

Российские судьи — судебной власти



Юрий Иванович Сидоренко
Общероссийская общественная организация
«Российское объединение судей»,
председатель,
судья Верховного Суда Российской Федерации
в почетной отставке
г. Москва, Россия

Аннотация. В год юбилейного, X Всероссийского съезда судей хочется вспомнить, как начиналась самоорганизация судейского сообщества, как образовался Совет судей России, какие вопросы судебной системы были приоритетны. За эти годы сотни лучших представителей судейского корпуса принимали участие в работе органов судейского сообщества. Им я и посвящаю свои предсъездовские заметки.

Ключевые слова: органы судейского сообщества, Всероссийский съезд судей, Совет судей, судебная власть

Russian judges – to the judiciary

Yuriy Ivanovich Sidorenko, All-Russian civil-society organisation «Russian Association of Judges», President, Judge of the Supreme Court of the Russian Federation (retired), Moscow, Russia

Annotation. This year, which marks the 10th anniversary of the Russian convention of judges, I would like to remember how the process of the self-organisation of the judicial community started, how the Council of Judges of the Russian Federation was formed, which judicial-system-related issues were given priority. Over the past years hundreds of the best representatives of the judicial community have taken part in the work of the bodies of the judicial community. It is them that my pre-convention notes are dedicated to.

Keywords: bodies of the judicial community, All-Russian Convention of Judges, Council of Judges, judiciary

I Всероссийский съезд судей

4 августа 1989 г. был принят Закон «О статусе судей в СССР»¹, статья 14 которого предусматривала ежегодный съезд судей субъектов Союза и субъектов республик на конференции.

К компетенции конференций были отнесены: обсуждение возникших в судебной практике вопросов применения законодательства, обращение в высшие суды с предложениями о даче руководящих разъяснений, о толковании законов, избрание квалификационных коллегий судей.

Однако судьи не ограничились рассмотрением только этих вопросов и стали обсуждать и другие накопившиеся к тому времени проблемы, в частности касающиеся ресурсного обеспечения, социальной защиты судей, взаимоотношения с органами юстиции. Начался процесс самоорганизации судей в сообщество.

В 1991 году по инициативе Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедева, министра юстиции Российской Федерации Н.В. Федорова и группы судей был созван I Всероссийский съезд судей. Его делегатами стали судьи судов общей юрисдикции от всех субъектов Российской Федерации (РФ). Съезд обсудил и поддержал концепцию судебной реформы в нашей стране, принял решение о создании Совета судей РФ. В каждом регионе прошли конференции, избравшие по одному члену Совета. В марте 1992 года Совет собрался в Москве на свое первое заседание. Был избран председатель и Президиум Совета из 9 человек.

Тем самым судьи России объединились в сообщество (корпорацию) и создали свой представительный орган, который был призван содействовать проведению судебной реформы в России, защищать интересы судей, представлять их в других органах государственной власти. Таковы были задачи Совета, сформулированные I Всероссийским съездом судей.

Судьи уже тогда осознали, что успех судебной реформы находится в их собственных руках, что от их активной позиции зависит, состоится ли в России судебная власть, поэтому наряду с реализацией внутренних потребностей судейского сообщества в поле зрения Совета оказалось

практическое содействие реализации постановления Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 «О концепции судебной реформы в РСФСР»².

Рождение Закона о статусе судей

Напомню, что к моменту созыва Совета на первое заседание российская судебная система переживала глубокий кризис, судейский корпус находился на грани развала. В каждом регионе лежали десятки, а по всей России – сотни судебных заявлений об увольнении, желающих стать судьей практически не было. Поэтому первое, с чего Совет начал свою работу, – поручил Президиуму подготовить проект закона «О статусе судей в Российской Федерации».

В марте 1992 года были написаны первые строки этого документа. Перед его разработчиками стояла задача закрепить высокий статус судей, укрепить социальные гарантии и престиж судейской должности. Вначале над законопроектом работали члены Президиума Совета судей и представители Верховного Суда Российской Федерации. Затем к ним присоединились представители Государственного правового управления Президента РФ и Комитета по законодательству Верховного Совета РСФСР.

26 июня 1992 г. был принят Закон Российской Федерации № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»³ (далее – Закон, Закон о статусе судей).

Закон уникален тем, что в порядке законодательной инициативы в парламент его внесли одновременно Президент РФ, Верховный Суд РФ и Комитет по законодательству Верховного Совета РСФСР. То есть у его истоков стояли три субъекта законодательной инициативы из всех трех ветвей власти. По-моему, такого больше не повторялось. Впечатляет и скорость принятия Закона: с момента написания первой строчки до его принятия и подписания Президентом прошло всего три месяца. Уникален он и тем, что ко времени работы над ним во взаимоотношениях законодательной и исполнительной власти образовалась трещина, но они объединили усилия, чтобы помочь власти судебной.

² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

³ Российская газета. 29 июля 1992 г.

Закон о статусе судей стал правовым актом переходного периода — одни его нормы были обращены в будущее, другие выросли из прошлого. Так, были сформулированы основные принципы работы суда — независимость и самостоятельность, которые в те годы звучали несколько декларативно — хотя бы потому, что даже большинство зданий, в которых суды работали, совершенно не соответствовали заявленному высокому положению суда. Вместе с тем Закон во многом стал отражением недавнего прошлого и настоящего страны: например, в него были включены нормы о праве судьи на внеочередную установку телефона, на бронирование мест в гостинице, бронирование билетов (авиа- и железнодорожных). Впрочем, любой закон отражает те реалии, которые он призван регулировать.

Есть мнение, что судебная власть происходит от Бога, а все остальные власти — от судебной. Действительно, в Библии не идет речи о президентах, министрах, депутатах, а вот судьи упоминаются. Но нам редко удавалось воспарять к небесам, приходилось больше ходить по земле. Поэтому каждый год начиная с 1992-го — года принятия Закона о статусе судей — мы отбивали многочисленные попытки его «усовершенствовать».

Довольно долго удавалось противостоять стремлению внести в Закон изменения, направленные на ограничение независимости судей, однако в конце концов в него все же был внесен ряд соответствующих поправок.

Жизнь, впрочем, показала правоту судей, возражавших против этих изменений, и часть новелл были впоследствии отменены, а часть — смягчены.

В работе I Съезда не участвовали военные и арбитражные судьи. Дело в том, что тогда еще существовал Советский Союз и военные судьи входили в союзную систему, а съезд был всероссийский, т.е. собирались судьи Российской Федерации. Республиканских военных судов просто не было, а союзные замыкались непосредственно на Верховный Суд СССР и на Министерство юстиции СССР, поэтому их представители в съезде не участвовали. Россия была первой, кто провел такой съезд. Арбитражных судей тоже еще не было, действовал государственный арбитраж, но это была система квазисудебных органов. Закон СССР от 17 мая 1991 г.

№ 2170-1 «О Высшем Арбитражном Суде СССР»⁴ был введен в действие только в июле, так что к моменту проведения съезда арбитражные суды едва начали образовываться (а фактически их вообще еще не было). Зато во II Съезде уже участвовали и они, и военные судьи. СССР к тому времени уже прекратил существование. Военные судьи вошли в состав России — образно говоря, под крыло Верховного Суда РСФСР, в котором была образована военная коллегия, — и стали частью судейского сообщества Российской Федерации. Ко времени II Съезда также сформировалась система арбитражных судов, и судьи выразили желание участвовать в нем. Мы их приняли, определив им квоту — 15 человек в Совете судей.

II Всероссийский съезд судей

В июне 1993 г. состоялся II Всероссийский съезд судей.

Съезд избрал новый состав Совета судей, в который вошли судьи судов общей юрисдикции, арбитражных и военных судов.

Количественный состав Совета увеличился до 112, а Президиум — до 15 человек. Несколько позднее в состав Совета вошел судья Конституционного Суда РФ.

Таким образом, Совет стал единственным органом в стране, объединяющим судей всех судов всех уровней и всех субъектов Российской Федерации. Объединяющая и координирующая роль — это еще одна из главнейших функций Совета.

Съезд принял Положение об органах судейского сообщества, в котором определил полномочия, порядок образования, структуру, руководящие органы Совета, частоту пленарных заседаний. В период между съездами судей полномочия высшего органа судейского сообщества поручено осуществлять Совету судей РФ. Практически он уполномочен решать все вопросы, отнесенные к компетенции органов судейского сообщества, за исключением вопросов, отнесенных к компетенции квалификационных коллегий.

Съезд избрал новый орган судейского сообщества — Высшую квалификационную коллегия судей.

⁴ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 23. Ст. 651.

По поручению II Всероссийского съезда Совет судей принял Кодекс чести судьи Российской Федерации⁵, устанавливающий правила поведения судей в профессиональной и внеслужебной деятельности, обязательные для каждого судьи, независимо от занимаемой должности. Практикой Верховного Суда РФ и квалификационных коллегий Кодексу придан нормативный характер.

Принятие Кодекса чести свидетельствует о том, что Совет судей был озабочен не только вопросами социальной защиты судей, сохранением льгот и привилегий, но и состоянием судейского корпуса страны, наведением порядка в своем собственном доме.

В 2012 году VII Всероссийский съезд судей принял Кодекс судейской этики⁶, заменивший Кодекс чести.

III Всероссийский (внеочередной) съезд судей

Внеочередной съезд был созван в 1994 году по инициативе Президента Б.Н. Ельцина. После трагических событий 1993 года был принят новый Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁷, увеличивший состав суда до 19 человек. В итоге образовалось сразу шесть вакансий, и Президент обратился к судейскому сообществу с предложением выдвинуть 12 кандидатов (т.е. по два на место), поэтому был созван внеочередной съезд.

Съезд определил 12 кандидатов в Конституционный Суд, набравших большинство голосов, и отправил этот список Президенту.

Из этого списка двое судей стали членами Конституционного Суда РФ.

Это неплохой результат, который свидетельствует о том, что уже за два года своего существования Совет завоевал определенный авторитет не только среди судей, но и в других органах власти.

Впрочем, внеочередной съезд не ограничился решением только этого во-

проса. На тот момент накопились и другие проблемы. Мы, например, обсудили концепцию судебного департамента. Эта идея появилась еще при разработке Закона о статусе судей и быстро нашла всеобщее понимание и поддержку: в судейском обществе никто не спорил с тем, что нужен орган, который занимался бы только обеспечением деятельности судов. В Министерстве юстиции было много направлений деятельности – нотариат, адвокатура, правовая пропаганда и т.д., так что обеспечение деятельности суда не было основным. Мы же считали, что должен быть орган, который будет заниматься только судами, и с этим были согласны все судьи. Согласия не было только по вопросу о том, каким этот орган должен быть. Одни судьи, в том числе и я, говорили, что он должен быть автономным от Министерства и действовать внутри судебной системы. Другие опасались уходить из ведомства в неизвестность. В итоге с небольшим перевесом победили вторые, и тогда съезд поручил министерству создать Судебный департамент. Однако министерство ничего не сделало, и уже на следующем съезде судьи единогласно проголосовали за то, чтобы департамент был учрежден вне органов исполнительной власти.

IV Всероссийский съезд судей

18 октября 1995 г. Совет судей принял постановление о необходимости создания Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. Споры между судьями закончились, и началась практическая работа.

Это решение поддержал затем и IV Всероссийский съезд судей, на котором был обсужден и одобрен подготовленный Советом судей проект закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации». В статье 31 проекта говорилось, что Судебный департамент обеспечивает деятельность судов общей юрисдикции, а его руководитель назначается на должность и освобождается от должности Председателем Верховного Суда с согласия Совета судей РФ, т.е. этот орган полностью подотчетен и подконтролен судейскому сообществу.

Совет судей получил новые законодательно закрепленные полномочия.

Формат статьи не позволяет говорить о всех перипетиях нелегкого процес-

⁵ Утвержден Постановлением Совета судей РФ от 21 октября 1993 г. // Советская юстиция. 1993. № 23.

⁶ Утвержден VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г. // Документ опубликован не был. Источник – СПС «Гарант».

⁷ Российская газета. 1994. 23 июля.

са прохождения законопроекта в палатах Федерального Собрания, тем не менее 8 января 1998 г. Федеральный закон № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»⁸ был принят.

Совет совместно с Председателем Верховного Суда РФ приступил к созданию нового федерального органа. С этого момента значительная доля внимания Совета уделялась и уделяется становлению Судебного департамента, организации его деятельности. Так был сделан еще один крупный шаг на пути укрепления самостоятельности и независимости судебной власти.

Этот съезд был назван чрезвычайным в силу того, что на протяжении ряда лет судебная система находилась в кризисе из-за недофинансирования. Причин нехватки финансов было две — недостаточность средств, запланированных в бюджете, и нецелевое использование средств, предназначенных для судов Министерством юстиции РФ. Совет судей приложил много усилий для наведения в этой сфере порядка и добился определенных результатов.

Некоторые наши коллеги говорили, что финансовое положение судебной системы зависит не от того, кто распределяет ресурсы, а от того, сколько их выделено в бюджете. Это ложная посылка. Практика показывала неспособность Министерства юстиции отстаивать интересы судов при формировании бюджета — во-первых, из-за того, что оно является частью правительства, а часть не может идти против целого, а во-вторых, потому, что министерство не было заинтересовано в этом вопросе.

Что касается нецелевого использования судейских средств, то Совет судей не имел достаточных полномочий для контроля над бюджетом, однако мы, не желая безучастно взирать на эту ситуацию, организовывали проверки как собственными силами, так и обращаясь к контрольно-ревизионным органам. Подводя итоги одной из таких проверок, Совет выразил недоверие тогдашнему министру юстиции России В.А. Ковалеву.

Через несколько лет, в 1998 году, Совету судей РФ и Верховному Суду РФ пришлось вступить в борьбу с Министерством

финансов РФ по вопросам финансирования судебной системы.

Министерство секвестрировало бюджет судебной системы по причине экономического кризиса в стране, хотя на это установлен прямой запрет в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»⁹ (далее — Конституционный закон о судебной системе): правительство не имеет права сокращать бюджет судебной системы по сравнению с предыдущим годом без согласия Совета судей. Мы указали на это Министерству финансов, но никакой реакции не последовало. Тогда Верховный Суд обратился в Конституционный Суд, который посчитал, что в данном случае правительство превысило свои полномочия и нарушило требования конституционного закона. Министерство финансов опять не отреагировало. Совет судей обратился к Генеральному прокурору РФ с просьбой возбудить уголовное дело против министра финансов за неисполнение решения Конституционного Суда и превышение власти. Мы знаем, что в кулуарах долго спорили, что делать с этим обращением, но в конце концов Министерство финансов признало свою неправоту и бюджет судебной системы восстановили. Мы, в свою очередь, сообщили в прокуратуру, что не настаиваем на возбуждении уголовного дела. В общем, все закончилось мирно. Через несколько лет эти перипетии подзабылись, и до нас дошли сведения, что Министерство финансов опять собирается секвестрировать бюджет судебной власти. Совет судей, не дожидаясь официальных документов от министерства, обратился напрямую к Президенту, описал ситуацию, перечислил нормативные акты, в том числе решение Конституционного Суда, вынесенное по этому поводу. И в результате министерство не стало сокращать финансирование.

Еще одна крупная задача, которой Совет судей занимался совместно с Верховным Судом, это разработка и принятие Конституционного закона о судебной системе в редакции, сохраняющей целостность федеральной судебной системы и единство статуса судей, отделяющей судебную власть от исполнительной путем передачи функций по организационному,

⁸ СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 223.

⁹ Российская газета. 6 января 1997 г.

ресурсному, кадровому обеспечению судов общей юрисдикций от Министерства юстиции к Судебному департаменту — органу, полностью подотчетному судейскому сообществу.

Совет судей и Верховный Суд отстаивали прежде всего сохранение всех действующих на тот момент судов (кроме уставных) как федеральных, входящих в единую судебную систему; образование Судебного департамента не в недрах исполнительной власти, а внутри судебной системы; предоставление высшим судам и Совету судей определенных полномочий при формировании бюджета судебной системы и полномочий по контролю за исполнением бюджета; введение института мировых судей.

Нужно сказать, что этот Конституционный закон принимался в очень тревожное и для судов, и для всей России время. Тогда единая судебная система стояла буквально на краю распада на множество региональных.

Следует напомнить, что в 1994–1996 гг. продолжался «парад суверенитетов». Главный лозунг тех лет — «Бери столько власти, сколько сможешь удержать!». И все брали максимум власти в своем регионе и покушались в том числе на судебную власть. Некоторые руководители субъектов РФ так и говорили: «Что это за суверенитет без суда? Суд — необходимый атрибут государственности. И на уровне нашего региона должны быть представлены все ветви власти — и исполнительная, и законодательная, и судебная».

В качестве аргумента они ссылались на слабость центральной федеральной власти, отсутствие у нее денег, чтобы обеспечить судам нормальные условия, и обещали: «Сейчас суды бедствуют, а мы построим дворцы правосудия и должным образом профинансируем судебную деятельность».

Но самое поразительное не в том, что разорвать судебную систему на части и получить каждый свою долю хотели руководители субъектов РФ, а в том, что их поддерживали в таком стремлении и Правительство России, и Администрация Президента. Они планировали оставить только три федеральных суда — Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный, сделав все остальные суды местными. Ссылались на опыт США, где действует смешанная судебная система,

и готовили соответствующие изменения в кодексы. Более того, в некоторых кавказских республиках уже были приняты законы о статусе судей, которые понижали уровень независимости судей и другие основные судейские гарантии. По сути, судей превращали в клерков. Эти планы реализовались бы, если бы не усилия судейского сообщества. Нам удалось самое главное — закрепить на уровне конституционного закона положение о том, что судебную систему Российской Федерации составляют федеральные суды.

Буквально в последний момент Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев сумел убедить наших оппонентов принять Конституционный закон о судебной системе именно в той редакции, которую предлагали мы.

Впрочем, надо отдать должное и сенаторам. Руководителей кавказских республик, Татарстана и Башкортостана, правда, переубедить не удалось, но все остальные поняли, что судебная власть — это одна из скреп, удерживающих целостность государства, а утрата единства судебной системы грозит российской государственности и чревата развалом страны.

31 декабря 1996 г. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» был принят в концепции, которую отстаивали Совет судей и Верховный Суд РФ.

Таким образом, Верховный Суд и Совет судей не позволили растащить судебную систему по «местным квартирам» и сохранили единое правовое пространство, которое обеспечивает гражданам правовую защиту на территории всей страны, судьям — гарантии единого правового статуса, а государству — целостность.

V Всероссийский съезд судей

V Съезд состоялся в ноябре 2000 года — как раз в то время, когда активизировались оппоненты судебной реформы и появились публикации, в которых утверждалось, что судебная реформа буксует или даже провалилась. Высказывались суждения о том, что необходимо разработать новую концепцию судебной реформы.

Однако вот что сказал Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на V Съезде судей и подводя итоги работы судейского сообщества и государства по

федеральные суды

правовая защита

целостность государства

формированию самостоятельной судебной власти за девять лет, прошедших со дня принятия Верховным Советом РСФСР Концепции судебной реформы:

«Говоря о главном итоге судебной реформы, хотел бы подчеркнуть: самостоятельная судебная власть в России, несмотря ни на какие проблемы... все-таки состоялась. Мы можем и должны это констатировать. В базовых параметрах концепция судебной реформы реализована. ...необходимо ускорение судебной реформы... Но только в тех параметрах, в которых она была изложена ранее. Думаю, неправильно говорить о том, что мы должны сейчас... начать снова коренную перестройку. Мы должны хотя бы закончить то, что наметили»¹⁰.

В итоговом постановлении V Съезда судей отмечалось: «В процессе судебной реформы проведена громадная реформа, в результате которой в России построена простая и понятная населению система судов... сформирован работоспособный судейский корпус, состоящий из наиболее квалифицированных юристов»¹¹.

За эти годы были заложены базовые основы судебной власти. Очевидно, существовали и возможности для развития и совершенствования, но нужно было двигаться именно в том направлении, в каком судебная реформа развивалась с самого своего начала, а не ломать и перестраивать все заново, как это предлагали некоторые «специалисты».

Сегодня органы судейского сообщества активно развиваются, и все большее число судей включается в их работу.

Сейчас, когда появилось Российское объединение судей (РОС), каждый судья при желании может участвовать в любых мероприятиях судейского сообщества. Когда существует только одна организация — Советы судей, то вовлеченность судей может быть немного ограничена, даже несмотря на то, что состав Советов постоянно меняется, идет ротация кадров. Должен сказать, что через Советы прошло много судей. Это полезная работа, которая расширяет кругозор и позволяет увидеть какой-то вопрос не односторонне, а в мас-

штабах области, страны. Это важно и интересно прежде всего потому, что наша страна большая, регионы разные и подходы в них тоже разные. Когда собираются судьи из разных субъектов Федерации, интересно послушать даже простой их разговор между собой. Что уж говорить про случаи, когда они обсуждают какие-то насущные вопросы!

Когда создавалось Российское объединение судей, высказывались опасения, что оно и Советы судей будут конкурировать. Инициаторы тем не менее были уверены, что никакой конкуренции не будет, потому что Совет судей занимается вопросами профессиональной деятельности судей и судов, а Объединение — тем, чем раньше занимались профсоюзы и общественные организации (комсомольские, молодежные и др.), т.е. правовой пропагандой, благотворительностью, помощью больным, попавшим в беду, например оплатой дорогостоящих лекарств и лечения. Кроме того, жизнь состоит не из одной только работы, и потому мы проводим спортивные состязания, творческие конкурсы, в том числе среди детей, организуем круглые столы, научно-практические конференции. Вместе с Верховным Судом Татарстана и Российским государственным университетом правосудия провели конференцию по судам присяжных, а до этого — конференцию в Ставрополе, посвященную 15-летию мировой юстиции. В 2014 году ряд областей провели конференции, посвященные 150-летию Судебной реформы 1864 года. Как правило, Советы судей и российские региональные объединения взаимодействуют, вместе организуют мероприятия. У РОС есть внебюджетные средства, которые можно потратить на то, на что у Совета, допустим, нет денег. У РОС только членские взносы, но их достаточно для того, чтобы проводить эти мероприятия.

Несмотря на все трудности, подчас противодействие, судебная система успешно развивалась благодаря тому, что в подготовке законопроектов и различных решений принимало участие большое количество судей, вовлеченных в работу органов судейского сообщества.

Поощрять и поддерживать творческие инициативы судей — одна из главных задач органов судейского самоуправления. ▣

судебная реформа
объединение судей
судейский корпус

¹⁰ Выступление на V Всероссийском съезде судей // <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21125>

¹¹ Постановление V Всероссийского съезда судей от 29 ноября 2000 г. // <http://ssrf.ru/siezd-sudiei/826>