

Карастелев В.Е.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В КВАЛИФИКАЦИОННЫХ КОЛЛЕГИЯХ СУДЕЙ В РОССИИ

Аннотация: *Исследуется институт представителя общественности в квалификационных коллегиях судей (ККС) России. За время своего существования данный институт не смог стать площадкой для гражданского участия и инструментом для защиты прав граждан, а превратился в субститут – имитатор. В чем заключается реальная ситуация и каким способом можно решить проблемы имитации? Ответу на эти вопросы посвящена настоящая статья. В реорганизации института представителя общественности в ККС преобладает нормативный подход (объектом изменения являются юридические нормы), однако вряд ли с помощью такого подхода возможно кардинально изменить сложившуюся негативную практику. Для получения данных использовался социологический метод, для анализа правовых актов использовался нормативный метод, для выработки критериев гражданского участия использовался акторный метод. Институт представителя общественности в квалификационной коллегии судей (ККС) является практически неисследованной темой. В работе приводятся данные о кадровом составе и правовых основах работы в динамике с 2010 по 2014 гг. Исследуемый институт по функции является публичным и служит для инструментализации общественного (гражданского) контроля, однако, фактически, является закрытым, непубличным и невлиятельным актором в судебном сообществе. Цели по выражению интересов судей превалируют над выражением интересов граждан. Реализуется политика работы с удобными организациями, преимущественно из вузов и бизнеса, а не с реальными гражданскими организациями, чему способствует широкое толкование термина «представитель общественности» и сложившаяся практика. Без обращения внимания на существенное изменение кадрового состава кандидатов не обойтись. Предлагаются критерии отбора представителей общественности. Поскольку участие ПО в ККС является одним из видов общественного контроля, то поощряя ротацию из числа гражданских общественных организаций, которые как раз в большей степени культивируют данные практики, вполне возможно решить проблему симуляции гражданского участия в деятельности судебного сообщества.*

Abstract: *The author studies the institution of representative of general public in the qualification boards of judges (QBJ) in Russia. Throughout the period of its existence this institution did not manage to become the platform for the civil participation and the instrument for the protection of the rights of citizens, it just became an imitating substitute. What is the real situation, and how may the imitation problem be solved? This article attempts to provide the answers to these questions. Reorganization of the institution of the representative of the general public in the QBJ mostly involves the normative approach, when the object of amendment involves legal norms. However, this approach can hardly be expected to cardinaly change the existing negative practice. The author used sociological approach for gaining data, normative method for analysis of legal acts and actor method for development of the criteria for the civil participation. The institution of the representative of the general public in the QBJ is hardly sufficiently studied. The article provides the data on cadres and legal fundamentals for the work in the dynamics from 2010 to 2014. The said institution is public based upon its functions and it serves as an instrument of public (civil) control. In fact, it is a closed, non-public, and non-influential actor in the judicial community. The goals of expressing the interests of the judges prevail over the expression of interests of the people. The implemented policy involves working with “convenient” organizations, mostly, higher education institutions and businesses, and not the real civil organizations, which was facilitated by the broad interpretation of the term “representative of the general public” and the existing practice. And due attention to the significant changes in the list of cadres for the candidates is necessary for the change. The author offers the criteria for the choice of the representatives of the general public. Since participation of the representatives in the QBJ is one of the types of public control, by supporting*

rotation of cadres from civil NGOs cultivating such practice, it may be possible to solve the problem of simulation of the civil participation in the activities of the judicial community.

Ключевые слова: Представитель общественности, квалификационная коллегия судей, гражданское участие, общественный контроль, институт, общественная организация, гражданский контроль, судейское сообщество, правосудие, права человека.

Keywords: Representative of the general public, qualification board of judges, civil participation, public control, institution, public organization, civil control, judicial community, justice, human rights.

Введение

Теория общественного контроля за деятельностью государства предусматривает приоритет прав человека над интересами государства¹. Несмотря на закрепленность прав человека в виде высшей ценности в Конституции России, реальность реализации концепции правового государства расходится с реальной практикой и является конфликтным пространством².

Публикация основана, с одной стороны, на материалах исследования Московской Хельсинкской группы (МХГ), подготовленных вместе с партнерскими организациями из десяти регионов Российской Федерации и обобщает итоги работы по проекту «Совершенствование общественного контроля правосудия путем повышения эффективности деятельности представителей общественности в квалификационных коллегиях судей (далее ПО в ККС)»³. Несмотря на то, что исследование проводилось в 2010–2011 гг., следует привести полученные данные, поскольку нет данных о проведении подобных масштабных исследований института представителя общественности в ККС. Дальнейшее изучение ПО в ККС показывает, что ситуация остается без изменений – представителей общественных организаций ничтожно мало. Кроме того, научной общественности результаты данного исследования, сделанного группой квалифицированных правозащитных организаций, не было представлено. С другой стороны, в основу публикации положены материалы изучения ПО в ККС и предложений со сто-

роны высших должностных лиц России, экспертов по трансформации этого института за период 2011–2014 гг. И, наконец, с третьей стороны, предложены критерии по отбору представителей общественности, что может существенно улучшить ситуацию без материально-технических затрат и сделать из имитационного института (субститута, симулякра) представителя общественности реальный институт гражданского участия.

В ходе реализации проекта МХГ была дана общая оценка деятельности органов судейского сообщества в России как органов судейского самоуправления, являющихся элементами независимости судебной власти.

Проект был поддержан Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, Уполномоченным по правам человека в РФ. В ходе выполнения проекта осуществлялось взаимодействие с ККС и советами судей в субъектах РФ, а также и с Советом судей РФ.

Особое место в исследовании было отведено выявлению и анализу проблем, препятствующих развитию и совершенствованию этой формы гражданского контроля над правосудием в целях повышения независимости судей, и выработке предложений и рекомендаций по совершенствованию нормативной базы и изменению правоприменительной практики по отдельным вопросам.

Описание проблемы

Важным атрибутом правового государства является независимый, свободный от политической и идеологической предубежденности суд, выступающий гарантом законности и справедливости.

Провозгласив в первой половине 90-х годов, что права и свободы человека являются высшей ценностью (Ст. 2 Конституции РФ), подтвердив желание гарантировать судебную защиту находящимся под ее юрисдикцией лицам (Ст. 46 Конституции РФ), взяв на себя международное обязательство по обеспечению справедливости судебного разбирательства, Россия не смогла на практике реализовать формально закрепленные законодательством гарантии

¹ Румянцева В.Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса. // История государства и права. 2009. N 11.

² Карастелев В.Е. Коллизия борьбы политических проектов по институционализации общественного контроля в системах правосудия и правоохранительной деятельности в России. // Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций. Материалы X Международной научной конференции. Ч.2. – М.: ЛЕНАНД, 2013. С.196-203.

³ Роль представителей общественности в повышении независимости и эффективности правосудия в Российской Федерации». М.: Московская Хельсинкская группа, 2011.

права на справедливое судебное разбирательство независимым судом.

Несмотря на то, что в последние годы государством принимались меры по укреплению независимости судей, сложившаяся в нашей стране практика нередко свидетельствует о наличии реальной зависимости конкретного судьи от местной власти и вышестоящего судебного начальства.

В условиях корпоративности судейского сообщества, реальной зависимости от властных структур необходим реальный, действенный и объективный общественный контроль за отбором кандидатов на должность судьи и за процедурой привлечения судей к ответственности. Ключевое звено этой системы – ККС субъектов РФ.

Федеральный закон от 14 марта 2002 г. N 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»⁴ (далее 30-ФЗ), устанавливая статус ККС, наделяет их широкими полномочиями в отношении судей в части назначения, оценки профессиональной деятельности и наложения взысканий.

С целью обеспечения независимости и открытости для общественности ККС законодатель в 2002 году предусмотрел включение в состав этих коллегий представителей общественности – лиц, не наделенных государственно-властными полномочиями, не выполняющих функции представителей органов государственной власти, в т. ч. законодательных. Тем самым предполагалось, что общественность будет иметь возможность осуществлять своего рода контроль за деятельностью судебной системы, влиять на качество отбора судей, способствовать повышению доверия к суду за счет избавления от судей, умаляющих авторитет судебной власти.

С 2002 г. этот институт должен был функционировать в органах судейского сообщества. Но, к сожалению, приходится констатировать, что представителям общественности в составе ККС не удалось выполнить функцию гражданского контроля за осуществлением справедливого правосудия, повысить независимость судей и сделать суд и органы судейского сообщества более прозрачными для общества.

Цели и задачи исследования, целевые группы

Название исследования определяет его основную цель, а именно: дать оценку эффективности деятельности представителей общественности в ККС как форме гражданского контроля, осуществляемого в целях усиления независимости и повышения эффективности правосудия как основной гарантии реализации права человека на справедливое судебное разбирательство (требования статьи 14 МПГПП и статьи 6 ЕСПЧ).

При этом в фокусе исследования также находились и реализация права граждан России на участие в отправлении правосудия (законодательно закреплены лишь две формы участия граждан в отправлении правосудия: присяжные заседатели и представители общественности в ККС), осуществляемого посредством института представителей общественности в ККС субъектов РФ и Высшей ККС РФ.

Для достижения названной цели необходимо было:

- дать общую оценку деятельности органов судейского сообщества в России как органов судейского самоуправления, являющихся элементами независимости судебной власти;
- проанализировать законодательное обеспечение деятельности института представителей общественности в ККС субъектов РФ;
- обобщить и проанализировать правоприменительную практику деятельности данного института;
- выявить и проанализировать проблемы, тормозящие развитие и совершенствование этой формы гражданского контроля над правосудием в целях повышения независимости судей;
- выработать предложения и рекомендации по дальнейшему совершенствованию нормативной базы (как на уровне субъектов РФ, так и на федеральном уровне) и по изменению правоприменительной практики по отдельным вопросам.

Статус представителя общественности

Судейское сообщество – сообщество, сформированное по профессиональному признаку, в состав которого входят судьи всех уровней и компетенций, наделенные судейскими полномочиями в соответствии с законом, а равно судьи, пребывающие в отставке. Иные сотрудники судебных ведомств, например работники аппаратов судов, членами судейского сообщества не являются. Не являются членами судейского сообщества и представители общественности и Президента РФ, входящие в состав ККС, хотя законодатель, по

⁴ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» [электронный ресурс]: Федеральный закон от 14 марта 2002 г. N 30-ФЗ (с изм. и доп. от 4 июля 2003 г., 14 августа 2004 г., 5 апреля 2005 г., 25 декабря 2008 г., 17, 24 июля, 9, 28 ноября 2009 г., 8 декабря 2010 г., 3 декабря 2011 г., 2 октября 2012 г., 4 марта, 2 июля 2013 г., 12 марта 2014 г.). Доступ из справ. – правовой системы «Консультант Плюс».

сути, распространяет на них правила судейского поведения. Так, в пункте 8 статьи 11 30-ФЗ указывается: «Представитель общественности, представитель Президента Российской Федерации в квалификационной коллегии судей при осуществлении полномочий члена квалификационной коллегии судей, а также во внеслужебных отношениях должны избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнения в объективности, справедливости и беспристрастности указанных представителей».

Функции судейского сообщества и его органов в 30-ФЗ также не обозначены. Устранить данный недостаток законодательного акта поможет анализ закрепленных за ККС полномочий. В общем виде ККС:

- осуществляют отбор кандидатов на должность судьи;
- дают согласие на назначение лица на должность судьи;
- организуют проверку достоверности биографических и иных сведений, представляемых кандидатами в судьи;
- рассматривают заявления претендентов на должность судьи и принимают решение о рекомендации одного из претендентов;
- приостанавливают, возобновляют, либо прекращают полномочия судей;
- привлекают судью, находящегося в отставке, к исполнению обязанностей судьи;
- прекращают отставку судьи;
- проводят аттестацию судей и присваивают им квалификационные классы;
- налагают дисциплинарные взыскания;
- осуществляют иные полномочия.

Анализ перечисленных полномочий позволяет утверждать, что на ККС возложены функции, представляющие общественный, публично значимый интерес. ККС как органы судейского сообщества обеспечивают, как публичный контроль за профессиональной деятельностью судей, так и публичные интересы по формированию судейского корпуса. Поэтому не случайны имеющие место в юридической литературе высказывания о наличии оснований для отнесения ККС к органам государственной власти⁵.

Если обратиться к практике, то на момент сдачи в печать публикации в состав Высшей квалификационной коллегии судей РФ входят 18 судей, 10 предста-

вителей общественности и представитель Президента РФ⁶. Из 10 представителей общественности – 9 представители вузов, 1 от общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

Охват исследования

Географически были охвачены все 8 федеральных округов, в 74 из 83 субъектов РФ проведен анализ законодательства, регулирующего представительство общественности в ККС; в 58 субъектах РФ проведен анализ правоприменения; была изучена размещенная на официальных сайтах информация о 372-х членах ККС. Количество респондентов: 220 представителей НПО, юристы и т.д.

Первая целевая группа: 18 председателей ККС субъектов РФ: Республики Бурятия, Хакасия, Тыва, Адыгея, Алтай, Чечня, Кабардино-Балкария, Ямало-Ненецкий автономный округ, Алтайский край; Санкт-Петербург, Ростовская, Брянская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Астраханская и Кемеровская области.

Вторая целевая группа: 39 респондентов из Сибирского, Уральского, Центрального, Приволжского и Южного федеральных округов, включая 20 членов ККС (в т. ч. представители общественности) и советов судей; 5 коллективных ответов (коллективные ответы учитывались как персональные, поскольку в них не содержалось информации о членах, пожелавших по своему ответить на заданные вопросы), представляющих ККС и советы судей; 14 судей, не входящих ни в ККС, ни в советы судей.

Третья целевая группа: 27 депутатов законодательных органов субъектов Федерации из Сибирского, Центрального и Приволжского федеральных округов.

Четвертая целевая группа: 136 респондентов из Сибирского, Южного, Центрального, Приволжского федеральных округов (представители адвокатского, юридического, в т. ч. научного, сообществ субъекта; активисты гражданского общества; представители некоммерческих, в т. ч. общественных, организаций; представители СМИ).

Сравнение мнений представителей судебного корпуса и общественности

Размеры данной публикации не позволяют привести все полученные данные, поэтому приведем лишь

⁵ *Машина Т., Морозова Н.* Правовая природа квалификационных коллегий судей // Российская юстиция. 2003. № 12.

⁶ Высшая квалификационная коллегия судей РФ [Электронный ресурс] : офиц. сайт. Москва, 2014. URL: <http://www.vkks.ru/category/32/> (дата обращения 19.05.2014).

самые интересные. Сравнительные данные представлены по тем вопросам, которые задавались одновременно и представителям судебного корпуса, и ПО.

1. Отношение к процедуре назначения ПО в ККС субъектов РФ:

– 71% респондентов от общественности посчитали, что процедура должна быть изменена;

– 83% респондентов от судейского сообщества и судей против изменений.

2. Мнение в отношении увеличения числа ПО в ККС:

– 52% респондентов от общественности за увеличение числа ПО в ККС;

– 83% респондентов от судейского сообщества и судей против увеличения числа ПО в ККС.

3. Стала ли после введения ПО информация о деятельности ККС более доступной для широкой общественности:

– 86% респондентов от общественности ответили «нет»;

– 61% респондентов от судейского сообщества и судей ответили «да».

4. Повысилась ли независимость судей после введения ПО в состав ККС:

– 80% респондентов от общественности ответили нет;

– мнение респондентов от судейского сообщества: 38% – за то, что независимость повысилась, а 33% – за то, что не повысилась.

5. Должны ли быть расширены полномочия ККС в части надления ее правом инициировать дисциплинарное производство:

– 81% респондентов от общественности ответили «да»;

– 65% респондентов от судейского сообщества и судей ответили «нет».

6. Считаете ли вы, что ограничения, установленные в 30-ФЗ для кандидата от общественности в ККС, избыточны:

– согласны 90,8% респондентов от общественности;

– согласны 61% респондентов от судейского сообщества.

7. Считаете ли вы, что необходимо введение системы ответственности ПО в ККС:

– 58,1% респондентов от общественности ответили «да»;

– 66,7% респондентов от судейского сообщества и судей ответили «нет».

8. Считаете ли вы, что ПО в ККС должны отчитываться перед общественностью:

– 75,5% респондентов от общественности ответили «да»;

– 66,7% респондентов от судейского сообщества и судей ответили «нет».

Таким образом, из восьми позиций только в одном вопросе (п. 6) мнения совпали. В вопросе, повысилась ли независимость судей после введения ПО в состав ККС, мнения внутри судейского сообщества разделились.

Представляется, что столь разное понимание проблем института ПО в ККС может стать тормозом на этапе его реформирования, которое, по мнению общественности, столь необходимо на современном этапе.

Выводы из исследования

Анализ регионального законодательства и опрос целевых групп выявил следующие проблемы, тормозящие развитие института представителя общественности в ККС в целях повышения независимости судей, публичности и открытости деятельности судов.

1 **Большая закрытость судейского сообщества от общества.** Как следствие, снижается уровень доверия населения к суду, в т. ч. по вопросу независимости судей, а также к деятельности органов судейского сообщества (включая ККС). Исследования показали, что по-прежнему деятельность ККС во многих регионах закрыта для общества.

2 **Существующее законодательство и качество работы ККС устраивает судейское сообщество.** Оно не заинтересовано в каких-либо изменениях, искренне считает, что права граждан защищены. Так, на вопрос, должны ли судьи принимать дополнительные меры для повышения доверия к их работе, только 18% опрошенных судей ответили положительно.

3 **Неправильно применяется норма пункта 8 статьи 11 ФЗ, которая затем транслируется во всех документах субъектов РФ, о том, что представитель общественности в ККС при осуществлении своих полномочий члена ККС, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнения в его объективности, справедливости и беспристрастности.**

4 **Отсутствие в ФЗ требований к субъектам права выдвижения кандидатур в состав ККС от общественности, отсутствие толкования понятия «представитель общественности»** вынудило

законодателей субъектов Федерации включить их в региональные нормативные акты. В результате на практике, представители общественности в ККС представляют юридическое сообщество (37,6%), коммерческие структуры (34,4%) и пенсионеров-ветеранов (13,7%), среди которых 86% судьи и прокуроры в отставке, пенсионеры МВД и ФСИН.

5. Слишком зарегулирована процедура назначения в ККС представителей от общественности, что позволяет легко манипулировать процессом и назначать те кандидатуры, которые угодны судейскому сообществу и органам власти.

6. Большое число неоправданных ограничений, установленных ФЗ для представителя общественности, сильно сужает круг претендентов (не младше 35 лет, высшее юридическое образование, не руководитель организации или учреждения независимо от

Ситуация в 2011-2014 гг.

Находясь на посту Президента РФ Дмитрий Медведев заявил: «в сфере совершенствования механизма привлечения судей к дисциплинарной ответственности нам необходимо создать высшую дисциплинарную коллегия судей в качестве органа судейского сообщества и соответствующие дисциплинарные коллегии судей субъектов Российской Федерации. Им передавались бы функции квалификационных коллегий судей в части наложения на судей дисциплинарных взысканий, в том числе и вопросов досрочного прекращения полномочий судей за совершение ими каких-либо дисциплинарных проступков»⁷. Для удобства сведем информацию об имевшихся, существующих и предлагаемых разными лицами форм общественного участия в судебной системе.

Таблица 1. Формы общественного участия в судебной системе

№	Формы общественного участия
I. Имевшиеся формы	1. Общественный защитник. 2. Участие общественных объединений в надзорном обжаловании вступивших в законную силу решений по уголовным делам. 3. Народный заседатель. 4. Поручительство общественного объединения.
II. Существующие формы	1. Присяжный заседатель. 2. Представитель общественности в квалификационных коллегиях судей.
III. Предлагаемые формы	1. Дисциплинарная коллегия судей (предложено Президентом РФ Д. Медведевым 1 февраля 2012г.). 2. Общественная экспертиза судебных постановлений по конкретным делам (пункты 2-5 взяты из доклада «Конституционно-правовые проблемы судебной системы РФ» главы Конституционного суда РФ Валерия Зорькина, подготовленного к VIII Всероссийскому съезду судей 18.12.2012) ⁸ . 3. Систематическое научное обсуждение судебных актов, обобщений судебной практики по отдельным проблемам и результатов общественного контроля над деятельностью судебной системы, осуществляемого институтами гражданского общества. 4. Совместные публичные обсуждения общих проблем правовой системы и правосудия с участием судей, прокуроров, следователей, адвокатов, представителей юридической науки, корпоративных юристов, представителей средств массовой информации.

организационно-правовой формы и формы собственности, не адвокат и не нотариус). Хотя необходимо учитывать интересы всей общественности, чтобы члены ККС как можно шире представляли общественность субъекта РФ, делая тем самым деятельность ККС более открытой и независимой.

⁷ Совещание по вопросам развития судебной системы // Президент РФ [Электронный ресурс] : офиц. сайт. Москва, 2012. 1 февр. URL: <http://www.kremlin.ru/news/14422>

⁸ Валерий Зорькин. Конституционно-правовые проблемы судебной системы РФ // РАПСИ : еженд. интернет-изд. 2012. 18 дек. URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20121218/265821471.html#ixzz2Kh06Knm (дата обращения 19.05.2014).

III. Предлагаемые формы	5. Публикация в открытой печати максимально полной судебной статистики, чтобы наука и другие структуры гражданского общества имели возможность анализировать состояние и тенденции развития судебной практики. 6. Судебные наблюдатели (предложено правозащитником Андреем Бабушкиным).
-------------------------	--

Как видно из таблицы произошло существенное сокращение форм участия общественности в судебной системе в современной России даже по сравнению с поздним советским периодом (две формы участия вместо четырех). Вместе с тем, даже предложенные высшими должностными лицами государства (Президента РФ, Председатель Конституционного суда РФ) новации так и не были реализованы. До сих пор нет ясности о том, будет ли в дисциплинарных коллегиях судей представители общественности. Пока все выглядит так, как будто озвученные предложения забыты.

Избранный в 2012 г. на VIII Всероссийском съезде судей председатель Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации Николай Тимошин на вопрос редакции журнала «Судья» «Ваше мнение об участии представителей общественности в квалификационных коллегиях судей? Насколько такое участие конструктивно? Не возникает ли проблем из-за того, что «общественники» не так глубоко осведомлены о специфике судебной деятельности? И еще один вопрос: представители какой общественности, каких структур гражданского общества идеально подходят для работы в ККС?» ответил следующее:

«Как Вы помните, в первые два состава ВККС входили только судьи. Затем появился общественный запрос на участие в делах судейской корпорации представителей общественности. Он был воспринят федеральным законодателем, и в 2002 году появился Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», который предусматривал участие в квалификационных коллегиях судей представителей общественности и представителя Президента России.

Всякая профессиональная группа, и судейское сообщество не исключение, защищает свою идентичность. Отношение членов коллегии – судей к представителям общественности со временем менялось – от выжидательно-настороженного к одобрительному. Довольно быстро пришло понимание того, что их участие в работе коллегий действительно необходимо. Представители общественности помогают нам взглянуть на ту или иную проблему под другим углом зрения, расширить спектр мнений, взглядов, освежить подходы к пониманию проблем.

Сегодня 10 из 29 членов ВККС – представители общественности. Эта пропорция уже показала свою жизнеспособность. С требованиями увеличить число «общественников» лично я решительно не согласен.

Идеальный представитель общественности? Наши представители общественности – педагоги, ученые с большим багажом знаний и опыта, т. е. разумные, мудрые, эрудированные, интеллигентные люди. На мой взгляд, этого достаточно для идеала⁹.

Вместе с тем формирование ККС представителями общественности сопровождается неоднозначной реакцией в обществе. Например, в октябре 2012 г. Мосгордума не смогла подобрать представителей общественности для столичной ККС, всего пятеро претендентов (были в предыдущем) подали документы на семь вакантных мест¹⁰. Все пятеро были утверждены: 4 человека работают в бизнесе, 1 человек – пенсионер министерства обороны. Объявление об объявлении конкурса на замещение вакантных мест было напечатано в официальной, но отнюдь не массовой, газете «Тверская, 13». Таким образом, ККС продолжила свою работу без какой-либо конкуренции и без обновления состава, т.е. фактически подменив общественность представителями бизнеса. Глава правозащитной организации «Агора» Павел Чиков считает, что сам состав общественников в ККС говорит о необъективности коллеги: «Как могут быть в ККС представители коммерческих организаций? Это же очевидно, что они из всех сил будут использовать свое назначение для развития бизнеса, очевидный коррупционный фактор», – рассуждает правозащитник. Преподаватели юридических вузов, также входящие в ККС во всех регионах, «представляют кузницу кадров для всех правоохранительных органов». «Их зависимость, в том числе и от личных взаимоотношений, также очевидна», – говорит Чиков¹¹.

⁹ Впереди четыре года работы // Судья, 2012. №6. URL: <http://www.zhurnalsudya.ru/archive/2012/6/?article=1057> (дата обращения 19.05.2014).

¹⁰ Мосгордума не смогла обеспечить появление новых лиц в ККС Москвы // Право.ру : еженд. интернет-изд. 2012. 10 окт. URL: <http://pravo.ru/news/view/78476/> (дата обращения 19.05.2014).

¹¹ Судьи в обществе своих. В судебную систему не пускают общественность // Газета.ру : еженд. интернет-изд. 2011. 9 нояб. URL: <http://www.gazeta.ru/social/2011/11/09/3828110.shtml> (дата обращения 19.05.2014).

На основании п.8 ст. 11 30-ФЗ «Представителями общественности в квалификационных коллегиях судей могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 35 лет, имеющие высшее юридическое образование, не совершившие порочащих их поступков, не замещающие государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы, не являющиеся руководителями организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, адвокатами и нотариусами».

Проиллюстрируем некоторые составы ПО в ККС на момент сдачи публикации в печать (URL: <http://vkks.ru/>):

– г. Москва: 3 представители бизнеса, 1 советник руководителя фракции КПРФ в Мосгордуме, 1 преподаватель государственного вуза;

– Республики Адыгея: 2 пенсионера МВД, 1 преподаватель государственного вуза, 1 заместитель председателя федерации профсоюзов, 2 должности не указаны;

– Республика Алтай: 1 судья в отставке, 1 пенсионер МВД, 2 представители бизнеса, 3 из государственных вузов;

– Республика Башкортостан: 4 из государственных вузов, 1 от федерации профсоюзов, 1 от бизнеса, 1 завуч школы-интерната;

– Республика Карачаево-Черкессия: 3 временно не работают, 2 от бизнеса, 1 от муниципальной организации, 1 судья в отставке;

– Республика Коми: 4 судьи в отставке, 1 от государственного вуза, 1 пенсионер прокуратуры, 1 от бизнеса;

– Республика Марий Эл: 1 заместитель руководителя регионального исполнительного комитета партии «Единая Россия», начальник отдела партийного строительства; 1 от государственного вуза, 1 от профсоюза, 1 помощник президента нотариальной палаты, 1 от бизнеса;

– Республика Мордовия: 1 от общественной организации ветеранов органов прокуратуры, 1 от бизнеса, 1 от государственного вуза, 3 пенсионеры, 1 от государственного унитарного предприятия;

– Республики Татарстан: 4 от государственных вузов, 3 судьи в отставке;

Забайкальский край: 1 от Главного управления Центрального Банка РФ; 4 от государственных вузов; 2 от бизнеса;

– Приморский край: 2 пенсионера, 2 от бизнеса, 1 юрист адвокатского бюро, 1 от профсоюза;

– Волгоградская область: 4 – от НОУ ВПО «Волгоградский институт бизнеса», 1 – НОУ ВПО «Волгоградский институт экономики, социологии и права»; 2 – от Волгоградского государственного университета;

– Кемеровская область: 1 – главный специалист по правовым вопросам (юрист) Кемеровского регионального отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия», 2 – от государственных вузов, 1 – управляющий делами Кемеровской областной организации Российский Союз ветеранов Афганистана ВООВ «Боевое братство», 2 – от бизнеса;

– Курская область: 1 – главный юрисконсульт Главного управления Центрального банка; 4 – от государственных вузов, 2 – от бизнеса;

– Липецкая область: 1 – председатель Липецкого районного суда в отставке, заслуженный юрист Российской Федерации, Почетный гражданин Липецкого района, 2 – бывший работник органов прокуратуры, отмеченный рядом ведомственных поощрений, в настоящее время пенсионер, 2 – от бизнеса, 2 – от государственного вуза;

– Ямало-Ненецкий автономный округ: 1 – заместитель начальника Управления пенсионного фонда Российской Федерации в г. Салехарде, 1 – специалист государственного казенного учреждения по содействию взаимодействия с федеральными органами государственной власти и мировой юстиции; 1 – от муниципальной организации; 1 – специалист Управления федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии; 1 – от бизнеса; 1 – начальник отдела по правовым вопросам администрации муниципального образования Приуральский район, 1 – заместитель руководителя аппарата Общественной палаты.

Приведены выборочные данные, но картина, в целом кардинально не изменилась.

Во многих случаях должности и места работы представителей общественности не указаны. Подобная ситуация касается ПО в ККС следующих субъектов РФ: г. Санкт-Петербург, Краснодарский край, Чеченская республика, Республика Калмыкия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания; Республика Тыва, Ставропольский край, Хабаровский край; Курганская область, Тульская область.

Полностью отсутствует информация о составе ККС в Пермском крае, Калужской области, Новосибирской области, двух ПО в Сахалинской области, также отсутствует информация о должностях в ККС Ульяновской области.

Таблица 2. Сравнение составов представителей общественности в ККС

№	2011 г. (220 ПО в ККС)	2014 г. (261 ПО в ККС)
Работники вузов	38%	42% из них представители государственных вузов 92%
Коммерческие организации	34%	26%
Пенсионеры МВД, ФСИН, прокуратуры, следствия	7%	8%
Судьи в отставке	7%	7%
Госслужащие	4%	5%
Общественные организации	2%	2%
Другое (муниципальные служащие, прочие пенсионеры, работники профсоюзов и политических партий)	8%	10%

В сравнении с данными исследования в 2010-2011 гг., которые были приведены в начале публикации, можно сделать следующие выводы. В качестве представителя общественности, по-прежнему преобладают преподаватели вузов (26%), персонал бизнес-организаций, судей в отставке (7%), пенсионеры МВД, прокуратуры, следствия (8%), госслужащие (5%). Появились сотрудники аппарата политических партий («Единая Россия», КПРФ). Количество представителей общественных организаций не изменилось (2%). Если в 2011 г. на всю Россию было пять юристов правозащитных организаций, являвшихся представителями общественности в ККС, теперь же только один – юрист Пермского правозащитного центра. Однако без поддержки Уполномоченного по правам человека в Пермском крае и губернатора вряд ли удалось удержать и эту позицию. Сотрудники правозащитных организаций, которых раньше было выявлено пять человек, теперь в представители общественности не попали. Ни одного отчета представителя общественности также не было обнаружено. Все выводы, которые были сделаны в ходе исследования в 2010-2011 гг. не теряют своей актуальности. Главный же вывод состоит в том, что наполнение места «представитель общественности» осуществлено аффилированными с властью людьми и вместо института общественного контроля общество получило его имитацию (субститут, симулякр).

Гражданское участие vs. симулякр

Однако, даже если в законы внесут необходимые поправки, которые позволят проходить в ПО ККС ис-

ключительно представителям общественных организаций, это все равно не снимает проблему симуляции гражданского участия¹².

В научной литературе и исследованиях, посвященных тематике гражданского общества неоднократно фиксировались проблемы неоднородности сектора общественных объединений, не тождественности понятий гражданского общества и третьего сектора и, как следствие, необходимости идентификации сегмента реальных неимитационных субъектов гражданского общества. Коллективом авторов была разработана методика идентификации данных субъекто-гражданских общественных объединений¹³.

Исследование было проведено в ноябре-декабре 2010 года в форме опроса 360 представителей общественных объединений (ОО) России, в том числе представителей неинституционализированных инициативных групп граждан¹⁴.

Реальные, самостоятельные ОО являются таковыми при соответствии трем признакам, харак-

¹² Петров Н. Субституты институтов // Золотой лев, 2007. №151-152. URL: http://www.zlev.ru/151/151_31.htm. (дата обращения 19.05.2014).

¹³ Беляева Н.Ю., Карастелев В.Е. Формы гражданского участия гражданских объединений в публичной политике // Сборник статей по итогам XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества Высшей школы экономики, 2012. С. 302—310.

¹⁴ Какбадзе Ш.Ш., Зайцев Д.Г., Звягина Н.А., Карастелев В.Е. Институт гражданского участия: проверка деятельностью субъектов // Полис. Политические исследования, 2011. № 3. С. 88—108.

теризующим их собственные качества. Во-первых, самоорганизация. Данный признак означает, что инициатива создания общественного объединения исходит «снизу» (от граждан, ассоциаций граждан, шире – от негосударственных структур). Во-вторых, самоуправление. Данный признак означает невозможность изменения видов деятельности, поведения сотрудников объединения извне, готовность объединения отстаивать свои принципиальные позиции перед «третьими лицами». Третий критерий «реальных» ОО – самостоятельность. Данный признак означает ресурсную самостоятельность общественного объединения, которая может поддерживаться, во-первых, независимостью от одного источника доходов (например, государственного), во-вторых, соответствием, адекватностью поставленных общественным объединением задач внутренним ресурсным возможностям объединения. Выше перечислены необходимые базовые принципы, которые отличают самостоятельное общественное объединение от «агентских», находящихся под влиянием «внешних сил».

Как показывает анализ существующей информации выделенных признаков реальных общественных объединений недостаточно для идентификации гражданских ОО. Последние характеризуются следующими дополнительными признаками, описывающими «внешнюю» направленность их деятельности: ориентация на решение актуальных общественных проблем; провозглашение и реализация «гражданской этики»; использование публичных и открытых методов общественной работы, в конкуренции с другими объединениями и полный отказ от насилия; стремление и включенность в политическое участие, процесс выработки, принятия, реализации и оценки политико-управленческих решений.

Гражданские ОО в условиях неблагоприятной «внешней среды» вынуждены чаще применять протестные формы активности, при этом, чтобы оставаться «гражданскими» необходимо придерживаться ненасильственных методов работы. Таким образом, сочетание протестных и ненасильственных методов общественной работы является характерным признаком гражданских объединений. По данным опроса таких организаций 22%.

Для оценки форм участия гражданских объединений в публичной политике в ходе опроса представителей общественных объединений был задан вопрос о распространенности среди организаций шестнадцати форм гражданского участия. Особо оценивалось изменение частоты использования форм гражданского участия за

последние 2-3 года, когда тенденция ужесточения политико-правового режима в отношении общественных объединений стала очевидной для многих специалистов и экспертов – общественников.

В целом гражданские ОО являются более активными, чем ОО в целом. Особенности отличия между гражданскими ОО и ОО в целом зафиксированы в отношении следующих форм участия: гражданская (общественная) экспертиза, гражданский (общественный) контроль, переговоры и альтернативное разрешение проблем. Именно эти формы участия являются «визитной карточкой» гражданских общественных объединений.

Ситуацию в судебном сообществе можно существенно улучшить, если на место представителей общественности придут юристы из гражданских общественных объединений.

В заключении можно сказать, что институт представителя общественности в ККС, который по функции является публичным и служит для инструментализации общественного (гражданского) контроля, фактически, является закрытым, непубличным и невлиятельным актором в судебном сообществе. Цели по выражению интересов судей превалируют над выражением интересов граждан. Реализуется политика работы с удобными организациями, преимущественно из вузов и бизнеса, а не с реальными гражданскими организациями, чему способствует широкое толкование термина «представитель общественности» и сложившаяся практика.

В реорганизации института ПО в ККС преобладает нормативный подход (объектом изменения являются юридические нормы), однако вряд ли с помощью такого подхода возможно кардинально изменить сложившуюся негативную практику. Без обращения внимания на существенное изменение кадрового состава кандидатов в ПО в ККС здесь не обойтись.

Поскольку участие ПО в ККС является одним из видов общественного контроля, то поощряя ротацию из числа юристов гражданских общественных организаций, которые как раз в большей степени культивируют правозащитные практики, вполне возможно решить проблему симуляции гражданского участия в деятельности судебного сообщества.

Библиография:

1. Румянцева В.Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса. // История государства и права. 2009. N 11.

2. Карастелев В.Е. Коллизия борьбы политических проектов по институционализации общественного контроля в системах правосудия и правоохранительной деятельности в России. // Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций. Материалы X Международной научной конференции. Ч.2. – М.: ЛЕНАНД, 2013. С.196-203.
3. Роль представителей общественности в повышении независимости и эффективности правосудия в Российской Федерации». М. : Московская Хельсинкская группа, 2011.
4. «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» [электронный ресурс]: Федеральный закон от 14 марта 2002 г. N 30-ФЗ (с изм. и доп. от 4 июля 2003 г., 14 августа 2004 г., 5 апреля 2005 г., 25 декабря 2008 г., 17, 24 июля, 9, 28 ноября 2009 г., 8 декабря 2010 г., 3 декабря 2011 г., 2 октября 2012 г., 4 марта, 2 июля 2013 г., 12 марта 2014 г.). Доступ из справ. – правовой системы «Консультант Плюс».
5. Машкина Т., Морозова Н. Правовая природа квалификационных коллегий судей // Российская юстиция. 2003. № 12.
6. Высшая квалификационная коллегия судей РФ [Электронный ресурс] : офиц. сайт. Москва, 2014. URL: <http://www.vkks.ru/category/32/> (дата обращения 19.05.2014).
7. Совещание по вопросам развития судебной системы // Президент РФ [Электронный ресурс] : офиц. сайт. Москва, 2012. 1 февр. URL: <http://www.kremlin.ru/news/14422>
8. Валерий Зорькин. Конституционно-правовые проблемы судебной системы РФ // РАПСИ : ежедн. интернет-изд. 2012. 18 дек. URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20121218/265821471.html#ixzz2Kh06Knmk (дата обращения 19.05.2014).
9. Впереди четыре года работы // Судья, 2012. №6. URL: <http://www.zhurnalsudya.ru/archive/2012/6/?article=1057> (дата обращения 19.05.2014).
10. Мосгордума не смогла обеспечить появление новых лиц в ККС Москвы // Право.ру : ежедн. интернет-изд. 2012. 10 окт. URL: <http://pravo.ru/news/view/78476/> (дата обращения 19.05.2014).
11. Судьи в обществе своих. В судебную систему не пускают общественность // Газета.ру : ежедн. интернет-изд. 2011. 9 нояб. URL: <http://www.gazeta.ru/social/2011/11/09/3828110.shtml> (дата обращения 19.05.2014).
12. Петров Н. Субституты институтов // Золотой лев, 2007. №151-152. URL: http://www.zlev.ru/151/151_31.htm. (дата обращения 19.05.2014).
13. Беляева Н.Ю., Карастелев В.Е. Формы гражданского участия гражданских объединений в публичной политике // Сборник статей по итогам XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества Высшей школы экономики, 2012. С. 302—310.
14. Какабадзе Ш.Ш., Зайцев Д.Г., Звягина Н.А., Карастелев В.Е. Институт гражданского участия: проверка деятельностью субъектов // Полис. Политические исследования, 2011. № 3. С. 88—108.
15. Горелова О.А.. Проблемы привлечения судей к дисциплинарной ответственности в современном законодательстве и практике квалификационных коллегий судей // Политика и Общество. – 2014. – № 2. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.2.1117
16. Волох В.А. Практика работы институтов гражданского общества в сфере миграции населения // NB: Проблемы общества и политики. – 2013. – 6. – С. 105 – 136. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.6.598. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_598.html
17. Н. Р. Исправникова, Д. Н. Романов Перспективы модернизации базовых институтов социальной сферы // Политика и Общество. – 2011. – 8. – С. 77 – 85.
18. Босхамджиева Н.А., Кашкина Е.В. Административно-правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере предупреждения правонарушений // Административное и муниципальное право. – 2010. – 9. – С. 13 – 17.

References (transliteration):

1. Rumyantseva V.G. Obshchestvennyi kontrol' za deyatel'nost'yu gosudarstva: k teorii voprosa. // Istoriya gosudarstva i prava. 2009. N 11.
2. Karastelev V.E. Kolliziya bor'by politicheskikh projektov po institutsionalizatsii obshchestvennogo kontrolya v sistemakh pravosudiya i pravookhranitel'noi deyatel'nosti v Rossii. // Politicheskoe proektirovanie v prostranstve sotsial'nykh kommunikatsii. Materialy X Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii. Ch.2. – М.: ЛЕНАНД, 2013. S.196-203.
3. Mashkina T., Morozova N. Pravovaya priroda kvalifikatsionnykh kollegii sudei // Rossiiskaya yustitsiya. 2003. № 12.

4. Valerii Zor'kin. Konstitutsionno-pravovye problemy sudebnoi sistemy RF // RAPSI : ezhedn. internet-izd. 2012. 18 dek. URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20121218/265821471.html#ixzz2Kh06Knkm (data obrashcheniya 19.05.2014).
5. Petrov N. Substituty institutov // Zolotoi lev, 2007. №151-152. URL: http://www.zlev.ru/151/151_31.htm. (data obrashcheniya 19.05.2014).
6. Belyaeva N.Yu., Karastelev V.E. Formy grazhdanskogo uchastiya grazhdanskikh ob'edinenii v publichnoi politike // Sbornik statei po itogam XII Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva Vysshei shkoly ekonomiki, 2012. С. 302—310.
7. Kakabadze Sh.Sh., Zaitsev D.G., Zvyagina N.A., Karastelev V.E. Institut grazhdanskogo uchastiya: proverka deyatelnost'yu sub'ektov // Polis. Politicheskie issledovaniya, 2011. № 3. С. 88-108.
8. Gorelova O.A.. Problemy privlecheniya sudei k distsiplinarnoi otvetstvennosti v sovremennom zakonodatel'stve i praktike kvalifikatsionnykh kollegii sudei // Politika i Obshchestvo. – 2014. – № 2. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.2.1117
9. Volokh V.A. Praktika raboty institutov grazhdanskogo obshchestva v sfere migratsii naseleniya // NB: Problemy obshchestva i politiki. – 2013. – 6. – С. 105 – 136. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.6.598. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_598.html
10. N. R. Ispravnikova, D. N. Romanov Perspektivy modernizatsii bazovykh institutov sotsial'noi sfery // Politika i Obshchestvo. – 2011. – 8. – С. 77 – 85.
11. Boskhamdzheva N.A., Kashkina E.V. Administrativno-pravovoe regulirovanie vzaimodeistviya organov vnutrennikh del s institutami grazhdanskogo obshchestva v sfere preduprezhdeniya pravonarushenii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2010. – 9. – С. 13 – 17.