

Российская Федерация: Проект Закона о внесении изменений в Закон «О статусе судей»

Комментарий Международной комиссии юристов

Женева

10 мая 2013 года

I. Введение

Международная комиссия юристов (МКЮ)¹ приветствует возможность предоставить свои комментарии относительно проекта Закона о внесении изменений в статьи 12¹, 14 и 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации». МКЮ считает указанный законопроект, направленный на реформирование судебной дисциплинарной системы, крайне важным, так как он затрагивает вопросы, связанные с высокими моральными качествами и независимостью судей в Российской Федерации. Для поддержания судебной независимости, а также обеспечения ответственности судей, совершающих дисциплинарные проступки необходимо наличие справедливой дисциплинарной системы, обеспеченной надлежащими гарантиями недопущения произвольного применения мер дисциплинарного взыскания. В 2012 г. был опубликован доклад МКЮ *Защита правосудия: Дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации*,² в котором излагается анализ проблем, характерных для судебной дисциплинарной системы России. В докладе содержится вывод о том, что произвольное и непоследовательное применение мер дисциплинарного взыскания подрывает независимость судей и высокие моральные качества представителей судебной системы, что сказывается на способности судебной власти защищать принцип верховенства права. В докладе были предложены подробные рекомендации, касающиеся изменения структуры дисциплинарных органов, особенностей дисциплинарного производства, оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности и спектра взысканий за совершение дисциплинарного проступка.

¹ Международная комиссия юристов, в состав которой входят 60 видных судей и юристов со всего мира, способствует продвижению и защите прав человека посредством соблюдения принципа Верховенства закона, используя свой уникальный юридический опыт в целях развития и укрепления национальных и международной систем правосудия. Основанная в 1952 г. и осуществляющая свою деятельность на пяти континентах, МКЮ стремится обеспечить поступательное развитие и эффективную имплементацию международного права в области защиты прав человека и международного гуманитарного права; обеспечить реализацию гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав; а также гарантировать независимость судебной и юридической профессии.

² МКЮ, *Защита правосудия: Дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации*, http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/12/MISSION-RUSSIA-REPORT_rus.pdf.

Законопроект предусматривает целый ряд положительных изменений. Тем не менее, МКЮ с сожалением отмечает, что авторы законопроекта не воспользовались возможностью ввести в действие более обширные реформы, направленные на ликвидацию институциональных, материальных и процессуальных недостатков системы, создающих почву для злоупотреблений и способствующих произвольному и непоследовательному применению мер дисциплинарного взыскания. В настоящем документе МКЮ высказывает предложения относительно изменения ряда статей законопроекта. Более подробные рекомендации относительно реформирования судебно-дисциплинарной системы содержатся в докладе МКЮ.³

Законопроект был подготовлен в результате постановления Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г., которое затронуло ряд принципиальных вопросов, включая состав дисциплинарного правонарушения, необходимость определения оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности, отстранение судьи от должности за совершение судебной ошибки, а также спектр мер взыскания, которые могут налагаться на совершившего дисциплинарный проступок судью. В данной связи МКЮ напоминает, что за последние несколько лет как Конституционный Суд, так и Верховный Суд Российской Федерации вынесли ряд постановлений, касающихся дисциплинарного производства в отношении судей, которые указывают на определённые недостатки материального права и процедур в этой области. Указанные постановления представляют собой важную основу для совершенствования существующего законодательства. МКЮ отмечает, что также необходимо принимать во внимание международные стандарты и практику международных судов и органов по вопросам судебно-дисциплинарного производства и иным вопросам независимости судебной власти. К таким органам относится Европейский Суд по правам человека, авторитет решений которого обусловлен тем фактом, что Российская Федерация является стороной Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

II. Сроки давности

МКЮ горячо приветствует введение двухлетнего срока давности для привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Пункт 4 статьи 12¹ Закона в новой редакции предусматривает возможность возбуждения дисциплинарного производства в отношении судьи в течение двух лет со дня совершения обжалуемого проступка либо в течение шести месяцев с момента выявления дисциплинарного проступка, если проступок выявлен в течение двух лет со дня совершения. Данные изменения исправляют проблемную аномалию российского законодательства, в силу которой дисциплинарные проступки судей принадлежат к единственной категории правонарушений (наряду с преступлениями против мира и безопасности человечества),⁴ к которым не применяются сроки давности. В своём докладе МКЮ отмечала, что отсутствие сроков давности является одним из основных факторов, способствующих злоупотреблениям дисциплинарной системой. Введение сроков давности предоставляет важную гарантию защиты от таких злоупотреблений.

³ Там же.

⁴ Уголовный кодекс РФ, статья 78.5.

III. Определение дисциплинарного проступка и оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности

Текст пункта 1 статьи 12¹ в редакции законопроекта предусматривает определение дисциплинарного проступка, который является «[...] виновным действием (бездействием) при исполнении служебных обязанностей, а равно во внеслужебной деятельности, которое нарушает нормы настоящего Закона и (или) положения кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей, которое повлекло умаление авторитета судебной власти и причинило ущерб репутации судьи [...]». Данное определение является расплывчатым и не содержит предписания, на основании которого судья или иное лицо могли бы установить, какое именно поведение будет под него подпадать. Законопроект не содержит перечня конкретных видов проступков, но лишь указывает на общие признаки дисциплинарного проступка.

Общим принципом уголовного и административного права является требование о том, что наказуемые действия должны быть чётко – а не расплывчато – прописаны в законе. Отсутствие надлежащего определения в данной ситуации не соответствует, таким образом, принципу законности.

В целом ряде случаев данный принцип подтверждался международными и национальными судами, в том числе в непосредственной связи с поведением судей. В своём Заключении № 3 (2002) о принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности, этические нормы, несовместимое с должностью поведением и беспристрастность,⁵ Консультативный совет европейских судей (КЕС) подчеркнул важность определения в национальном законодательстве точных оснований для возбуждения дисциплинарного производства, отметив, что обычно такие основания определяются в очень общей форме.⁶ Аналогичным образом консультативный орган Совета Европы, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) пояснила: «[...] Точность и предсказуемость оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности является желательной для целей правовой определённости и особенно для защиты независимости судей; следовательно, необходимо предпринимать усилия, чтобы избежать расплывчатых оснований и широких определений».⁷ Венецианская комиссия признала особенно проблематичными такие общие определения, как «совершение действий, которые порочат звание судьи и могут вызывать сомнение в его объективности, непредвзятости и независимости, в честности и неподкупности судебных органов» и «нарушение морально-этических принципов поведения судьи». Формулировка указанных оснований привлечения к дисциплинарной ответственности была признана «слишком общей» и необходимо

⁵ Заключение № 3 (2002) Консультативного совета европейских судей (КЕС) для Комитета Министров Совета Европы о принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности, этические нормы, несовместимое с должностью поведением и беспристрастность, Страсбург, 19 ноября 2002 г.

⁶ Там же, п. 65.

⁷ Венецианская комиссия, Совместное заключение относительно Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по недопущению злоупотреблений правом на обжалование», 15-16 октября 2010 г., [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)029-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)029-e), п. 45.

было прописать более точно, с тем чтобы гарантировать независимость судей.⁸ Европейский Суд по правам человека подчеркнул в данной связи: «[с]ледовательно, описание правонарушения в законе, основанное на перечислении конкретных видов поведения, но направленное на их общее и безграничное применение, не является гарантией, на основании которой можно надлежащим образом рассмотреть вопрос о предсказуемости закона».⁹

В своём докладе 2012 года МКЮ пришла к выводу о том, что отсутствие чётких оснований для отстранения судьи от должности в Кодексе судейской этики и Законе о статусе судей, а также непоследовательное толкование и применение данных положений закона способствует злоупотреблениям системой и произвольному наложению взысканий на судей. В докладе была сделана рекомендация о том, что судьи и судебные органы должны иметь возможность руководствоваться чёткими правовыми стандартами судейской этики и ставиться в известность о точных видах и формах поведения, которые могут повлечь за собой наступление дисциплинарной ответственности. Хотя создание исчерпывающего перечня всех действий, за которые судья может быть привлечён к дисциплинарной ответственности, не представляется возможным, необходимо закрепить в законодательстве и применять на практике, как минимум, чёткие и предсказуемые основания для привлечения к дисциплинарной ответственности.

В своём постановлении 2011 г. Конституционный Суд РФ признал, что положения законодательства о судебном дисциплинарном производстве должны быть «определёнными, исключать произвольное привлечение судьи к дисциплинарной ответственности и не нарушать принципы самостоятельности и независимости судов, несменяемости и неприкосновенности судьи».¹⁰ В своём докладе МКЮ указала, что нередко судьи и судебные органы в целом страдают от отсутствия ясности относительно того, что является дисциплинарным проступком, и что такая неопределённость может привести к произвольному применению мер взыскания и отсутствию гарантий пребывания в должности. Поэтому приведение в законодательстве перечня конкретных наказуемых деяний могло бы увеличить последовательность и предсказуемость судебного дисциплинарного производства, тем самым усилив гарантии пребывания судей в должности.

В своём постановлении 2008 г. Конституционный Суд РФ, в частности, указал, что «... корпоративные акты судейского сообщества, каковыми являются ... кодексы, формулируя правила поведения судьи [к примеру, Кодекс судейской этики], не могут исходить из расширительного истолкования составов дисциплинарных проступков, как они определены Федеральным Законом «О статусе судей в Российской Федерации». Соответственно, неисполнение приведённых корпоративных норм само по себе не может служить основанием для досрочного прекращения полномочий судьи, если только при этом им не были совершены действия, которые законом рассматриваются как не совместимые по своему характеру с высоким званием судьи».¹¹ Несмотря на критические замечания Конституционного Суда, предусмотренные законопроектом основания для возбуждения дисциплинарного производства продолжают основываться на Кодексе судейской этики. Формулировка предложенного определения никак не

⁸ Там же.

⁹ ЕСПЧ, *Волков против Украины*, жалоба № 21722/11, постановление от 9 января 2013 г., п. 178.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П, п. 3.

¹¹ Там же, п. 3.3.

отражает выводы указанного постановления, отсылая к действию или бездействию, которое нарушает закон «и (или) положения кодекса судейской этики [...]». С другой стороны, по мнению Консультативного совета европейских судей, «неправильно приравнивать нарушение профессиональных стандартов к проступкам, способным повлечь за собой применение дисциплинарных санкций».¹² В соответствии со стандартами КСЕС, хотя этические правила не являются чем-то не относящимся к вопросу,¹³ существо дисциплинарного производства заложено в таком поведении, которое фундаментально противоречит должному поведению профессионального судьи, предположительно совершившего проступок.¹⁴

МКЮ рекомендует пересмотреть определение дисциплинарного проступка в свете постановлений Конституционного Суда РФ и исключить общую ссылку на нарушение кодекса судейской этики в качестве основания для увольнения судьи. Следует чётко определить в законе основания, так чтобы всякий здравомыслящий судья, который руководствуется общеизвестными принципами судейского поведения и этики, мог бы гарантировать, что его действия не составят дисциплинарного проступка. В частности, МКЮ считает необходимым внести изменения в Закон, дополнив его исчерпывающим перечнем действий, влекущих за собой наступление дисциплинарной ответственности. К ним может относиться, к примеру, отсутствие беспристрастности, получение недозволенных указаний от должностных лиц, предвзятость, использование сведений, полученных из засекреченных источников, оказание влияния на другого судью, вмешательство в процесс принятия решения другим судьёй, раскрытие конфиденциальной информации, ненадлежащее отношение к сторонам по делу, недозволенное использование судейской должности в целях получения льгот или ухода от обязанности или ответственности. Кроме того, аналогично постановлениям Конституционного Суда¹⁵ МКЮ рекомендует ввести конкретную норму законодательства, предусматривающую, что отмена решения вышестоящим судом сама по себе не является веским основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности судьи, вынесшего такое решение.

IV. Виды наказаний за совершение дисциплинарного проступка

Пункт 1 статьи 12¹ в редакции законопроекта предусматривает введение нового вида взыскания – замечания. В действующей редакции закона предупреждение и увольнение являются единственными видами взыскания за совершение судьёй дисциплинарного проступка.

¹² Заключение № 3 (2002) Консультативного совета европейских судей (КСЕС) для Комитета Министров Совета Европы о принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности, этические нормы, несовместимое с должностью поведение и беспристрастность, Страсбург, 19 ноября 2002 г., п. 60.

¹³ Там же, п. 61.

¹⁴ Там же, п. 63.

¹⁵ Например, постановление Конституционного Суда от 20 июля 2011 г. № 19-П, постановление Конституционного Суда от 28 февраля 2008 г. № 3-П.

Данное нововведение является позитивным развитием, поскольку предусматривает возможность наложения ещё одной меры взыскания, отличной от увольнения. Тем не менее, указанное изменение является недостаточным для того, чтобы сообщить системе действительную соразмерность. В своём докладе МКЮ рекомендовала расширить перечень взысканий за совершение дисциплинарного проступка, так чтобы конкретному проступку соответствовало надлежащее дисциплинарное взыскание. В числе взысканий могут быть такие, которые направлены на повышение качества работы судей, усиление их честности и неподкупности и приведение поведения судей в соответствие с судейской этикой. Взыскания должны быть достаточно многообразными, чтобы свести к минимуму необходимость увольнения. Такие взыскания могут предполагать прохождение дополнительного обучения, краткосрочное приостановление полномочий судьи, изменение квалификационного класса либо перевод в нижестоящий суд или в другой суд аналогичного уровня.

Международные и европейские стандарты, касающиеся независимости судебных органов, подтверждают, что дисциплинарные взыскания в отношении судей должны быть соразмерными.¹⁶ Частным выражением данного принципа является универсальный стандарт, закреплённый в Основных принципах ООН, касающихся независимости судебных органов, а именно положение о том, что судьи могут быть временно отстранены от должности или уволены только по причине их неспособности выполнять свои обязанности или поведения, делающего их несоответствующими занимаемой должности.¹⁷

Европейский Суд по правам человека рассмотрел этот вопрос в деле *Волков против Украины*,¹⁸ по которому он постановил, что увольнение судьи не соответствовало предусмотренным Конвенцией требованиям предсказуемости и соразмерности.¹⁹ Отчасти данный вывод был обусловлен тем, что «национальное законодательство не предусматривало надлежащего спектра санкций за совершение дисциплинарных правонарушений и не содержало норм, обеспечивающих их применение в соответствии с принципом соразмерности [...] закон предусматривал только три вида санкций за совершение дисциплинарного проступка: выговор, понижение квалификационного класса и увольнение. Указанные три вида взысканий крайне ограничивали возможности наказания судьи в соответствии с принципом соразмерности. Таким образом, у органов власти были ограниченные возможности по уравниванию конкурирующих интересов общественности и индивида по каждому конкретному делу».

Следовательно, МКЮ рекомендует рассмотреть возможность изменения законопроекта путём введения дополнительных видов взыскания за совершение дисциплинарного проступка, которые могут включать, к примеру, приостановление полномочий судьи, понижение квалификационного класса, перевод в другой суд или необходимость прохождения дополнительного обучения. Основной целью налагаемых санкций должно быть укрепление высоких моральных качеств, независимости, беспристрастности и профессиональных качеств судей.

¹⁶ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы № R (2010)12 «О судьях», ст. 69; Европейская хартия о статусе судей, статья 5.1

¹⁷ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 18.

¹⁸ Цит. выше.

¹⁹ В контексте статьи 8 ЕКПЧ, право на уважение частной жизни.

V. Увольнение судьи как исключительная мера

Пункт 2 статьи 12¹ в редакции законопроекта впервые в истории российского законодательства содержит указание на то, что увольнение судьи может происходить лишь в исключительных случаях. Это позитивное нововведение соответствует международным стандартам, согласно которым судьи могут увольняться только за самые серьёзные дисциплинарные проступки. Оно отражает стандарт, закреплённый в Основных принципах ООН, касающихся независимости судебных органов, которые предусматривают, что судьи могут быть временно отстранены от должности или уволены только по причине их неспособности выполнять свои обязанности или поведения, делающего их несоответствующими занимаемой должности.²⁰

Данное принципиально важное указание, будучи положительным изменением, является лишь первым шагом к обеспечению надлежащего и соразмерного применения взыскания в виде увольнения. Для достижения этой цели необходима настройка всей системы, с тем чтобы обеспечить, что увольнение будет являться крайней мерой, применяемой в случаях наиболее грубых дисциплинарных проступков, когда другие меры не возымели должного действия или являются недостаточными для поддержания высоких моральных качеств и беспристрастности судебных органов. Это возможно только в том случае, если и когда будет пересмотрен статус судей, а гарантии пребывания в должности станут реальностью, в том числе за счёт сведения к минимуму числа увольнений. **МКЮ по-прежнему обеспокоена тем фактом, что российская судебно-дисциплинарная система не предусматривает достаточных гарантий защиты от несоразмерного и произвольного применения взыскания в виде увольнения. Она считает, что неотступное соблюдение данного принципа предполагает наличие ряда других, менее суровых дисциплинарных взысканий, а также дополнительных гарантий независимости дисциплинарных органов и справедливости дисциплинарного производства.**

²⁰ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 18.