www.usaid.gov/node/8686>.

¹⁴ Основные принципы независимости судебных органов : приняты 7-м Конгр. ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшимся в Милане с 26 авг. по 6 сент. 1985 г., и одобрены резолюцией Генер. Ассамблеи ООН 40/32 от 29 нояб. 1985 г. // Организация Объединенных Наций : офиц. сайт. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/indep.shtml.

¹⁵ Code of Conduct for United States Judges : Judicial Conference of the United States. 1973. Apr. 5 : (revised in 1999) // United States Courts. URL: <http://www.uscourts.gov/RulesAndPolicies/CodesOfConduct/CodeConductUnitedStatesJudges.aspx>.

нона 2 «В»), п. 4 ст. 10 (из канона 7 «В») и ст. 11 этого же Кодекса (из аннотации к канону 4). Текст абзаца 2 п. 2 ст. 4 Кодекса судейской этики скомпилирован из правила 3 «В» (5) Модельного кодекса Американской ассоциации юристов 1990 г.¹⁶ Кроме того, в Кодексе судейской этики присутствуют положения Рекомендации № R (94) 12 Комитета Министров государствам — членам Совета Европы о независимости, эффективности и роли судей¹⁷.

В этот период Конституционный Суд РФ в своих решениях ориентировал судей на соблюдение следующих международных актов: Основных принципов независимости, касающихся судебных органов, Рекомендации № R (94) 12 о независимости, эффективности и роли судей, Бангалорских принципов поведения судей¹⁸ и заключения КСЕС для Комитета Министров Совета Европы от 19 ноября 2002 г.¹⁹

Наличие у председателей судов объемных и разнообразных дискреционных полномочий в процедуре привлечения судей к дисциплинарной ответственности, а также при формировании квалификационных коллегий судей было отражено в решении постановления Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П²⁰.

¹⁶ Model Code of Judicial Conduct // American Bar Association. 1990. URL: http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/judicialethics/2004_CodeofJudicial_Conduct.authcheckdam.pdf.

¹⁷ Рекомендация № R (94) 12 Комитета Министров государствам — членам о независимости, эффективности и роли судей : принята Ком. Министров Совета Европы 13 окт. 1994 г. // НДП Альянс Медиа : офиц. сайт. URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_44524.html.

¹⁸ Бангалорские принципы поведения судей [Гаага, 26 нояб. 2006 г.] // Организация Объединенных Наций : офиц. сайт. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bangalore_principles.shtml.

¹⁹ О принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности этические нормы, несовместимое с должностью поведение и беспристрастность : заключение Консультатив. совета европ. судей (КСЕС) для Ком. Министров Совета Европы [Страсбург, 19 нояб. 2002 г.]. URL: http://levoberezhny.vrn.sudrf.ru/modules.php?name=norm_akt&id=65.

²⁰ По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1 и 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судебного сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминной, Х.Б. Саркитова, С.В. Семак и А.А. Филатовой : постановление Конституц. Суда РФ от 28 февр. 2008 г. № 3-П.

На тот момент логика совершенствования этического компонента дисциплинарной ответственности судей привела судейское сообщество к выводу о необходимости объективизации критериев моральной ответственности судей через формулировку диспозиций конкретных составов дисциплинарных проступков [20].

Уже тогда ряд ученых заявляли, что достижение такого результата принципиально невозможно. «Наивно полагать, — писали оппоненты, — что подробное изложение правил повлияет на поведение судей и сложившийся стиль их работы» [21].

Однако авторы проекта новой редакции Кодекса судейской этики считали, что максимально подробное определение стандартов поведения, четкое обозначение «оснований дисциплинарной ответственности судей, критериев оценки их поведения при определении меры ответственности за нарушение этических норм» устранят наиболее явные дефекты правового регулирования дисциплинарной ответственности судей.

С этой целью разработчиками проекта было сформулировано значительно больше «этических норм и предписаний», т.е. фактически диспозиций составов дисциплинарных проступков, большинство из которых также заимствованы из этических кодексов судей США²¹ [22].

Несостоятельность подходов к модернизации этической составляющей дисциплинарной ответственности судей путем детализации диспозиций моральных норм обозначилась достаточно быстро. Уже IX Всероссийский съезд судей признал наличие проблем, связанных с коллизиями положений ст. 9 действовавшей на тот момент редакции Кодекса судейской этики и федерального законодательства. Выявленные противоречия по сути остались прежними: неоднозначное толкование и широкое усмотрение правоприменителя при отсутствии полноценно работающего механизма получения судьей разъяснений по вопросам этики.

В результате Всероссийский съезд судей своим постановлением от 8 декабря 2016 г. № 2 вновь скорректировал Кодекс, исключив ряд положений, допускавших расширительное толкование. Однако почти сразу после принятия новой редакции Кодекса судейской этики последовали очередные разнообразные пред-

²¹ Концепция проекта кодекса судейской этики (новой редакции) // Коммерсант.ru. URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?docsid=1283824>.

ложения по его корректировке с обозначением совершенствования гарантий независимости и неприкосновенности судей при привлечении к дисциплинарной ответственности в качестве цели юридических новелл.

Совершенствовать этический акт судейского сообщества с целью «повысить доверие общества к судебной системе, обеспечить компетентность, независимость и беспристрастность судов как условия надлежащего отправления правосудия» [21] можно и дальше.

Однако одним из важных итогов почти что 30-летней истории реализации этого вида ответственности судей являются нежелательные, негативные последствия, препятствующие достижению приемлемых показателей доверия в обществе к судебной власти.

Возможно, дело в том, что, привнесенный извне на сложном для российской государственности этапе ее развития институт этической ответственности органически чужд отечественной правовой традиции. Это не означает отрицания регулирующей роли моральных и этических норм для судей. Однако внедрение норм профессиональной этики как основания для юридической ответственности деформирует правовую систему, девальвируя главенствующую роль права как регулятора общественных отношений.

Более того, Кодекс судейской этики, по сути, вообще не содержит в чистом виде мер моральной оценки и моральной (этической) ответственности членов судейского сообщества, отсылая субъектов квалификации проступка исключительно к правовым нормам, регулирующим юридическую ответственность [23, с. 162].

Примером когнитивного диссонанса, безусловно отрицательно влияющего на восприятие этической ответственности обществом, могут служить этические акты ряда ведомств, «моральные» положения которых вводятся в действие приказами соответствующих руководителей. Так, иллюстрацией «доведения до личного состава» норм профессиональной этики, которые по определению должны вырабатываться самим профессиональным или статусным сообществом, может служить приказ Генпрокуратуры России «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» от 17 марта 2010 г.

№ 114²². Показателен и Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных служащих Следственного комитета Российской Федерации, утвержденный непосредственно председателем Следственного комитета²³.

Однако особую опасность такая «импортная» юридическая технология представляет именно для индивидуальных носителей судебной власти, где к их представителям предъявляются требования, которые должны быть максимально полно и четко сформулированы. Такая полнота возможна исключительно при закреплении требований в нормативных правовых актах. Речь идет о том, чтобы право осталось правом, мораль — моралью, а этика — этикой. Формализованная мораль и этика становятся правом, но перестают быть моралью и этикой. «Общепринято, что вопросы этики находятся вне сферы прямого правового регулирования и что соблюдение этических норм не обеспечивается государственным принуждением», — отметил по этому поводу М.И. Клеандров²⁴ [24, с. 88].

Однако дискреционные полномочия председателя суда порождают смешение перечисленных категорий. Комбинация разнокачественных объектов правовой реальности неизбежно приводит не только к неопределенности в регулировании общественных отношений, но и к выборочному привлечению к ответственности носителей публичной власти. Самоочевидно, что последнее обстоятельство является коррупциогенным фактором.

В связи с этим И.С. Кузнецова справедливо писала, что «моральные нормы, имея особую специфику — как совокупность субъективных, оценочных критериев, не могут без формализованных конкретизирующих признаков, прямо

²² Законность. 2010. № 6.

²³ Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных служащих Следственного комитета Российской Федерации [Электронный ресурс] : утв. Следств. ком. РФ 11 апр. 2011 г. // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации М.И. Клеандрова относительно Постановления Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 19-П по делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 3, пункта 1 статьи 8 и пункта 1 статьи 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 19, 21 и 22 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» и статей 1–4, 7 Кодекса судейской этики в связи с жалобой гражданки А.В. Матюшенко. URL: <https://zakonbase.ru/content/part/1056306?print=1>.

«привязанных» к особенностям профессиональной деятельности судьи, преобразовываться в правовые. Таким образом, применение здесь юридической ответственности не может быть универсальным последствием нарушения таких норм» [25]. Сходные суждения приводит в своем диссертационном исследовании и Г.Т. Ермошин, который со ссылкой на постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П²⁵ обращал внимание на то, что «неисполнение корпоративных норм само по себе не может служить основанием для досрочного прекращения полномочий судьи, если при этом им не были совершены действия, которые законом рассматриваются как несовместимые по своему характеру с высоким званием судьи» [23, с. 175].

Окончательной превенции вышеназванного коррупционного фактора методами

²⁵ Собрание законодательства РФ. 2008. № 10, ч. 2. Ст. 976.

правового воздействия достичь маловероятно именно в силу априорной невозможности регулирования этики и морали нормами права.

Справедливо и обратное: этика и мораль по определению не могут порождать правовые последствия, за исключением, конечно, коррупциогенных факторов.

Вывод

Таким образом, превенция дискреционных полномочий председателя суда при привлечении судей к дисциплинарной ответственности состоит в полном отказе от регулирования юридической ответственности судей нормами морали и этики при сохранении этического акта судейской этики как морально-нравственного ориентира статусного сообщества, отношение к положениям которого может быть учтено в ходе служебного роста судьи от низших к высшим ступеням судейской карьеры [23, с. 133, 149, 150].

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вороненков Д.Н. Теоретические и нормативные основы судебного контроля в механизме разделения властей : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Д.Н. Вороненков. — Москва, 2009. — 66 с.
2. Наумов Ю.Г. Теория и методология противодействия институциональной коррупции : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Ю.Г. Наумов. — Москва, 2014. — 325 с.
3. Debiel T. (Dys-)Functionalities of Corruption Comparative Perspectives and Methodological Pluralism / T. Debiel, A. Gawrich. — Wiesbaden : Springer, 2014. — 266 p.
4. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений / В.В. Ершов. — Москва : Рос. гос. ун-т правосудия, 2018. — 625 с.
5. Ferreyra G. Judicial Corruption in the Mexican Federal Judiciary / G. Ferreyra // Human Organization. — 2017. — Vol. 76, № 2. — P. 141–149.
6. Gewirtz P. Independence and Accountability of Courts / P. Gewirtz // China Law Review. — 2005. — Vol. 1, iss. 1. — P. 11–26.
7. Andenas M. A European Perspective on Judicial Independence and Accountability / M. Andenas // The International Lawyer. — 2007. — Vol. 41, № 1. — P. 1–20.
8. Ширияев Д.С. Организация и проведение кадровых конкурсов в системе государственной службы / Д.С. Ширияев, Т.В. Морозова // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. — 2016. — № 28-1. — С. 58–62.
9. Рыхлова Е.А. Конкурс на замещение должности государственной гражданской службы в правовом механизме обеспечения ее эффективности / Е.А. Рыхлова // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2014. — № 1 (44). — С. 82–89.
10. Цупель Н.Г. Развитие профессионального потенциала государственных гражданских служащих, начиная с подбора кадров на государственную гражданскую службу / Н.Г. Цупель, О.Е. Подвержных // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. — 2012. — Т. 2, № 8. — С. 291–292.
11. Казарян И.Р. Критерии деловой оценки персонала на примере государственной гражданской службы / И.Р. Казарян, А.В. Вотинцева // Вестник Забайкальского государственного университета. — 2013. — № 5 (96). — С. 52–59.
12. Куракин А.В. Принципы государственной гражданской службы в механизме противодействия коррупции / А.В. Куракин, О.О. Лаврентьева // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 9. — С. 15–24.
13. Белова С.В. Соблюдение законодательства о борьбе с коррупцией / С.В. Белова, Л.Г. Алексеева // Законность. — 2011. — № 8. — С. 30–33.
14. Зенков М.Ю. Поступление на государственную службу: правовое обеспечение конкурсных технологий / М.Ю. Зенков // Философия образования. — 2013. — № 2 (47). — С. 210–216.
15. Абдрахманова Н.В. Бесконкурсный порядок отбора помощников судей / Н.В. Абдрахманова // Вестник ВЭГУ. — 2012. — № 1. — С. 148–152.
16. Осин В.В. О Дисциплинарном судебном присутствии и защите прав граждан / В.В. Осин // Адвокат. — 2010. — № 2. — С. 5–13.
17. Рубникович О. Судьеносное решение: еще одна судья попала в вмешательство в один и тот же корпоративный спор / О. Рубникович // Коммерсантъ. — 2010. — 25 июня. — URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1392241>.
18. Ведерникова О.Н. Предупреждение коррупционного и иного противоправного поведения: опыт судей России и США / О.Н. Ведерникова // SecAndSafe.ru. — URL: http://secandsafe.ru/stati/pravo/preduprezhdenie_korrupcionnogo_i_inogo_protivopravnogo_povedeniya_opyt_sudey_rossii_i_ssha.

19. Ткачев В.Н. От Кодекса чести к Кодексу этики / В.Н. Ткачев // Закон. — 2005. — № 5. — С. 116–119.
20. Панкратов В. От дисциплинарной ответственности — к дисциплинарному судопроизводству / В. Панкратов // Российская юстиция. — 2004. — № 3. — С. 47–50.
21. Плешанова О. «Судьи должны быть честными» / О. Плешанова // Коммерсантъ. — 2009. — 30 нояб. — URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1283726>.
22. Куликов В. Судья по всему, судей тоже будут наказывать / В. Куликов // Российская газета. — 2010. — 9 нояб.
23. Ермошин Г.Т. Статус судьи в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Г.Т. Ермошин. — Москва, 2016. — 525 с.
24. Клеандров М.И. Ответственность судей: проблема выбора этической или дисциплинарной ответственности в международном измерении / М.И. Клеандров // Диалог культур и партнерство цивилизаций: становление глобальной культуры. — Санкт-Петербург, 2010. — Т. 1. — С. 87–89.
25. Кузнецова И.С. Иммунитеты и ответственность как элементы конституционно-правового статуса судьи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / И.С. Кузнецова. — Москва, 2010. — 31 с.

REFERENCES

1. Voronenkov D.N. *Teoreticheskie i normativnye osnovy sudebnogo kontrolya v mekhanizme razdeleniya vlastei. Avtoref. Dokt. Diss.* [Theoretical and Normative Basis of Judicial Control in the Mechanism of Separation of Powers. Doct. Diss. Thesis]. Moscow, 2009. 66 p.
2. Naumov Yu.G. *Teoriya i metodologiya protivodeistviya institutsional'noi korruptsii. Dokt. Diss.* [Theory and Methodology of Counteracting Institutional Corruption. Doct. Diss.]. Moscow, 2014. 325 p.
3. Debiel T., Gawrich A. *(Dys-)Functionalities of Corruption Comparative Perspectives and Methodological Pluralism*. Wiesbaden, Springer, 2014. 266 p.
4. Ershov V.V. *Legal and individual regulation of public relations*. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2018. 625 p.
5. Ferreyra G. Judicial Corruption in the Mexican Federal Judiciary. *Human Organization*, 2017, vol. 76, no. 2, pp. 141–149.
6. Gewirtz P. Independence and Accountability of Courts. *China Law Review*, 2005, vol. 1, iss. 1, pp. 11–26.
7. Andenas M. A European Perspective on Judicial Independence and Accountability. *The International Lawyer*, 2007, vol. 41, no. 1, pp. 1–20.
8. Shiryayev D.S., Morozova T.V. Organizing and conducting competitions for vacancies in the system of state service. *Ekonomika i upravlenie v XXI veke: tendentsii razvitiya = Economics and Management in the 21st Century: Development Trends*, 2016, no. 28-1, pp. 58–62. (In Russian).
9. Rykhlova E.A. Advertising a position in state civil service in the legal mechanism of ensuring its effectiveness. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie = Science and Education: Economy and Financial Economy; Entrepreneurship; Law and Management*, 2014, no. 1 (44), pp. 82–89. (In Russian).
10. Tsupel' N.G., Podverbnykh O.E. The development of the professional potential of state civil employees, starting from selecting prospective candidates for state civil service. *Aktual'nye problemy aviatsii i kosmonavtiki = Topical Issues of Airspace and Outer Space*, 2012, vol. 2, no. 8, pp. 291–292. (In Russian).
11. Kazaryan I.R., Votintseva A.V. Business Assessment Criteria (on the Example of Civil Service). *Vestnik Zabaikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Transbaikal State University Journal*, 2013, vol. 5 (96), pp. 52–59. (In Russian).
12. Kurakin A.V., Lavrent'eva O.O. Principles of State Civil Service as a Part of Corruption Management. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and Municipal Law*, 2012, no. 9, pp. 15–24. (In Russian).
13. Belova S.V., Alekseeva L.G. Observance of anti-corruption legislation. *Zakonnost = Legality*, 2011, no. 8, pp. 30–33. (In Russian).
14. Zenkov M.Yu. The Public Service Appointments: the Legal Support of the Competition Technologies. *Filosofiya obrazovaniya = Philosophy of Education*, 2013, no. 2 (47), pp. 210–216. (In Russian).
15. Abdrakhmanova N.V. Noncompetitive Selection Procedure for Assistant Judges. *Vestnik Vostochnoi ekonomiko-yuridicheskoi gumanitarnoi akademii = Vestnik of the Eastern Economic and Legal Humanitarian Academy*, 2012, no. 1, pp. 148–152. (In Russian).
16. Osin V.V. Disciplinary Judicial Presence and Defence of the Rights of Citizens. *Advokat = Lawyer*, 2010, no. 2, pp. 5–13. (In Russian).
17. Rubnikov O. A judge-defining decision: another judge caught interfering into the same corporative dispute. *Kommersant*, 2010, June 25. Available at: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1392241>. (In Russian).
18. Vedernikova O.N. Preventing corruption and other unlawful behavior: the experience of judges in Russia and in the USA. *SecAndSafe.ru*. Available at: http://secandsafe.ru/stati/pravo/preduprezhdenie_korruptcionnogo_i_inogo_protivopravnogo_povedeniya_opyt_sudey_rossii_i_ssha. (In Russian).
19. Tkachev V.N. From the Code of Honor to the Code of Ethics. *Zakon = Law*, 2005, no. 5, pp. 116–119. (In Russian).
20. Pankratov V. From Disciplinary Responsibility to the Disciplinary Proceedings. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2004, no. 3, pp. 47–50. (In Russian).
21. Pleshanova O. «Judges must be honest». *Kommersant*, 2009, November 30. Available at: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1283726>. (In Russian).
22. Kulikov V. Looks like judges will be punished, too. *Rossiiskaya Gazeta*, 2010, November 9. (In Russian).
23. Ermoshin G.T. *Status sud'i v Rossiiskoi Federatsii. Dokt. Diss.* [The Status of a Judge in the Russian Federation. Doct. Diss.]. Moscow, 2016. 525 p.
24. Kleandrov M.I. Responsibility of judges: the problem of choosing ethical or disciplinary responsibility in the international dimension. *Dialog kul'tur i partnerstvo tsivilizatsii: stanovlenie global'noi kul'tury* [Dialogue of Cultures and Partnership of Civilizations. The Making of a Global Culture]. Saint Petersburg, 2010, vol. 1, pp. 87–89. (In Russian).
25. Kuznetsova I.S. *Immunitety i otvetstvennost' kak elementy konstitutsionno-pravovogo statusa sud'i. Avtoref. Kand. Diss.* [Immunities and responsibility as elements of a judge's constitutional legal status. Cand. Diss. Thesis]. Moscow, 2010. 31 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Петухов Николай Александрович — главный научный сотрудник (руководитель направления) Центра исследования проблем правосудия Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации в отставке, г. Москва, Российская Федерация; e-mail: nikolajpetuhov@yandex.ru.

Рябцева Екатерина Владимировна — доцент кафедры организации судебной и правоохранительной деятельности, ведущий научный сотрудник Центра исследования проблем правосудия Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Российская Федерация; e-mail: rev020680@mail.ru.

Туганов Юрий Николаевич — главный научный сотрудник Центра исследования проблем правосудия Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, судья в отставке, г. Москва, Российская Федерация; e-mail: yurij-tuganov@yandex.ru.

Аулов Владимир Константинович — кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Забайкальского края, судья в отставке, г. Москва, Российская Федерация; e-mail: vladimiraulov@list.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Предупреждение коррупции в судебной системе Российской Федерации: коррупционность дискреционных полномочий председателя суда / Н.А. Петухов, Е.В. Рябцева, Ю.Н. Туганов, В.К. Аулов. — DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(6).823-833 // Всероссийский криминологический журнал. — 2020. — Т. 14, № 6. — С. 823–833

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Petukhov, Nikolai A. — Head Researcher (Research Area Supervisor), Center for Researching the Problems of Justice, Russian State University of Justice, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Deputy Chairperson of the Supreme Court of the Russian Federation in retirement, Moscow, the Russian Federation; e-mail: nikolajpetuhov@yandex.ru.

Ryabtseva, Ekaterina V. — Ass. Professor, Chair of the Organization of Judicial and Law Enforcement Activities, Leading Researcher, Center for Researching the Problems of Justice, Russian State University of Justice, Ph.D. in Law, Ass. Professor, Moscow, the Russian Federation; e-mail: rev020680@mail.ru.

Tuganov, Yuri N. — Head Researcher, Center for Researching the Problems of Justice, Russian State University of Justice, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Judge in retirement, Moscow, the Russian Federation; e-mail: yurij-tuganov@yandex.ru.

Aulov, Vladimir K. — Ph.D. in Law, Ass. Professor, Honored Lawyer of Transbaikalian Region, Judge in retirement, Moscow, the Russian Federation; e-mail: vladimiraulov@list.ru.

FOR CITATION

Petukhov N.A., Ryabtseva E.V., Tuganov Yu.N., Aulov V.K. Preventing corruption in the judicial system of the Russian Federation: opportunities for corruption connected with the discretionary powers of the court chairperson. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2020, vol. 14, no. 6, pp. 823–833. DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(6).823-833. (In Russian).