

УДК 343.162

## Выборность судей как альтернатива их назначению

**Шадрин Дмитрий Николаевич**

Соискатель,

кафедра судебной деятельности,

Уральский государственный юридический университет,

620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21;

e-mail: dmitrynik85@mail.ru

### Аннотация

Автор рассматривает процедуру наделения полномочиями судей как одну из гарантий судебной независимости. Сравнивая систему назначения судей в Российской Федерации и системы выборов судей в Соединенных Штатах Америки, автор приходит к выводу о возможности использования в отечественной правовой системе американского опыта выборов судей. За основу системы выборности судей предлагается принять модель «выборов за продление полномочий судей», которая поможет сохранить баланс соблюдения интересов государства и общества при наделении судей полномочиями. Содержательная особенность статьи заключается в том, что предметом ее исследования является действующее законодательство Российской Федерации, регулирующее процедуру назначения судей, а также зарубежные научные работы, посвященные процедуре выборов судей в Соединенных Штатах Америки.

### Для цитирования в научных исследованиях

Шадрин Д.Н. Выборность судей как альтернатива их назначению // Вопросы российского и международного права. 2016. № 3. С. 226-234.

### Ключевые слова

Судоустройственные гарантии судебной независимости, назначение судей, выборность судей, наделение судей полномочиями, выборы за продление полномочий судей.

## Введение

Представляется очевидным, что независимость судей начинает формироваться еще на стадии их назначения и наделения полномочиями, а процедура наделения полномочиями судей является важнейшей гарантией судебной независимости, и это утверждение не требует отдельного доказывания.

Вместе с тем, согласно позиции опрошенных автором в ходе исследования федеральных судей г. Екатеринбурга, на вопрос «Гарантирует ли процессуальную независимость судей существующий порядок назначения судей и прекращения их полномочий?» из 20 судей 16 судей ответили «нет» и лишь 4 судьи ответили «да».

Согласно действующему законодательству, порядок наделения судей полномочиями можно разделить на два этапа:

- отбор кандидатов уполномоченным профессиональным органом – Квалификационной коллегией судей;
- назначение судей на должности Президентом Российской Федерации.

Не вызывает сомнения, что отбор уполномоченным профессиональным органом кандидатов в судьи по критериям наличия у них необходимых профессиональных и моральных качеств является гарантией превентивного характера, направленной на соблюдение независимости судей в их будущей деятельности.

В то же время второй этап наделения судей полномочиями – их назначение Президентом РФ – имеет ряд научно-практических проблем, требующих скорейшего разрешения для повышения степени защищенности судей, независимости их деятельности.

### **Выборность судей как альтернативный способ наделения их полномочиями**

Начнем с того, что, согласно действующему законодательству, источником их полномочий при назначении судей на должность является властное распоряжение Президента РФ – органа, не относящегося к судебной ветви власти. То есть глава государства, не являясь судебным органом, оказывает прямое воздействие на формирование кадрового состава судебной власти, что может быть рассмотрено как нарушение самостоятельности судебных органов (то есть организационной основы независимости судей).

Однако с точки зрения системы назначения судей такое полномочие Президента РФ не квалифицируется как ограничение самостоятельности судебных органов, а расценивается как один из элементов «сдержек и противовесов» между ветвями власти.

В таком случае очевидно, что для эффективного действия такого полномочия без ущерба судебной независимости его реализация должна характеризоваться открытостью процедуры и полной ее нормативной регламентированностью.

Анализ действующего законодательства показывает, что процедура назначения судей (на этапе рассмотрения и утверждения кандидатур Президентом РФ) имеет пробелы и противоречия в нормативном регулировании и при таких условиях, скорее, является ограничением самостоятельности судебных органов, нежели элементом сдержек и противовесов.

Так, Законом Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» не предусмотрена процедура повторной проверки Президентом РФ кан-

дидатов в судьи. По логике закона судьи уже прошли многоэтапную проверку их качеств. Однако подзаконными нормативными актами установлена вторичная проверка кандидатов в судьи администрацией Президента РФ на этапе принятия им решения о назначении. В первую очередь, возникает вопрос касательно юридической силы таких подзаконных актов: если закон не предусматривает каких-либо дополнительных проверок кандидатов в судьи, могут ли подзаконные нормативные акты расширять понятие «назначение судей» посредством обогащения его содержания не только собственно подписанием приказа о назначении либо мотивированного отказа в назначении, но и проведением дополнительных проверок соответствия судей неким иным необходимым качествам, не предусмотренным законом «О статусе судей в Российской Федерации»? Как верно было отмечено, «система отбора кандидатов в судьи должна быть четко и полно регламентирована нормами закона. Даже нюансы не могут устанавливаться подзаконными актами или формироваться на основе обычаев и традиций» [Нешатаева, 2011, 128].

В таком случае по каким критериям следует оценивать кандидата в судьи на этапе его одобрения Президентом РФ?

Ответы на эти вопросы отсутствуют в законодательстве, а существующая нормативная регламентация порядка принятия Президентом РФ решения носит фрагментарный характер. Так, Комиссия по предварительному рассмотрению кандидатур на должности федеральных судей готовит рекомендации Президенту РФ по назначению на должность судьи (Указ Президента РФ от 04.10.2001 № 1185 вместе с Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов). Обязательным в подготовке этих рекомендаций является учет мнения полномочных представителей Президента РФ по федеральным округам, но ни формы, ни процедуры предоставления комиссии такого мнения, как и правовых последствий такого мнения, ни законом, открытым для публичного ознакомления, ни иным нормативно-правовым актом не предусмотрено.

Более того, кроме мнения полномочного представителя Президента РФ законом также не указано иных источников информации, которые могут лечь в основу формирования оценки кандидата комиссией. То есть Комиссия по предварительному рассмотрению кандидатур на должности федеральных судей не ограничивается в формировании своей оценки кандидатов требованиями, установленными законом о статусе судей.

В то же время установилась незаконная (с точки зрения отсутствия всякого нормативного закрепления) практика обязательных собеседований кандидатов в судьи после их отбора Квалификационной коллегией судей у полномочных представителей Президента РФ.

Такая фрагментарность и неполнота регламентации процедуры назначения судей Президентом также проявляется:

– в отсутствии установленных законом оснований отказа Президентом РФ в назначении кандидатов в федеральные судьи;

– в отсутствии обязанности Президента РФ предоставлять мотивировку своего решения в случае отказа в назначении кандидата на должность федерального судьи;

– в отсутствии механизма, а вместе с ним фактического права кандидата в судьи на обжалование отказа Президента РФ в назначении его на должность федерального судьи.

В итоге Президент РФ оказывается последней «безапелляционной инстанцией» в процедуре отбора и назначения кандидатов, чье решение, в отсутствие всякой мотивировки, не может быть обжаловано кандидатом в судьи.

К этому добавим также, что данными подзаконными актами этап назначения судьи Президентом РФ фактически не связан с предыдущим – отбором кандидатов Квалификационной коллегией судей: глава государства в формировании своего решения о назначении либо отказе в назначении кандидата судьей не ограничен и не связан результатами проверки и оценки кандидата Квалификационной коллегией судей и мнением председателя соответствующего суда. Несмотря на положительные оценки качества предлагаемого кандидата, Президент РФ имеет право отказать в его назначении (полномочие Президента РФ назначать судей имплицитно предполагает и его полномочие отказывать в назначении).

Все вышесказанное, на наш взгляд, характеризует полномочие Президента РФ по назначению судей не как элемент системы сдержек и противовесов (а только в этом случае можно говорить об обоснованности наличия подобного полномочия главы государства по назначению судей), а как устаревший не соответствующий требованиям времени институт, значительно снижающий самостоятельность и, как следствие, независимость судебных органов. Эта проблема неоднократно поднималась в научной литературе [Комкова, Кулушева, 2006; Кондрашев, 2015; Самойлова, 2008].

В целях повышения эффективности такой гарантии судебной независимости, как процедура отбора и назначения судей, она нуждается в детальной регламентации на уровне федерального законодательства: необходимо четко описать в законодательстве порядок проверки Президентом РФ (если она требуется) кандидатов в судьи, критерии оценки, порядок оценки, установить обязанность мотивирования отказа в назначении тех или иных кандидатов в судьи. Это решит многие научные и практические вопросы.

Однако в исследовании проблем наделения полномочиями судей не следует ограничиваться изучением института их назначения. Наукой и практикой давно выработан альтернативный способ наделения их полномочиями – выборность судей. В большей степени он распространен в странах англосаксонской правовой системы, потому для его исследования необходимо обратиться к иностранным научным источникам.

Перефразируя известное изречение Уинстона Черчилля о демократии, бывший судья Верховного суда штата Оклахома, профессор Дэвид К. Девольф отмечает, что избрание судей – это худший способ наделения их полномочиями, за исключением остальных [DeWolf, The view..., www].

Он поясняет, что преимущество системы избрания судей населением заключается не в том, что они лучше способны разобраться в профессиональных качествах судей, а в том, что судьи становятся подотчетны в своем следовании закону (а стало быть, и в независимом отпращивании правосудия – прим. авт.) через систему их избрания [DeWolf, Electing judges..., www].

Такой способ наделения их полномочиями, как известно, уже применялся и в нашей стране. В период существования Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, с 1917 по 1991 г., нормами законодательства были предусмотрены прямые демократические выборы районных народных судей<sup>1</sup>. Идея о выборности судей сохранилась лишь в Федеральном законе от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации», однако на практике так и не была реализована. В наше время наиболее ярким примером стран, где используется система выборов судей, по мнению автора статьи, являются США (более чем в 30 штатах проводятся прямые демократичные выборы судей). Там сформировалось 3 вида систем выборов судей:

– система выборов «партийных» судей (*partisan elections*), когда судья имеет партийную принадлежность и обязуется осуществлять свою деятельность в соответствии с политическими идеями и установками партии, к которой он принадлежит;

– система выборов «беспартийных» судей (*non-partisan elections*);

– выборы за продление полномочий судей (*retention elections*) [Canes-Wrone, Clark, Park, 2012].

Последняя, на наш взгляд, в большей степени, чем иные системы выборов, способна обеспечить независимость судей в условиях не только англо-саксонской правовой системы, но и романо-германской. Согласно этой системе, функционирующей в 14 штатах в США (по состоянию на 2006 г.) [там же], первоначальное замещение должности судьи осуществляется путем назначения судей специальным уполномоченным органом на основе отбора наиболее достойного из кандидатов. Назначение происходит на определенный срок (в разных штатах – разные сроки). После окончания срока их полномочия проводятся всенародные выборы судей, особенность которых заключается в том, что избиратели не выбирают одного из нескольких кандидатов, а голосуют за продление полномочий действующего судьи либо за смещение его с должности. Как правило, выборы в судьи совпадают по времени с выборами населением представительных или исполнительных органов власти.

---

1 П. 2 Декрета СНК РСФСР от 24.11.1917 «О суде» предусматривал прямые демократические выборы в местные суды. До назначения первых выборов вводилась временная процедура их назначения исполнительными органами власти. Впервые прямые демократические выборы судей в народные суды состоялись в 1951 г. согласно ст. 109 Конституции СССР 1936 г. и «Положению о выборах народных судов РСФСР», утвержденному Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29.10.1951. Законом РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей», а также Конституцией РФ 1993 г. система выборов народных судей была упразднена и заменена их назначением Президентом РФ.

Такая система представляет собой в определенной степени компромисс между назначением судей и их избранием, вбирая, на наш взгляд, положительные черты обеих систем. С одной стороны, кандидатов в судьи отбирает профессиональный орган, обладающий знанием о необходимых профессиональных и моральных качествах будущего судьи. С другой стороны, благодаря выборам судей осуществляется общественный контроль их деятельности. Эта система выборов позволяет также избежать многих проблем, с которыми сталкиваются правоприменители в процессе проведения выборов «партийных» и «беспартийных» судей, таких как предвыборные дебаты кандидатов (которые могут умалить авторитет судебной власти, породить сомнения в ее независимости), необходимость привлечения денежных средств на предвыборную кампанию кандидатов. Американские исследователи и правоприменители отмечают, что в тех штатах, где применяются системы «партийных» и «беспартийных» выборов судей, зачастую их предвыборные кампании финансируются не только ассоциациями барристеров и общественными объединениями, но и крупными коммерческими организациями, что ставит под сомнение возможность независимого осуществления правосудия таких кандидатов в случае их избрания в судьи [там же].

Противники выборности судей среди иных контраргументов целесообразности введения этого института выделяют особенности формирования общественного мнения и непрофессиональную оценку гражданами деятельности судей, в результате чего формируется чрезмерная зависимость судьи в своей деятельности от общественного мнения, которое зачастую противопоставляется нормам закона.

В качестве примера опровержения этой позиции приведем исследование группы американских ученых, Brandice Canes-Wrone, Tom S. Clark и Jee-Kwang Park, которые изучали влияние системы выборов продления полномочий судей на их независимость. Авторы пришли к выводу о значительном снижении политизированности фигуры судьи благодаря таким выборам, отметив при этом, что мнение скептиков о чрезмерном влиянии общественного мнения на принимаемые судьей решения не подтверждаются какими-либо исследованиями в тех штатах, где такая система выборов применяется в течение длительного времени [там же].

Другая проблема, которая может возникнуть с введением института выборности судей, – это нарушение принципа их несменяемости.

Однако, на наш взгляд, выборность судей прямо не противоречит этому принципу. Их несменяемость распространяет свое действие на срок их полномочий. Судьи оказываются несменяемы при условии их поддержки населением.

Формат статьи не позволяет углубиться в данный вопрос, но дополнительной и прямо связанной с выборностью судей необходимой мерой считаем восстановление института народных заседателей, способствующих большей открытости и демократичности отправления правосудия, а стало быть, большей объективности оценки деятельности судей со стороны их избирателей.

## Выводы

Таким образом, в целях повышения эффективности судеустройственных гарантий судебной независимости считаем необходимым восстановить выборность федеральных и мировых судей, за основу системы выборности судей предлагаем принять американскую модель «выборов за продление полномочий судей». Именно данный способ наделения полномочиями судей способен сохранить баланс соблюдения интересов государства и общества при наделении судей полномочиями.

## Библиография

1. Анишина В.И. Основы судебной власти и правосудия в РФ. М.: Эксмо, 2008. 272 с.
2. Ершов В.В. (ред.) Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации. М.: Юрист, 2006. 493 с.
3. Комкова Г.Н., Кулушева М.А. Конституционно-правовые основы участия граждан Российской Федерации в отправлении правосудия. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2006. 144 с.
4. Кондрашев А.А. Проблемы реализации принципа независимости судей в России: от теории к правоприменительной практике // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 181-187.
5. Михайловская И.Б. Суды и судьи: независимость и управляемость. М.: Проспект, 2010. 78 с.
6. Нешатаева Т.Н. (ред.) Модернизация статуса судьи: современные международные подходы. М.: Норма: Инфра-М, 2011. 336 с.
7. О комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов: указ Президента РФ от 04.10.2001 № 1185 (ред. от 19.12.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 41. Ст. 3938.
8. О статусе судей в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 // Российская газета. 1992. 29 июля.
9. Самойлова С.М. Федеральные судьи в России. М., 2008.
10. Худолей К.М. О некоторых вопросах назначения судей конституционных (уставных) судов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 4. С. 72-84.
11. Canes-Wrone B., Clark T.S., Park J.-K. Judicial independence and retention elections // Journal of law, economics, and organization. 2012. Vol. 28. No. 2. P. 211-234.
12. DeWolf D.K. Electing judges keeps them accountable. URL: <http://www.seattlepi.com/local/opinion/article/Electing-judges-keeps-them-accountable-1218803.php>
13. DeWolf D.K. The view from Washington // LAWDRAGON. Lawyer profiles and legal news. URL: [http://www.lawdragon.com/newdragon/fullstory/the\\_view\\_from\\_washington#](http://www.lawdragon.com/newdragon/fullstory/the_view_from_washington#)

## Election of judges as alternative to their appointment

**Dmitrii N. Shadrin**

Postgraduate,  
Department of judicial activity,  
Urals State Law University,  
620137, 21 Komsomolskaya st., Ekaterinburg, Russian Federation;  
e-mail: dmitrynik85@mail.ru

### Abstract

The author examines the empowerment procedure of judges as one of the guarantees of judicial independence. It is clear that the judges' independence is formed at the stage of their appointment and empowerment. The procedure for granting judicial power is the most important guarantee of judicial independence. Under the existing law, the empowerment procedure of judges can be divided into two stages: selection of candidates by the authorized professional body (the Judicial Qualification Board) and the appointment of judges by the President of the Russian Federation. The author point out that President's appointment has a number of scientific and practical problems and requires speedy resolution to increase the degree of judges' protection and independence of their activities. Comparing the current system of judges' appointment in the Russian Federation and the system of judges' election in the United States, author comes to the conclusion that it is possible to use American experience of elective judiciary in domestic legal system. The author offers to adopt the model "elections for the renewal of judges" as the basis of the system of judges' election. It will help to maintain compliance with the balance of state and society interests when granting judge's power. The substantial feature of the article is that its research subject is the legislation of the Russian Federation regulating the procedure of judges' appointment. Moreover, the paper analyzes foreign scientific works devoted to the procedure of judges' election in the United States.

### For citation

Shadrin D.N. (2016) Vybornost' sudei kak al'ternativa ikh naznacheniyu [Election of judges as alternative to their appointment]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 3, pp. 226-234.

### Keywords

The judicial system, guarantees of independence, the appointment of judges, the election of judges, retention elections of judges.

### References

1. Anishina V.I. (2008) *Osnovy sudebnoi vlasti i pravosudiya v RF* [Fundamentals of the judicial power and justice in the Russian Federation]. Moscow: Eksmo Publ.



2. Canes-Wrone B., Clark T.S., Park J.-K. (2012) Judicial independence and retention elections. *Journal of law, economics, and organization*, 28 (2), pp. 211-234.
3. DeWolf D.K. *Electing judges keeps them accountable*. Available from: <http://www.seattlepi.com/local/opinion/article/Electing-judges-keeps-them-accountable-1218803.php> [Accessed 28/12/12].
4. DeWolf D.K. The view from Washington. *LAWDRAGON. Lawyer profiles and legal news*. Available from: [http://www.lawdragon.com/newdragon/fullstory/the\\_view\\_from\\_washington#](http://www.lawdragon.com/newdragon/fullstory/the_view_from_washington#) [Accessed 28/12/12].
5. Ershov V.V. (ed.) (2006) *Samostoyatel'nost' i nezavisimost' sudebnoi vlasti Rossiiskoi Federatsii* [Autonomy and independence of the judicial authorities of the Russian Federation]. Moscow: Yurist Publ.
6. Khudolei K.M. (2014) O nekotorykh voprosakh naznacheniya sudei konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov [On some issues of judges' appointment of the constitutional (authorized) courts]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*. [Bulletin of Perm State University. Jurisprudence], 4, pp. 72-84.
7. Komkova G.N., Kulusheva M.A. (2006) *Konstitutsionno-pravovye osnovy uchastiya grazhdan Rossiiskoi Federatsii v otpravlenii pravosudiya* [Constitutional and legal foundations of citizens' participation in the administration of justice in the Russian Federation]. Saratov: Saratov University.
8. Kondrashev A.A. (2015) Problemy realizatsii printsipa nezavisimosti sudei v Rossii: ot teorii k pravoprimenitel'noi praktike [Problems of realization of the judicial independence principle in Russia: from theory to law enforcement practice]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Topical problems of Russian law], 8, pp. 181-187.
9. Mikhailovskaya I.B. (2010) *Sudy i sud'i: nezavisimost' i upravlyaemost'* [Courts and judges: independence and control]. Moscow: Prospekt Publ.
10. Neshataeva T.N. (ed.) (2011) *Modernizatsiya statusa sud'i: sovremennye mezhdunarodnye podkhody* [Upgrading the judge's status: modern international approaches]. Moscow: Norma: Infra-M Publ.
11. O komissii pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii po predvaritel'nomu rassmotreniyu kandidatur na dolzhnosti sudei federal'nykh sudov: ukaz Prezidenta RF ot 04.10.2001 № 1185 (red. ot 19.12.2014). [On the commission under the President of the Russian Federation on the preliminary review of candidates for judges of federal courts: Presidential Decree № 1185 of October 04, 2001] (2001). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii (St. 3938)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 3938)], 41.
12. O statuse sudei v Rossiiskoi Federatsii: zakon Rossiiskoi Federatsii ot 26.06.1992 № 3132-1 [On the status of judges in the Russian Federation: Law of the Russian Federation No. 3132-1 of June 26, 1992] (1992). *Rossiiskaya gazeta* [Russian gazette], 29<sup>th</sup> Jun.
13. Samoilova S.M. (2008) *Federal'nye sud'i v Rossii* [Federal judges in Russia]. Moscow.