

УДК 342.56

Кравцова Лариса Евгеньевна

Амурский государственный университет

г. Благовещенск, Россия

E-mail: larisafakeeva@yandex.ru

Kravtsova Larisa Evgenievna

Amur State University

Blagoveshchensk, Russia

E-mail: larisafakeeva@yandex.ru

ОБРАТНЫЕ СВЯЗИ В СИСТЕМЕ СУДЕБНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

FEEDBACK IN THE JUDICIAL MANAGEMENT SYSTEM AS A MEANS OF ENSURING THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIARY

Аннотация. Исследуются возможности получения информации о факторах, ограничивающих функциональную независимость судей в системе судебного управления через механизм обратных связей. Рассматривается характер обратных связей и их влияние на обеспечение судебской независимости в процессе управления судами. Сделан вывод о значимости передачи судьями информации субъектам управления с целью выявления дисфункций, влияющих на реализацию конституционного принципа независимости судей в системе судебного управления.

Abstract. This article is about what are the features of the implementation of the constitutional principle of independence of judges in the feedback of judges with the subjects of management. It is shown that if feedback is used, it is possible to obtain information about the state of independence of judges. The article substantiates that feedback loops in the judicial management system need to be expanded in order to find out where there are violations of the principle of judicial independence.

Ключевые слова: конституционный принцип независимости судебной власти, судебное управление, обратные связи.

Key words: constitutional principle of judicial independence, judicial administration, feedbacks.

Судебная система Российской Федерации представляет собой сложную структуру, в которую входят 25 433 судьи федеральных судов общей юрисдикции, 68 616 работника их аппаратов; 4 493 судьи федеральных арбитражных судов, 12 203 работника их аппаратов; 11 судей Конституционного Суда РФ, 322 работника их аппаратов; 170 судей ВС РФ, 1 392 работников их аппаратов; 6 615 работников Судебного департамента при ВС РФ и его управлений в субъектах РФ [25]. Нагрузка на российские суды постоянно возрастает – в 2022 г. суды рассмотрели свыше 40 млн. дел, что на миллион больше, чем за 2021г. [4]. За счет внедрения цифровых технологий у судов появляются новые компетенции. Эти обстоятельства побуждают к поиску эффективного управления судами, способного обеспечить реализацию конституционного принципа независимости судебной власти. При этом вопросы управления судами остаются малоисследованными, нуждаются в поиске научно обоснованных предложений по совершенствованию с целью устранить неадекватность протекающих в нем процессов [1, с. 45].

Судебное управление рассматривается нами как внешнее и внутрисистемное воздействие управляющих субъектов на суды и судей с целью обеспечить функционирование судебной системы в целом, каждого ее звена для достижения стоящих перед нею задач; как существующие в рамках работы суда организационные связи. Субъект-объектная структура судебного управления как организационная структура включает внешнее судебное управление (исходит от субъектов, не являющихся элементами управляемой системы [14, с. 25] - исполнительная, законодательная ветви власти, Президент РФ, общество) и внутрисистемное судебное управление (субъектами которого выступают должностные лица и судебные органы, обладающие полномочиями отмены или изменения решений других судов [15, с. 103]), т. е. председатели (заместители) судов, вышестоящие суды по отношению к нижестоящим судам, органы судейского сообщества [27, с. 76-77]). «Неразложимой» единицей судебного управления является судья.

Система судебного управления выступает основой независимости суда [6, с. 99], имеющей институциональный и функциональный характер. Институциональная независимость судебной власти предполагает самостоятельность суда в системе государственной власти, а функциональная – независимость судьи в конкретном процессе, включая субъективную беспристрастность как личное отношение судьи и объективную беспристрастность как организационную составляющую конкретного судебного разбирательства. Нарушение объективной беспристрастности связывается с решениями органов управления судами и судьями [19].

Такие решения обусловлены информацией, т. е. сообщением, осведомлением о положении дел, сведениями о чем-либо [17, с. 546]. Передача информации осуществляется через механизм прямых и обратных связей. В прямых связях отражаются целенаправленные воздействия субъектов управления на объекты; обратные связи включают получение субъектами управления информации от объекта, учет субъектами результатов управляющего воздействия на объекты [16, с. 24].

Предметом настоящего исследования является механизм передачи информации от судей к субъектам управления (руководителям суда, органам судейского сообщества, вышестоящему суду) во внутрисистемном судебном управлении. Наличие у судей возможности сообщить об обстановке в суде информацию, соответствующую определенным требованиям, непосредственно связано с обеспечением функциональной судейской независимости. Конституционный Суд РФ, давая оценку функции председателя суда по организации работы суда, подчеркнул, что она направлена на создание условий для осуществления судьями правосудия и сама по себе не предполагает права председателя действовать в нарушение принципа независимости судей [18]. Аналитики отмечают, что действительная проблема обеспечения независимости судей усматривается «...в истинной внутренней жизни судебной системы и разделяемых судейским сообществом ценностях» [2, с. 32-34]. Уяснение характера обратных связей внутрисистемного судебного управления направлено на выявление проблемных аспектов их состояния с точки зрения обеспечения независимости судей.

Обратные связи должны обеспечивать своевременную передачу сигналов о проблемах в обеспечении независимости судей, а также адекватное их восприятие субъектом управления. Адекватность восприятия означает, что перед принятием управленческого решения субъекту управления надлежит: сопоставить информацию о состоянии независимости судей в суде с желаемым результатом; выявить проблемы и факторы, влияющие на достижение этого результата; сформировать цель принимаемого управленческого воздействия, которая нормативно должна совпадать с главной целью судебной системы – обеспечить доверие к правосудию; выработать наиболее рациональные формы и методы управ-

ляющего воздействия, которые не приведут к искажению судейской независимости [9, с. 115].

По направленности выделяют обратные связи, осуществляющие мониторинг данных о судьях и воспринимающие информацию (реакцию) от судей на решения субъектов управления [9, с. 115]. Мониторинг позволит отслеживать тенденции по увеличению/снижению уровня независимости судей, и принимать решение об усилении/смягчении отдельных гарантий независимости. Такие решения могут быть приняты, если осуществляется система постоянного наблюдения за состоянием независимости судей. Так, на сайте ВККС РФ [7] отражены данные за длительный период – с 2010 г. по 2022 г. (12 лет) о согласии квалификационных коллегий субъектов на возбуждение уголовных дел в отношении судей. Из них следует, что с определенной периодичностью – каждые 2 года (в 2011 г., 2013г.), затем – каждые 3 года (в 2015г., 2018г., 2021г.), – число таких согласий возрастает, наибольшее их количество было в 2021г., а после снятия ковидных ограничений, (в 2022 г.), вновь снизилось. Эти данные требуют анализа и могут быть использованы для корректировки последующих управленческих решений. Обратные связи второго вида включают реакцию судей на управленческие решения в судебной системе, которая может оказать влияние на их объективную беспристрастность. Так, в 2020г. решением ККС субъекта были прекращены полномочия судьи У. в связи с подачей им в органы судейского сообщества жалоб на действия руководителя районного суда и судей областного суда, проверявших его работу [23].

Обратные связи между судьями и субъектами управления должны быть постоянными и действенными. Циклический или эпизодический характер передачи информации не позволяет выявить тенденции в независимости судей, несвоевременность сообщений может привести к ограничению судейской независимости, – например, через перераспределение нагрузки между судьями. Так, председатель городского суда Ш. в течение почти двух лет неравномерно распределял дела между судьями, что, как указал Верховный Суд РФ, привело к необоснованному освобождению одной из судей от рассмотрения дел и значительному увеличению нагрузки на других [21]. В условиях высокой нагрузки снижается качество судебных актов, нарушаются процессуальные сроки, что влечет негативную оценку работы судьи [10, с. 154]. Отсутствие своевременной, действенной обратной связи между судьями городского суда и вышестоящим судом или органами судейского сообщества в приведенном примере повлияло на возможность и длительность неравномерного распределения дел председателем Ш.

Эффективность обратных связей обеспечивают полнота и достоверность информации. Полнота информации предполагает наличие аналитических показателей, которые должны разрабатываться до принятия решения субъектом управления. В отношении независимости судей сложность определения ее состояния обусловлена трудностью количественного измерения. Но при отсутствии таких критериев невозможно определить состояние независимости судей в период принятия субъектом управления решения и в период его реализации. Для поиска таких показателей могут быть использованы данные о случаях нарушения порядка распределения дел, причинах отводов и самоотводов судей [3, с. 57], количестве, характере, субъектах внепроцессуальных обращений, количестве и основаниях привлечения судей к ответственности (в зарубежной литературе предложен график, основанный на анализе количества судей, привлеченных к дисциплинарной и уголовной ответственности. По мнению исследователя, этот график позволит усиливать или ослаблять структурную защиту судей в зависимости от того, каких судей (способных или не способных противостоять давлению) больше или меньше в тот или иной период времени [29, с. 29]).

Отсутствие достоверных данных или их искажение может создать ложную картину об управ-

ляемой системе и ее восприятию субъектом управления. На предотвращение таких последствий управленческих решений направлен неманипулируемый механизм – механизм «честной игры», предполагающий, что честность при предоставлении информации субъектам управления «выгодна» для судей [16, с. 53]. Такая «выгода» возможна только при одном условии – когда сообщаемая судьями информация не используется им же во вред [16, с. 53]. Из приведенного примера с председателем суда Ш. усматривается, что значительное увеличение загруженности ряда судей допускалось Ш. в течение длительного времени, около двух лет. Представляется, что механизм «честной игры» в суде под руководством Ш. не «сработал» из-за опасения со стороны судей ответственности, вызванной в том числе возросшей нагрузкой.

Обращение судьи к таким субъектам управления как органы судейского сообщества обусловлено правом свободно выражать свое мнение. Реализация этого права должна осуществляться способом, учитывающим ограничения, накладываемые на него его статусом [10]. В решении по делу судьи У. ВС РФ привел условия, при наличии которых обращения судьи с жалобами на действия руководства или коллег могут быть квалифицированы как дисциплинарный проступок и при которых они дисциплинарным проступком не являются, а также отметил нарушение конституционных гарантий независимости при произвольном привлечении судей к ответственности за мнимые нарушения. Иными словами, обратные связи во внутрисистемном судебном управлении предполагают поиск баланса между правом судей свободно выражать мнение, обеспечением их независимости и авторитета судебной власти.

В настоящее время судьи имеют возможность сообщать информацию субъектам управления через органы судейского сообщества (общие собрания судей, советы судей, конференции судей). К этим способам могут быть добавлены опросы судей (как открытые, так и конфиденциальные). Такие формы получения информации применяются в оценке судей методом «360 градусов» в Казахстане [13]; в Российской Федерации с использованием этого метода производится оценка личностных компетенций, обеспечивающих цифровую трансформацию государственного управления в федеральных органах исполнительной власти [12]; опросы работников применяются для выявления в организации предпосылок для возникновения конфликта или уже существующих скрытых конфликтов и т.д. [24, с. 350-351]. Представляется, что возможность получить от судей достоверную и полную информацию о факторах, искажающих со стороны субъектов управления судебскую независимость, через анкетирование и опросы выше, чем через личное участие судьи в работе органа судейского сообщества. Именно по результатам проведенного в 2019 г. лабораторией политико-правовых исследований МГУ им. М.В. Ломоносова экспертного опроса, в котором приняли участие 1500 судей, председателей судов, прокуроров и следователей, было установлено, что ключевая угроза нарушения независимости судебной власти имеет внутрисистемный характер [11, с. 44].

Еще один фактор, ключевой в обеспечении независимости не только отдельного судьи, но и судебной системы в целом, – финансирование. В настоящее время проблемы обеспечения судов и судей связывают преимущественно с источниками, размером и порядком финансирования [8, с. 2]. Несмотря на предпринимаемые Советом судей РФ и Судебным департаментом при ВС РФ усилия, X Всероссийский съезд судей в декабре 2022г. констатировал тенденцию к снижению финансово-материальных гарантий независимости судей [20]. Не оспаривая важности обеспечения независимости судебной власти от источников бюджетирования, порядка определения его объемов через учет существующей нагрузки на судебную систему, нельзя не учитывать, что «финансирование связано с

тем, как организовано судебное управление» [28, с. 428]. По мнению Председателя ВАС РФ (упразднен в 2014 г. [26]) А.А. Иванова, «необходимый российским гражданам суд не появляется при помощи примитивного наращивания мощностей, он требует ...прекращения экстенсивного роста судебной системы и интенсификации ее работы» [5]. Таким образом, немаловажно не только то, как получить средства на организацию деятельности судов, но и то, как наиболее сбалансированно и экономно использовать уже существующие. В приведенном выше примере дисциплинарной практики председатель горсуда Ш. на протяжении 2020 г. допускал отсутствие на работе (17 из 23 приказов по суду вместо него были подписаны другими судьями), систематически неправомерно использовал служебный автомобиль в личных целях [21], тогда как своевременная и достоверная информация из суда могла бы если не предотвратить, то сократить период использования Ш. ресурсов суда в своих интересах.

Таким образом, механизм обратных связей внутрисистемного судебного управления включает передачу судьями управляющим субъектам информации о положении дел в суде. Чтобы предупредить или устранить нарушение функциональной независимости судей со стороны субъектов управления, обратные связи должны соответствовать ряду требований – своевременности, адекватности, полноте, достоверности, осуществляться через мониторинг и реакцию судей на управленческие решения, реализовываться с соблюдением ограничений права свободно выражать свое мнение. Активные обратные связи, ориентированные на упреждение проблем в системе судебного управления, консенсус с судьями внутри судебной системы, расширение между субъектами управления и судьями конструктивного диалога и взаимодействия, направлены на укрепление судебской независимости, повышение авторитета судебной власти и доверия общества к правосудию.

1. Алексеевская, Е.И. Суд. 2030. - М., 2020. – 210 с.
2. Бобек, М. Администрирование судов в Чешской Республике: поиск конституционного баланса // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – №4 (83) – С. 20-38.
3. Васильев, Д.С. Производительность и эффективность в оценке судебной деятельности // Право и политика. – 2022. – №3. – С. 49-79.
4. Верховный Суд Российской Федерации. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: https://vsrf.ru/press_center/mass_media/32147/ (дата обращения: 04.01.2024).
5. Выступление Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Иванова А.А.: VII Всероссийский съезд судей. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: <http://ssrf.ru/siezd-sudiei/848> (дата обращения: 02.01.2024).
6. Гутник, О.В. Судебное управление как основа независимости суда // Ломоносовские чтения 2017 года. Сборник материалов научной конференции 22 марта 2017 года. – Севастополь, 2017. – 141 с.
7. Данные обзоров результатов деятельности ВККС РФ. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: <http://vkks.ru/category/8/> (дата обращения: 02.02.2023).
8. Клеандров, М.И. Об обретении судебной властью Российской Федерации финансовой независимости // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – №1. – С. 2-11.
9. Ковальцев, Г.И. Обратные связи с системе государственного управления // Вестник РЭУ им. Г. В. Плеханова. – 2015. – №5 (83). – С. 112-118.
10. Кравцова, Л.Е. Независимость судей в судебном администрировании // Вестник ВГУ. – 2022. – №4. – С. 149-166.
11. Медушевский, А.Н. Конституционный мониторинг: программа и результаты экспертного опроса в России // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – №6 (97). – С. 43-54.
12. Методические рекомендации по проведению оценки государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти, работников организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, работников государственных внебюджетных фондов, обеспечивающих цифровую трансформацию, с использованием метода оценки «360 градусов»/ [Электронный ресурс] URL: <https://cdto.work/documents/methodical-recommendation-360.pdf> (дата обращения: 28.10.2023).

13. Методическое руководство по оценке профессиональной деятельности судьи: утв. протокольным решением Комиссии по качеству правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан от 16 сент. 2019 г. № 7-3-1/136а (с изм. 01.03.2021). Верховный Суд Республики Казахстан. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: https://sud.gov.kz/sites/default/files/pagefiles/metodicheskoe_rukovodstvo_po_ocenke_professionalnoy_deyatelnosti_sudji_0.pdf (дата обращения: 28.06.2023).
14. Михайловская, И.Б. Соотношение процессуальных и управленческих отношений в уголовном судопроизводстве // Государство и право. – 2011. – №7. – С. 23-33.
15. Михайловская, И.Б. Суды и судьи: независимость и управляемость. – М., 2008. – 124 с.
16. Новиков, Д.А. Механизмы управления: учебное пособие. – М., 2011. – 213 с.
17. Новиков, Д.А. Теория управления организационными системами. – М., 2005. – 584 с.
18. Определение Конституционного Суда РФ № 408-О-О от 24.02.2011г. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision60353.pdf> (дата обращения: 25.07.2022).
19. Постановление ЕСПЧ от 06.09.2005г. по делу «Салов против Украины» // Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. – 2006. – №2.
20. Постановление X Всероссийского съезда судей от 1 декабря 2022 г. N 1 “О развитии судебной системы Российской Федерации”. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: <http://ssrf.ru/siezd-sudiei/49122> (дата обращения: 02.01.2024).
21. Решение Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ от 15.06.2021 №ДК21-41. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2011924 (дата обращения: 30.01.2023).
22. Решение Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ от 15.06.2021 №ДК21-41 // Верховный Суд Российской Федерации. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2011924 (дата обращения: 30.01.2023).
23. Решение Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ от 30.03.2021 № ДК21-14. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1984672 (дата обращения: 10.05.2023).
24. Тихонов, В.А., Краев, В.М. Метод выявления скрытых конфликтов среди сотрудников организации // Московский экономический журнал. – 2023. – №1. – С. 350-361.
25. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» от 06.12.2021 № 390-ФЗ // СЗ РФ – 2021 – №50 (ч. I, II, III). – Ст. 8397.
26. Федеральный конституционный закон "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" от 05.02.2014г. № 4-ФКЗ // СЗ РФ – 2014. – №6. – Ст. 551.
27. Цветков, Ю.А. Независимость судей в механизме управления судебной системой // Российский журнал правовых исследований. – 2019. – Т. 6, №1. – С. 73-88.
28. Harborne, Bernard, Dorotinsky, William, Bisca, Paul M.. Securing Development: Public Finance and the Security Sector. Washington. – 2017. – P. 428. (This translation was not created by The World Bank or United Nations and should not be considered an official World Bank or United Nations translation. The World Bank and/or the United Nations shall not be liable for any content or error in this translation).
29. Pimentel, David. Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges' Courage and Integrity. University of Idaho. – 2009. – P. 29.