
СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИИ

СООТНОШЕНИЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ И УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

© 2011 г. Инга Борисовна Михайловская¹

Краткая аннотация: судебная власть рассматривается как социальная система – организация, построенная по иерархическому принципу, но с учетом процессуальной самостоятельности суда. В силу этого наряду с судостроительными и процессуальными отношениями существуют и управленческие. Рассматриваются их субъекты, формы реализации, правовые основы. Подчеркивается роль управленческих отношений в формировании судебного корпуса.

Annotation: judicial power is treated as a social system / organization, based on hierarchical managerial principals, but taking into account the procedural independence of judges. Thus, alongside the judicial – organizational and procedural relationships there exist also hierarchical managerial ones. Its subjects, forms, realization and legal bases will be discussed. The hierarchical managerial relationships in the formation of the judicial corps will be emphasized.

Ключевые слова: иерархичность судебной системы, внутрисистемное, управленческое отношение, субъекты управленческого воздействия.

Key words: hierarchical management of the judicial system; internal systematic administration; hierarchical relationships; subjects of hierarchical managerial influence.

Понятие и основные характеристики управленческого отношения

Ни одно социальное образование, относящееся к классу систем – организаций, не может функционировать и даже существовать, если в нем отсутствуют процессы управления, которые часто именуются *организационными*. Следует отметить и тесное переплетение отраслей знания, предметом которых являются организации как социальные институты, с одной стороны, и процессы управления – с другой. Так «социология организации изучается социологией управления в той части, в которой речь идет об организационном управлении»².

Наличие в любой организации процессов управления является закономерным и неизбежным следствием иерархического построения организации, которое, как уже отмечалось, представляет собой ее неперемненное свойство.

В связи с тем что управленческие процессы нередко именуются организационными, необходимо

подчеркнуть, что термин «организация» употребляется в различных смыслах. Остановимся лишь на трех из них.

Во-первых, «организацией называется специально (искусственно) созданный институт («объединение институционального характера»³), занимающий определенное место в обществе и предназначенный для выполнения соответствующей функции.

В этом смысле понятие организации используется для обозначения судостроительного аспекта судебной системы (система учрежденных государством судов, их компетенция, статус в структуре власти и т.д.).

Во-вторых, термин «организация» может означать определенный вид деятельности, представляющий собой процесс, связанный с сознательным и целенаправленным воздействием «организатора» на «организуемых».

В этом смысле понятие «организация» совпадает с понятием «управление»⁴. Это обстоятельство необходимо иметь в виду, когда мы исследуем

¹ Заведующая сектором проблем судопроизводства Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: iggran@iggran.ru).

² Пригожин А.И. Современная социология организаций. М., 1995. С. 10.

³ Там же. С. 44.

⁴ Е.Б. Абросимова отождествляет организационное обеспечение деятельности арбитражных судов с их ресурсным обеспечением, сужая его содержание (см.: Абросимова Е.Б. Органы судебного сообщества // В кн.: Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. С. 554).

функционирование судебной системы. Дело в том, что как процессуальное законодательство, так и судоустройственное не употребляют термина “управление”, но содержат нормы, наделяющие определенных должностных лиц организационными полномочиями. Далее эти полномочия будут рассмотрены применительно к должностным лицам судебной системы. А.И. Пригожин отмечает и *третье* значение термина “организация”. “Здесь можно иметь в виду упорядоченность какого-либо объекта, – пишет он. – Тогда под организацией понимаются определенные структуры, строение и тип связей как способ соединения частей в целое, специфический для каждого типа объектов”⁵.

В этом смысле термин “организация” более всего применим тогда, когда речь идет о нормативной модели устройства и функционирования судебной системы.

В научной литературе по проблемам социального управления последнее определяется как процесс непрерывного и целенаправленного воздействия на объект с целью достижения необходимых результатов.

В.Н. Шевелев выделяет три аспекта управления: а) институциональный – “кто” “кем” управляет; б) функциональный – “как” осуществляется управление; в) инструментальный – “чем” осуществляется управление⁶.

Процесс управления представляет собой реализацию управленческих отношений. “Управленческая деятельность пронизана социальными взаимодействиями, в числе которых можно выделить три группы: 1. В управляющей подсистеме (субъекте управления). 2. В объекте управления. 3. Между обеими этими подсистемами.

На их основе возникают социальные отношения, порождаемые разными группами взаимодействий. Они различаются между собой, но при этом являются однотипными. Это особая разновидность общественных отношений – управленческие отношения”⁷. Всеобщность и универсальность управленческих отношений проявляются в их проникновении во все сферы социальной жизни. Общим для всех определений, существующих в такой отрасли знаний, как теория управления, является признание в структуре общественных отношений особого рода отношений – управлен-

ческих, которые возникают в процессе управления в социальных системах.

Управленческие отношения, и в этом их важная особенность, не могут нормативно регламентироваться полностью. “Правовое регулирование и управление не совпадают по объему воздействия на объекты...”

Во-первых, право регулирует не только управленческие, но и другие виды общественных отношений, а управление использует не только правовые средства управляющего воздействия... Значительная часть отношений, складывающихся в процессе управления, не регулируется, да и не может регулироваться правом.

Во-вторых, право устанавливает лишь общие границы управленческой целесообразности..., предоставляя возможность широкого выбора путей и методов решения социальных проблем”⁸.

В силу иерархического построения системы организации должностное лицо вышестоящего уровня системы имеет существенный диапазон выбора характера и способов воздействия на работника нижестоящего уровня⁹.

Управленческие отношения весьма разнообразны. Применительно к их субъекту они могут быть разделены на две группы. К *первой* относятся управленческие воздействия, исходящие от субъекта, который находится за пределами управляемой подсистемы. *Вторую* группу составляют управленческие отношения, возникающие между субъектом и объектом, которые объединены рамками одной и той же системы-организации.

В соответствии с этим делением управление может быть внешним и внутренним. Применительно к судебной системе *внешнее* управление осуществляется прежде всего путем принятия решений законодательной властью, порождающих правовые последствия для организации и функционирования судопроизводства. Результат такого рода воздействий выражается в характере принимаемых судом решений по рассматриваемым делам, организационных изменениях судебной системы, порядке ее кадрового обеспечения и т.д.

При таком понимании внешнего управления следует признать, что оно достаточно полно исследуется в юридической литературе (хотя и без использования управленческой терминологии).

⁵ Пригожин А.И. Указ. соч. С. 44.

⁶ См.: Шевелев В.Н. Социология управления. Ростов-н/Д., 2004. С. 25.

⁷ Социология управления / Под общ. ред. В.Э. Бойкова. М., 2006. С. 93.

⁸ Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / Под ред. В.Д. Малкова. М., 1990. С. 89.

⁹ Пригожин А.И. Указ. соч. С. 61.

Что же касается *внутреннего* (внутрисистемного) управления, т.е. характера и результатов воздействия судов вышестоящего уровня на нижестоящие, то оно изучается только в рамках юридических дисциплин, в которые “не вмещаются” управленческие отношения, не урегулированные правом. Сказанное относится и к управленческим отношениям, субъектом которых являются руководители судебных органов всех уровней.

Следует еще раз подчеркнуть, что закон в принципе не может формализовать и нормативно закрепить правила внутрисистемного управления. Он может лишь установить компетенцию (круг полномочий) субъекта управления и набор вариантов решений, которые он вправе принимать. Причем, в отличие от процессуальных решений, которые, как правило, требуют фактического обоснования, управленческие решения в большей степени основываются на усмотрении принимающего их должностного лица.

К этому следует добавить, что в реальной жизни цели управления могут не совпадать с официальными целями системы, в силу чего управленческие воздействия могут как способствовать, так и препятствовать решению проблем социальной жизни. Как отмечает А.И. Пригожин, “в социальном управлении цель никогда не может быть тождественна результату. При взаимодействии мотивов со средствами, даже при достижении цели, в результат привносятся другие следствия, не совпадающие с начальным, предполагаемым результатом”¹⁰.

Наиболее наглядной иллюстрацией этого положения является изменение решений, принятых законодателем (внешнее управление) в отношении одного и того же процессуального института. Достаточно упомянуть неоднократное изменение в последние годы порядка возбуждения уголовных дел.

Поскольку цель управления и конкретного управленческого решения определяется субъектом возникающего отношения осознанно, то наряду с рациональным моментом она содержит и субъективный, ценностный ориентир (установки, влечения, интересы). Поэтому “нерациональный элемент” всегда присутствует в цели управленческого воздействия. Таким образом, цель, для достижения которой возникает управленческое отношение, не существует в объективной действительности “в готовом виде”, ее нужно определить и надлежащим образом сформулировать. На данный процесс влияют прошлый опыт,

имеющиеся средства, наиболее актуальные потребности и т.п.

Субъективный элемент в определении цели управленческого воздействия обуславливает и неопределенность, в отличие от правоотношений, предмета управленческого отношения. Содержательно он ограничен лишь рамками полномочий субъекта управленческого воздействия.

Важная особенность управленческих отношений состоит в специфике связи между их субъектом и объектом, которая является следствием иерархического построения систем – организаций. Одним из проявлений такого построения является односторонняя личная зависимость одного человека от другого. А.И. Пригожин отмечал, что «решение ряда вопросов отдается на “личное усмотрение” вышестоящего работника. Отсюда возникает личная зависимость или так называемый личный режим в организации, т.е. легальное, законное воздействие субъективных качеств одного работника на другого»¹¹.

Иерархия функционирует как власть, в силу чего управленческое отношение опирается на тот или иной ресурс принуждения адресата воздействия к выполнению полученных указаний, формально и неформально установленных правил и норм поведения. Другими словами, властный характер управленческого отношения предполагает принуждение и необходимость в санкциях за отсутствием желаемой реакции на оказанное воздействие.

Если любые отношения между людьми, в том числе и при непосредственном взаимодействии в процессе управления, никогда не могут быть чисто рациональными, только служебными, чисто официальными, то отношения, связывающие субъекта и объекта управленческого воздействия имеют индивидуальную окраску (симпатия, антипатия, доверительность, подозрительность и т.п.)¹².

Особенность формы и содержания управленческих отношений заключается и в существенной роли прошлого опыта. «Со временем, – пишет А.И. Пригожин, – развитие управления приводит к накоплению продуктов “прошлой” управленческой деятельности. С одной стороны, таким образом суживаются возможности целенаправленного

¹⁰ Пригожин А.И. Социология организаций. М., 1980. С. 45.

¹¹ Пригожин А.И. Современная социология организаций. С. 61, 62.

¹² “Формально организация рассчитывает на функционеров, а действуют в ней люди, отнюдь не тождественные своей функции: личности, интересы, которые не исчерпываются целями организации” (см.: там же. С. 105).

регулирования; с другой – управление получает в свое распоряжение все больше средств воздействия и их сравнительной успешности»¹³.

Иерархическое построение системы – организации обуславливает, как правило, двойственность положения субъекта управленческих отношений. За исключением должностного лица (лиц), занимающего высшую ступень служебной лестницы, остальные руководители различных структурных звеньев системы являются одновременно и субъектами, и объектами управленческих отношений. Это обстоятельство влияет на содержание управленческого воздействия, которое проходит через несколько уровней системы. “Объект”, становясь “субъектом” воздействия, приносит свое видение, касающееся как цели, которая задана вышестоящем уровнем системы, так и средств ее достижения. Это усиливает роль субъективного начала в процессе управления и создает возможность корректировки исходящих сверху указаний, что может иметь как позитивные, так и негативные последствия для функционирования системы – организации. Поскольку управленческие отношения – это отношения между людьми, то, выступая в качестве управляемых, они могут реагировать на оказываемое воздействие различным образом. На характер их реакции действует комплекс факторов, в числе которых важнейшими являются принципиальная исполнимость идущих сверху указаний, наличие необходимых материально-технических и временных ресурсов, а также существование внутреннего согласия управляемых с целесообразностью воздействия либо по крайней мере отсутствие с их стороны явного неприятия.

Социальные системы – организации, как правило, многоуровневые. В силу этого управленческие воздействия, исходящие от субъектов, находящихся на различных ступенях иерархической лестницы, могут противоречить друг другу. Следует иметь в виду, что наиболее вероятна ситуация, когда объект управления отдает предпочтение тем воздействиям, с субъектом которых существует непосредственная служебная (профессиональная) связь, т.е. предпочтение будет отдано “начальнику”, а не “начальнику начальника”.

Важно подчеркнуть, однако, что большая часть управленческих воздействий не имеет формы субъектно-объектных отношений. Так, одна из важнейших задач управления – ресурсное обеспечение системы реализуется путем распределения имеющихся средств односторонним волеизъ-

явлением субъекта управления. Другое дело, что волеизъявление может быть результатом неформальных отношений, существующих между субъектом и объектом воздействия, но это не меняет одностороннего характера последнего.

Управленческие воздействия фиксируются в различных документах, отражающих требования, указания и т.п. субъекта верхнего уровня системы, обращенные к нижестоящим ее звеньям. Но значительная часть управленческих воздействий вообще не имеет документального закрепления.

Рассматривая понятие управленческого отношения, следует отметить, что основные его элементы свойственны и процессам самоуправления. В социологической литературе самоуправление рассматривается как такая организация жизнедеятельности системы, “при которой эта жизнедеятельность регулируется и направляется собственными внутренними силами, входящей в ее структуру собственной управляющей подсистемой, а не внешними по отношению к данной системе структурами ... Суть самоуправления выражается прежде всего в том, что организованная на таких началах система обладает достаточной автономностью, независимостью от стоящих над ней властно-управленческих структур, что означает возможность самостоятельно управлять своими делами. Этот признак может быть назван социально-организованной автономией”¹⁴.

Вместе с тем автономность социальных систем не может быть абсолютной. Любая из них “встроена” в какую-то другую систему, имеющую больший масштаб и (или) высокий уровень. Поэтому ее автономность, самостоятельность, независимость неизбежно могут проявляться лишь в каком-то определенном диапазоне. Они ограничены рамками, которые определяются либо объективными обстоятельствами, либо социокультурными факторами (традициями, обычаями и др.), либо правовыми установлениями, либо конвенциональной договоренностью. При этом “у разных видов общественных процессов пределы управляемости отличаются своим диапазоном”¹⁵.

Управленческие отношения, существующие в судебной системе и как в части ее – *системе уголовного судопроизводства*, обладают всеми указанными характеристиками, но вместе с тем отличаются определенной спецификой. Наиболее важными особенностями этих отношений являются следующие.

¹⁴ Социология управления / Под общ. ред. В.Э. Бойкова. С. 23.

¹⁵ Там же. С. 28.

¹³ Там же. С. 72.

1. Существует тесная связь внутрисистемных управленческих отношений с реализацией судьями своих полномочий. Дело в том, что внутрисистемное управление в числе других задач включает и задачу кадрового обеспечения. При этом предметом управленческих отношений могут быть не только вопросы, связанные с назначением на должность судьи и прекращением судейских полномочий, но и со всей служебной карьерой судьи¹⁶. Основой решения этих вопросов, как правило, служит законность и обоснованность принимаемых судьей процессуальных решений, по крайней мере, с точки зрения вышестоящей судебной инстанции, а также соблюдения установленных законом процессуальных сроков и т.п.

Так, когда квалификационная коллегия решает вопрос о повторном назначении на должность судьи лица, уже работавшего судьей, то важнейшее значение имеют сведения о количестве рассмотренных им дел и качестве принятых решений, т.е. не отмененных и не измененных кассационной инстанцией, за три года¹⁷.

2. Неурегулированная законом часть управленческих отношений весьма значительна, а устанавливаемые ею рамки допустимого поведения отличаются неопределённостью. Невозможность формализации внутрисистемных управленческих отношений означает и пробельность процедуры их реализации.

3. Прошлый опыт функционирования системы уголовного судопроизводства является одним из наиболее важных регуляторов внутрисистемного управления. Наряду с другими моментами это обуславливает консерватизм системы уголовного судопроизводства, сложности с принятием ею новых подходов, изменением приоритетов и т.п.

4. Формы реализации властного элемента управленческих отношений отличаются рядом особенностей.

Во-первых, если процессуальные отношения никогда не могут иметь своим предметом конкретный судебный орган либо определённого судью, а лишь принятые ими решения по уголовному делу, то предметом управленческих решений мо-

жет быть служебная (профессиональная) карьера конкретных судей.

Во-вторых, должностное лицо, не имеющее полномочий на принятие соответствующего кадрового решения, фактически играет основную роль, т.е. является реальным субъектом управленческого отношения. Так, позиция председателя суда может определять и, как правило, определяет характер решения квалификационной коллегии при рассмотрении последнего вопроса о наложении на судью дисциплинарного взыскания, о выдвижении его на более высокую должность и т.п.

В-третьих, в силу иерархического построения системы уголовного судопроизводства субъекты управленческих отношений, начиная с должности председателя районного суда, одновременно могут выступать и в роли объекта такого рода отношений с судом более высокого уровня. Исключение составляет лишь Председатель Верховного суда РФ, который не может быть объектом "внутрисистемных управленческих отношений".

Различие между управленческими и процессуальными отношениями проявляется и в предмете их регулирования. В то время как процессуальные отношения отражают и формируют процедуру судопроизводства, сфера управленческих отношений в принципе ограничена обеспечивающими (вспомогательными) функциями системы уголовного судопроизводства: кадровой, материально-технической, финансовой, информационно-аналитической, а также собственно управленческой, именуемой также организационной. На уровне законодательной модели тесная связь и даже переплетение процессуальных и управленческих отношений наиболее отчётливо проявляются применительно к функции кадрового обеспечения – центральной в функционировании всей системы.

Некоторые аспекты управленческих отношений в уголовном судопроизводстве, субъектом которых является председатель суда, не раз подвергались критике отечественными юристами. Так, П.А. Лупинская подчёркивала необходимость "для обеспечения объективности судей... отказаться от распределения дел между судьями по усмотрению председателя суда, установить правила распределения дел по объективным критериям"¹⁸.

¹⁶ Под прохождением службы, или карьерой, понимаются: 1) фактическое исполнение судьей своих обязанностей и требований, предъявляемых к нему документами типа кодекса чести или этики; 2) продвижение судьи по ступеням судейской иерархии; 3) повышение уровня оплаты (см.: Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. С. 584).

¹⁷ Данный срок установлен ч. 7 ст. 21 Положения о порядке работы квалификационной коллегии судей // Вестник высшей квалификационной коллегии судей. 2007. № 2 (12). С. 41.

¹⁸ Лупинская П.А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство и практика. М., 2006. С. 173. Нельзя не отметить, что существующий порядок не согласуется с ч.1 ст. 47 Конституции РФ, в силу которой "никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом". В настоящее время право на "своего" судью не раскрыто в уголовно-процессуальном законе.

Вместе с тем проблема разграничения процессуальных и управленческих отношений, на наш взгляд, может быть решена лишь частично, т.е. в тех случаях, когда предмет управленческого отношения непосредственно указан в законе.

Невозможность чёткого разграничения управленческих и процессуальных отношений помимо ряда других моментов связана и различиями в их логической структуре. Если логическое строение процессуальных отношений в принципе сводится к двум типам: 1) при наличии указанных законом условий предписывается принятие определенного, безальтернативного решения; 2) при наличии указанных в законе условий предписывается принятие одного из нескольких возможных решений, то логическое построение правовой основы управленческих отношений иное. Закон, как правило, не регламентирует ни условий, при наличии которых возникает конкретное правоотношение, ни содержания решений, которые в этом случае могут быть приняты.

Возможности субъекта управления ограничены лишь кругом его полномочий, причем последние, как правило, формулируются законом в общей форме. Различия в логической структуре процессуальных и управленческих отношений имеют своей основой не дефекты законодательной техники, а несовпадение объема понятий “процедура судопроизводства” и “функционирование судебной системы”.

Если в принципе процедура поддается формализации, хотя и содержит в себе субъективный элемент, то функционирование системы судопроизводства неизбежно содержит элементы, которые невозможно формализовать в силу разнородности и разнообразия ситуаций, обуславливающих возникновение управленческих отношений и их содержание.

Прежде чем перейти к содержательному анализу закреплённых в законе управленческих полномочий должностных лиц и органов судебной системы, отметим ещё раз, что в юридической литературе эти полномочия именуются организационными (следуя терминологии закона), а по своей природе их относят к административным.

Форма закрепления управленческих отношений в судоустройственном и уголовно-процессуальном законодательстве

Законодательной основой управленческих отношений в судебной системе является ст. 6² Закона РФ “О статусе судей в Российской Фе-

дерации”¹⁹, которая определяет круг внепроцессуальных полномочий председателя суда и его заместителя. Часть 1 этой статьи устанавливает перечень таких полномочий, конкретизируя их в различной степени.

Но прежде чем перейти к содержательному анализу закреплённых в законе управленческих полномочий должностных лиц и органов в системе уголовного судопроизводства, отметим еще раз, что они именуются организационными, а термин “управленческий” судопроизводственным и процессуальным законодательством не употребляется. По своей правовой природе организационные отношения определяются как административные, но специфика их реализации в судебной системе фактически остается за пределами юридического анализа.

Между тем они сохраняют все свойства управленческих отношений, прежде всего невозможность полной формализации (конкретизации). Из числа полномочий председателей и заместителей председателей судов, указанных в ст. 6² Закона “О статусе судей в Российской Федерации”, наиболее конкретизированы следующие:

установление правил внутреннего распорядка суда на основе утверждаемых Советом судей РФ типовых правил внутреннего распорядка судов и контроль за их выполнением (п. 2 ч. 1);

осуществление общего руководства за деятельностью аппарата суда, в том числе назначение на должность и освобождение от должности работников аппарата суда, а также распределение обязанностей между ними, принятие решения о поощрении работников аппарата суда либо о привлечении их к дисциплинарной ответственности. Организация работы по повышению квалификации работников аппарата суда (п. 5 ч. 1);

организация работы по повышению квалификации судей (п. 4 ч. 1).

В меньшей степени конкретизировано такое полномочие, как распределение обязанностей между заместителями председателя, а также “в порядке, установленном федеральным законом, – между судьями” (п. 3 ч. 1). Заметим, что такого закона нет, и существует лишь личное усмотрение председателя суда.

Полномочие, согласно которому председатель суда регулярно информирует судей и работников аппарата суда о своей деятельности и о деятель-

¹⁹ Закон был принят 26 июня 1992 г. затем в него были внесены многочисленные дополнения и изменения (см.: Закон РФ “О статусе судей в Российской Федерации”. М., 2009).

ности суда (п. 6 ч. 1), также не отличается конкретностью, поскольку не раскрыты цель такого информирования и критерии ее результативности.

Наименьшая конкретизация, а точнее ее отсутствие свойственно п.1 и п. 7 ч. 1 ст. 6² рассматриваемого Закона. Согласно п. 1 председатель “организует работу суда”, а п. 7 предоставляет ему право осуществлять “иные полномочия по организации работы суда”.

Таким образом, используя управленческие (“организационные”) полномочия, председатель суда исходит из конкретной ситуации, которая и определяет содержание принимаемых решений.

Разделение функций отправления правосудия и внутрисистемного управления закрепляется и наличием установленного Законом порядка наделения полномочиями и прекращения полномочий председателей судов (ст. 6¹ Закона “О статусе судей в Российской Федерации”).

Данный порядок в принципе аналогичен порядку наделения судейскими полномочиями, но есть и некоторые отличия:

председатель и заместитель председателя суда назначаются на 6-летний срок. При этом одно и то же лицо может быть назначено на должность председателя (заместителя) суда одного и того же суда неоднократно, но не более двух раз подряд;

лишение (прекращение) статуса судьи автоматически влечет прекращение полномочий председателя (заместителя председателя суда). В противоположность этому истечение срока полномочий указанных должностных лиц или их досрочное прекращение сохраняет в неприкосновенности статус судьи;

в случае если на должность председателя или заместителя председателя суда назначается лицо, не являющееся судьей соответствующего суда, и в данном суде отсутствует вакантная должность судьи, штатная численность судей этого суда увеличивается на основании заявления председателя или заместителя председателя соответствующего суда, полномочия которого прекращены;

закон содержит различные формулировки оснований досрочного прекращения полномочий судьи и руководителей судов. Если полномочия судьи могут быть досрочно прекращены в результате совершения им дисциплинарного проступка (ст. 12¹ Закона “О статусе судей в Российской Федерации”), то полномочия председателей и заместителей председателей судов могут быть досрочно прекращены решением соответствующей квалификационной коллегии судей в связи с неис-

полнением или ненадлежащим исполнением ими своих должностных обязанностей, предусмотренных действующим законодательством (с. 6¹ Закона “О статусе судей в Российской Федерации”).

В Обзоре рассмотрения дел о судебном оспаривании решений квалификационных коллегий судей, подготовленном Управлением анализа и обобщения судебной практики Верховного Суда РФ и Высшей квалификационной коллегией судей, досрочное прекращение полномочий председателей и их заместителей имеет место по таким основаниям, как плохая организация работы суда (отсутствие контроля за движением дел, за состоянием делопроизводства, неравномерное распределение нагрузки среди судей, распределение дел судьям, находящимся в отпуске или при временной нетрудоспособности, задержка в передаче дела от одного судьи другому при отводе судьи, отсутствие анализа причин нарушения сроков рассмотрения дел), отсутствие работы по организации повышения квалификации работников аппарата.

Ненадлежащим исполнением обязанностей председателя и заместителя председателя суда признаются также создание в суде неблагоприятной психологической обстановки, избрание председателем суда неправильных методов руководства: грубое обращение с работниками суда, унижение их личности, применение угроз об увольнении за малейшие недочеты, применение метода контроля в виде докладных записок²⁰.

Все сказанное свидетельствует о том, что руководители судов помимо процессуальных обладают и управленческими полномочиями, т.е. являются субъектами внутрисистемного управления. Рассматривая их в этом качестве, следует подчеркнуть особую важность имеющих у них полномочий в сфере кадрового формирования судебного корпуса. Без представления председателя суда не состоится ни назначение на судебскую должность, ни отрешение от нее.

Более того, вся карьера судьи зависит от председателя суда, который является инициатором процесса продвижения по службе, присвоения квалификационного класса и т.п.

Другим, не менее значимым субъектом внутрисистемного управления являются органы судебного сообщества, прежде всего квалификационные коллегии судей. Согласно ст. 1 Федерального закона “Об органах судебного сообщества в Российской Федерации” от 14 марта 2002 г. судебское

²⁰ Вестник Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. 2005. № 1 (7). С. 31.

сообщество образуют судьи федеральных судов всех видов и уровней, судьи судов субъектов РФ, составляющих судебную систему Российской Федерации.

Органами судейского сообщества являются: Всероссийский съезд судей; конференции судей субъектов РФ; советы судей субъектов РФ; общие собрания судей; Высшая квалификационная коллегия судей РФ; квалификационные коллегии судей субъектов РФ.

В Законе закреплен следующий перечень задач, которые призваны решать органы судейского сообщества:

- 1) содействие в совершенствовании судебной системы и судопроизводства;
- 2) защита прав и законных интересов судей;
- 3) участие в организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности;
- 4) утверждение авторитета судебной власти, обеспечение выполнения судьями требований, предъявляемых Кодексом судебной этики.

Решения данных задач и необходимые для этого полномочия, очевидно, не могут быть ограничены лишь пресечением и предотвращением посягательств на интересы судей. В связи с этим следует учитывать несколько обстоятельств.

Во-первых, Кодекс судебной этики требует от судьи “в любой ситуации...сохранять личное достоинство, дорожить своей честью, избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, причинить ущерб репутации судьи и поставить под сомнение его объективность и независимость при осуществлении правосудия” (ст. 3)²¹.

Таким образом, требование надлежащего поведения обращено непосредственно к судье, поскольку соблюдение или нарушение этого требования зависит в конечном счете от его личного выбора. В силу этого органы судейского сообщества могут только реагировать на факт ненадлежащего поведения судьи, т.е. выполнять не “охранительную” (по отношению к судье), а “репрессивную” функцию.

Во-вторых, говоря об участии органов судейского сообщества в организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности, закон в некотором роде преуменьшает их роль, поскольку она является ключевой при решении вопросов профессиональной карьеры судей и качества судейского корпуса в целом.

В-третьих, задача защиты прав и законных интересов судей представляется декларативной, так как рассматриваемый Закон не дает ответа на вопрос о том, каковы предмет и средства защиты и какими полномочиями обладают органы судейского сообщества для решения этой задачи.

Органы судейского сообщества представляют собой сложную систему, которую в известном смысле можно представить как “государство в государстве” со своими ветвями власти: законодательной (съезд, конференция), исполнительной (советы судей), судебной (квалификационные коллегии).

Формирование органов судейского сообщества, с одной стороны, отражает стремление законодателя упрочить особый статус судебной власти, предотвратить возникновение субъекта управления, находящегося за ее пределами, а с другой – организационно оформить и укрепить правовую основу внутрисистемного управления.

С этой точки зрения, особое значение имеют квалификационные коллегии, которые наряду с председателями судов играют важную роль в реализации кадровой политики в системе уголовного судопроизводства.

Исключительность компетенции квалификационных коллегий подчеркивается тем обстоятельством, что *Всероссийский съезд судей*, являющийся высшим органом судейского сообщества, не правомочен принимать решения по вопросам, входящим в компетенцию квалификационных коллегий. Закон устанавливает также, что за принятые решения квалификационные коллегии не подотчетны какому-либо органу судейского сообщества²².

Квалификационные коллегии представляют собой двухуровневую систему: *Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации и квалификационные коллегии судей субъектов РФ*.

Законодательное регулирование формирования и полномочий квалификационных коллегий учитывает специфику статуса руководителей судов как субъектов внутрисистемного управления.

Во-первых, в силу ч. 7 ст. 11 Закона РФ “Об органах судейского сообщества” 2002 г. в состав квалификационных коллегий судей субъектов РФ не могут быть избраны председатели судов и их заместители. В состав Высшей квалификационной коллегии судей не могут быть избраны

²¹ Вестник Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. Вып. 5. 2005. С. 20.

²² О порядке их формирования см.: Михайловская И.Б. Суды и судьи: независимость и управляемость. М., 2010. С. 60–65.

Председатель Верховного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ и их заместители.

Следует отметить также, что судья не может быть избран одновременно в совет судей и в квалификационную коллегию судей одного уровня, а также не может быть членом квалификационных коллегий судей разных уровней.

Во-вторых, если квалификационные коллегии судей субъектов РФ полномочны принимать решения в отношении судей верховных судов республик, краевых, областных и равных им судов, арбитражных судов, а также других судов, действующих на территории субъектов Федерации, то председатели и их заместители федеральных судов (кроме районных) подпадают под компетенцию Высшей квалификационной коллегии судей.

Полномочия квалификационных коллегий весьма широки. Они рассматривают заявления кандидатов на судейские должности; представления председателей судов об утверждении судей этих судов членами президиумов данных судов, членами коллегий Верховного Суда, их председателей и заместителей председателей; приостанавливают, возобновляют либо прекращают полномочия судей; осуществляют их квалификационную аттестацию; налагают дисциплинарные взыскания.

Решения, принимаемые квалификационными коллегиями, различны по своему юридическому и фактическому значению в зависимости от их положительного или отрицательного характера. Отказ квалификационной коллегии поддержать кандидатуру на должность судьи, присвоить ему соответствующий классификационный класс и т.п., по существу, пресекает дальнейшее рассмотрение вопроса. При этом, хотя любое решение, связанное с рекомендацией на должность судьи, может быть обжаловано в судебном порядке, но основания обжалования различны для положительных и отрицательных решений. В соответствии с ч. 8 ст. 5 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» решение квалификационной коллегии о рекомендации на должность судьи может быть обжаловано в судебном порядке, если коллегией нарушен установленный законом порядок отбора претендентов на должность судьи. Решение об отказе в рекомендации на должность судьи может быть обжаловано в судебном порядке как в связи с нарушением порядка отбора претендентов на эту должность, так и по существу решения.

В силу того, что в сфере кадрового обеспечения судебной системы субъектами управленческих воздействий могут быть как руководители

судебных органов, так и квалификационные коллегии, то закон регламентирует ситуацию, когда председатель суда отрицательно относится к положительному заключению квалификационной коллегии.

В случае несогласия с таким решением председатель суда возвращает его для повторного рассмотрения в ту же квалификационную коллегию. Если при повторном рассмотрении квалификационная коллегия судей двумя третями голосов членов подтверждает первоначальное решение, то председатель суда обязан внести представление о назначении рекомендуемого лица на должность судьи. Обратная ситуация, при которой председатель положительно относится к претенденту на судейскую должность, а квалификационная коллегия отказывает в даче положительного заключения, пресекается процесс назначения на судейскую должность.

Законодатель не установил какой-либо зависимости, т.е. управленческих отношений между Высшей квалификационной коллегией и квалификационными коллегиями судей субъектов Федерации. Вместе с тем, Высшая квалификационная коллегия вправе рассматривать вопросы, отнесенные к компетенции квалификационных коллегий субъектов, в случае невозможности их разрешения последними.

Такого рода случаи в законе не предусмотрены, что расширяет сферу управленческих возможностей Высшей квалификационной коллегии РФ.

В тех случаях, когда квалификационная коллегия рассматривает вопрос о наложении на судью дисциплинарного взыскания, на ее заседании могут участвовать и высказывать свое мнение председатели и заместители председателей судов²³. Кроме того, следует отметить, что примерно две трети жалоб на действия судей со стороны граждан и должностных лиц, поступающих в квалификационные коллегии, направляются для проверки председателям районных (городских) судов²⁴.

В связи с этим заметим, что сложившийся порядок противоречит п. 20 Основных принципов независимости судебных органов, принятых ООН, согласно которому решения о дисциплинарном взыскании или увольнении должны быть

²³ В такого рода заседании вправе участвовать руководители Судебного департамента при Верховном Суде РФ и входящих в его систему органов, председателей и заместителей председателей советов судей, других квалификационных коллегий и их представителей.

²⁴ Вестник Высшей квалификационной коллегии судей РФ. Вып. 5. 2005. С. 33.

предметом независимой проверки²⁵. Вряд ли таковой можно признать проверку, проводимую руководителем судебного органа.

Как уже говорилось, в круг полномочий Высшей квалификационной коллегии судей входит рассмотрение кандидатур на должность председателей и заместителей председателей федеральных судов, за исключением районных, кандидатуры руководителей которых рассматривают квалификационные коллегии субъектов Федерации. Между тем, в отличие от требований к кандидатам на должность судьи, сформулированные законодателем (ст. 4 Закона “О статусе судей в Российской Федерации”), критерии, которым должен удовлетворять кандидат на должность председателя и заместителя председателя суда, в законе отсутствуют. Это усиливает роль субъективного фактора в процессах внутрисистемного управления.

Управленческие полномочия председателей судов охватывают не только вопросы, связанные с кадровым составом судебского корпуса. Хотя организационное (ресурсное) обеспечение деятельности судов возложено на аппараты Конституционного и Высшего Арбитражного судов, а применительно к системе судов общей юрисдикции – на Судебный департамент Верховного Суда, роль председателей судов в финансовом обеспечении судебной системы весьма значительна.

Согласно ч. 3 ст. 33 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” 1996 г., Правительство РФ разрабатывает проект федерального бюджета в части финансирования судов во взаимодействии с председателями Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, руководителем Судебного департамента при Верховном Суде РФ и с Советом судей РФ. При наличии разногласий Правительство РФ прилагает к проекту федерального бюджета предложения соответствующих судов, Судебного департамента при Верховном Суде РФ и Совета судей РФ со своим заключением.

Представители указанных судов, а также руководитель Судебного департамента вправе участвовать в обсуждении бюджета в Федеральном Собрании РФ.

Таким образом, судоустройственное законодательство включает в себя нормы, регулирующие управленческие полномочия руководителей судебных органов. Что же касается уголовно-процессуального закона, то он не выделяет ка-

ким-либо образом председателей и заместителей председателей судов. В УПК РФ указана лишь фигура председательствующего в судебном заседании, все полномочия которого регламентируются в форме процессуальных отношений.

Согласно ст. 243 УПК РФ председательствующий:

руководит судебным заседанием, принимает все предусмотренные УПК РФ меры по обеспечению состязательности и равноправия сторон;

обеспечивает соблюдение распорядка судебного заседания, разъясняет всем участникам судебного разбирательства их права и обязанности, порядок их осуществления, а также знакомит с регламентом судебного заседания, установленным ст. 257 УПК РФ.

Процессуальный характер этих полномочий подчеркивается тем обстоятельством, что возражения любого участника судебного разбирательства против действий председательствующего заносятся в протокол судебного заседания.

Законодательная регламентация внутрисистемного управления в органах судебной власти вызвала критику в ряде публикаций. Прежде всего отмечалось, что она ведет к утрате судебским сообществом “качества самоуправления”, составляющего сущность его природы. Подавляющее большинство вопросов организации и деятельности судебского сообщества и его органов решено государством в форме федерального закона, хотя и на основе инициативы судебского сообщества... Иными словами, судебское самоуправление огосударвляется, оно из специфического самоуправляемого сообщества (ассоциации, объединения) превращается в один из многих государственных институтов... (не имеющих самостоятельных государственно значимых функций, за исключением решения вопроса об отборе кандидатов на должности судей и, отчасти, об ответственности судей)”²⁶.

Данная позиция, несмотря на ее внешнюю привлекательность, вызывает ряд возражений:

во-первых, вряд ли можно говорить об “огосударвлении” любой из организационных форм судебной власти, поскольку последняя сама входит в государственный механизм;

во-вторых, иерархическое построение судебных органов предопределяет само существование внутрисистемного управления, независимо от источника его правового регулирования. Вместе

²⁵ Сборник международных договоров ООН. Нью-Йорк, 1989. С. 303.

²⁶ Абросимова Е.Б. Органы судебского сообщества // В кн.: Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. С. 612, 613.

с тем, в сфере процессуальных отношений (по крайней мере формально) и субъект, и объект управленческих воздействий обладают равной независимостью при принятии решений по конкретному делу;

в-третьих, специфика самоуправляемого сообщества состоит лишь в том, что субъект управления находится внутри, а не вне управляемой системы. В данном случае такой системой является судебский корпус, т.е. все те, кто является носителем судебной власти;

в-четвертых, “государственно значимые функции” такого органа судебного сообщества, как квалификационные коллегии, существенно шире, чем полагает автор, поскольку их заключения необходимы не только для вступления в судебскую должность либо лишения таковой, но и любого перемещения по карьерной лестнице.

Однако основным направлением критики внутрисистемного управления (даже если этот термин не употребляется) являются полномочия председателей и заместителей председателей судов²⁷.

Это, как уже упоминалось, прежде всего право председателя суда распределять дела между судьями²⁸. Изменение существующего порядка в принципе возможно путем нормативного урегулирования предметной и территориальной подсудности многосоставных судов. Реализация этой возможности, хотя и весьма желательна и соответствует конституционному положению, согласно которому “никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей к подсудности которых оно отнесено законом (ч. 1 ст. 47 Конституции РФ), однако проблемы внутрисистемного управления в судебных органах не снимает.

²⁷ См.: Краснов М.А., Мишина Е.А. Открытые глаза российской Фемиды. М., 2007.

²⁸ См.: Лутинская П.А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство и практика. М., 2006. С. 173.

Если материально-техническое, финансовое, информационное обеспечение может осуществляться по установленным нормативам независимо от результатов судебной деятельности (количественных и качественных характеристик выносимых решений), то кадровое обеспечение (замещение судебных должностей, продвижение судей по службе, их отставка или досрочное лишение полномочий) неразрывно связано с оценкой профессионального уровня судей, законности и обоснованности выносимых ими решений.

Оценка же судебных решений может иметь место лишь в рамках установленной законом процедуры, т.е. в сфере процессуальных отношений. Следовательно, субъект такой оценки неизбежно должен быть носителем процессуальных полномочий. Передача управленческих полномочий субъекту, находящемуся за пределами судебной системы, вошла бы в резкое противоречие с самостоятельностью судебной власти, ее независимостью от других государственных органов.

Теоретически существует и такой вариант решения рассматриваемой проблемы, как отказ от внутрисистемного управления и признание установленной законом процедуры единственным регулятором судебной деятельности. Но практически такое решение вряд ли осуществимо хотя бы потому, что любая система – организация имманентно включает в себя управленческие отношения.

На наш взгляд, преодоление наиболее острых негативных последствий слияния в одном субъекте процессуальных и управленческих полномочий возможно лишь путем более детального нормативного регулирования последних, хотя такое регулирование имеет достаточно жесткие пределы (всегда должно сохраняться право выбора одного из возможных решений). Роль субъективного фактора, даже при сокращении сферы его действия, сохранит свое значение независимо от форм и методов управленческой деятельности.