



INTERNATIONAL
COMMISSION
OF JURISTS

СОСТОЯНИЕ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ

**ДОКЛАД ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ МИССИИ ПО СУДЕБНОЙ
РЕФОРМЕ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ
20-24 июня 2010 года**

**Женева, Швейцария
Ноябрь 2010**

СОДЕРЖАНИЕ:

<i>Международная комиссия юристов</i>	3
<i>Исследовательская миссия</i>	3
<i>Доклад</i>	4
I. ВВЕДЕНИЕ	
<i>Независимость судей и верховенство закона</i>	5
<i>Наследие прошлого и судебная реформа</i>	5
<i>Независимость судей в современной России</i>	6
II. КРАТКИЙ ОБЗОР РОССИЙСКОЙ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ	
<i>Федерально-региональная структура</i>	9
<i>Виды юрисдикции</i>	9
<i>Управление деятельностью судов: судейские органы</i>	9
<i>Судебный департамент при Верховном Суде РФ</i>	9
<i>Органы судейского сообщества</i>	10
III. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА: СТРУКТУРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:	
<i>Отбор и назначение</i>	12
<i>Продвижение по службе</i>	16
<i>Гарантированные сроки пребывания в должности</i>	17
<i>Привлечение к дисциплинарной ответственности</i>	22
<i>Основания и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности</i>	22
<i>Дисциплинарное судебное присутствие</i>	24
<i>Вопросы, вызывающие озабоченность</i>	25
<i>Председатели судов: порядок назначения и чрезмерно широкие полномочия</i>	26
<i>Финансовые вопросы, затрагивающие интересы судебной власти</i>	28
<i>Финансирование судебной системы</i>	28
<i>Заработная плата и поощрения</i>	29
<i>Количество судов</i>	30
<i>Загруженность судов</i>	31
IV. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА НА ПРАКТИКЕ: ПРОБЛЕМЫ НЕЗАВИСИМОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ	
<i>Неправомерное воздействие на судей</i>	32
<i>«Телефонное правосудие»</i>	32
<i>Прокуратура и правоохранительные органы</i>	33
<i>Коррупционированность</i>	33
<i>Суд присяжных</i>	34
<i>Факторы, влияющие на установки судей и их образ мышления</i>	35
<i>Общественное доверие и гражданское общество</i>	37
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	40

Международная комиссия юристов

Международная комиссия юристов (МКЮ) является неправительственной организацией, приверженной принципам международного права и верховенства закона, которые способствуют защите прав человека. МКЮ предоставляет экспертные заключения по юридическим вопросам как международного, так и внутригосударственного характера, с тем чтобы обеспечить соответствие новых норм международного права принципам защиты прав человека, а также соблюдение стандартов международного права на национальном уровне. Она была основана в Берлине в 1952 г. и состоит из шестидесяти юристов (судей высших судов, адвокатов и ученых), которые представляют все регионы мира и различные правовые традиции, с тем чтобы отразить географическое разнообразие мира и его многочисленных правовых систем. Секретариат МКЮ находится в Женеве. Он тесно сотрудничает с комиссарами, а также национальными отделениями и аффилированными организациями МКЮ по всему миру для достижения целей, стоящих перед организацией. МКЮ обладает консультативным статусом в Экономическом и социальном совете ООН (ЭКОСОС), ЮНЕСКО, Совете Европы и Африканском союзе. МКЮ осуществляет сотрудничество с различными органами Организации американских государств.

Исследовательская миссия

С 20 по 24 июня 2010 г. МКЮ осуществила пятидневную исследовательскую миссию в г. Москве, с тем чтобы проанализировать реформу судебной системы Российской Федерации (РФ) и оценить достигнутые результаты, а также сохраняющиеся сложности. Миссия ставила перед собой цель сбора информации и мнений о настоящем состоянии российской судебной власти, в частности, ее независимости от исполнительной власти и прочих факторов влияния как на уровне законодательства, так и на практике. МКЮ особенно интересовало мнение и позиция российских специалистов, работающих над этим вопросом и обладающих непосредственным знанием ситуации. Участники миссии встретились с целым рядом лиц, чтобы познакомиться с различными оценками и составить наиболее полное и объективное представление об интересующей их проблеме. В частности, участники миссии встретились с высокопоставленными представителями Министерства юстиции РФ, Конституционного Суда, Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека при Президенте РФ, парламентариями, представителями Московской городской коллегии адвокатов, действующими и бывшими судьями, адвокатами, научными экспертами и различными неправительственными организациями, принимающими участие в процессе реформы правосудия. Необходимо отметить, что, за редким исключением, участники миссии имели возможность встретиться только с представителями московских кругов, что не могло не повлиять на полученное ими представление о ситуации, а также на их выводы, отраженные в настоящем докладе, хотя они и интересовались состоянием российской судебной системы в целом.

Миссия осуществлялась экспертами высокого уровня Кетиллом Лундом, бывшим судьей Верховного Суда Норвегии; Войином Димитриевичем, членом Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), профессором права Белградского университета и бывшим членом Комитета

ООН по правам человека; а также Роушин Пиллей, старшим юридическим советником Секретариата МКЮ в Женеве.

Доклад

Настоящий доклад был составлен с тем, чтобы отразить и проанализировать информацию и личные оценки, полученные в ходе различных встреч с государственными служащими и экспертами во время московской миссии. Составители доклада не ставили перед собой цели осветить все аспекты законодательства, на основании которого функционирует российская судебная система, или же подробно описать практические сложности, с которыми сталкиваются судьи в разных уголках этой обширной и многоликой страны. Так, Северный Кавказ – регион, где проблемы, общие для всей страны в целом, еще более обострены и, кроме того, существуют дополнительные сложности, такие как отсутствие безопасности, вовсе не обсуждался на встречах и не освещается в данном докладе. Тем не менее, ранее МКЮ уже рассматривала некоторые из этих вопросов в различных документах и публикациях.¹ Настоящий доклад, напротив, должен осветить различные аспекты независимости судей, а также предложить рекомендации по решению некоторых давних проблем.

Доклад начинается с вводной части о вопросах, касающихся независимости судебной власти в России (раздел I), далее содержится краткий обзор судебной системы РФ и законодательства, регулирующего соответствующие аспекты системы правосудия (раздел II). Затем рассматриваются структурные проблемы, ограничивающие судебную независимость и эффективность (раздел III), и практические сложности, влияющие на независимость судебной власти (раздел IV). Выводы и рекомендации изложены в последней части доклада (раздел V).

¹ См.: Комитет по правам человека – «Обращение МКЮ в преддверии рассмотрения 6-ого периодического доклада Российской Федерации»,
http://www.icj.org/default.asp?nodeID=349&sessID=&langage=1&myPage=Legal_Documentation&id=22867;

Четвертая сессия Рабочей группы по универсальному периодическому обзору Совета ООН по правам человека 2-13 февраля 2009 г., «Обращение МКЮ в преддверии универсального периодического обзора по Российской Федерации»,
http://www.icj.org/default.asp?nodeID=349&sessID=&langage=1&myPage=Legal_Documentation&id=22869;

«Российская Федерация: МКЮ призывает к проведению всестороннего и независимого расследования убийства судьи»,
http://icj.org/default.asp?nodeID=349&sessID=&langage=1&myPage=Legal_Documentation&id=23182;

МКЮ: «Оценивая урон, требуя действий», Отчет комитета видных юристов по терроризму, контр-терроризму и правам человека,
http://icj.org/default.asp?nodeID=349&sessID=&langage=1&myPage=Legal_Documentation&id=22936.

I. ВВЕДЕНИЕ

Независимость судей и верховенство закона

Судебная власть является одним из трех фундаментальных и равноценных столпов, на которых зиждется устройство современных демократий. На судей возлагается обязанность принимать окончательное решение по вопросам свобод, прав, обязанностей и собственности граждан и неграждан.² Независимость судей является залогом законности и неотъемлемой гарантией для всех лиц, кто добивается правосудия и защиты прав человека.³ Международные стандарты, являясь основными ориентирами в работе МКЮ, направленной на обеспечение независимости судей в России, так же как и во всем мире, устанавливают, что государственные и прочие учреждения обязаны уважать и соблюдать независимость судебной власти, которая должна быть закреплена в Конституции или законодательстве государства.⁴ Чтобы установить, может ли орган власти считаться независимым, «необходимо принимать во внимание, в частности, процедуру назначения его членов и срок их пребывания в должности, существование гарантий, препятствующих оказанию давления на них, а также то, имеет ли указанный орган внешние атрибуты независимости».⁵ Независимость судей также предполагает их полную беспристрастность.⁶ Судьи не только должны быть на практике свободны от каких-либо неуместных связей, предвзятости или воздействия; они также должны производить соответствующее впечатление на объективного наблюдателя. Судебная власть должна пользоваться доверием как со стороны участников конкретной тяжбы, так и всего общества в целом.⁷

Наследие прошлого и судебная реформа

Обсуждая с участниками миссии необходимость проведения судебной реформы, российские эксперты говорили о «прошлом» и «традиции» как о главном корне проблемы, а также неоднократно вспоминали о наследии Советского Союза, в котором судебная власть являлась частью правоохранительной системы, проводящей в жизнь государственную политику. Нет никаких сомнений в том, что традиции советской эпохи оказывали

² Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов, *Приняты седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшимся в Милане с 26 августа по 6 сентября 1985 года, и одобрены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 года.*

³ Совет Министров, Рекомендация № R (94) 12 Комитета министров государствам-членам о независимости, эффективности и роли судей (принята Комитетом министров 13 октября 1993 г. на 516-м заседании заместителей министров), принципы 10 и 11.

⁴ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, приняты седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшимся в Милане с 26 августа по 6 сентября 1985 года, и одобрены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 года, принцип. 1.

⁵ Европейский суд по правам человека, постановление по делу *Лангборгер против Швеции* [*Langborger v. Sweden*], жалоба № 11179/84, 22 июня 1989 г., п. 32.

⁶ Заключение № 1 (2001) Консультативного совета европейских судей (КСЕС) для Комитета Министров Совета Европы о стандартах относительно независимости судебной власти и несменяемости судей, п. 12.

⁷ Там же.

существенное влияние на состояние российской судебной системы на протяжении всего постсоветского периода. Несмотря на формальную независимость судебной власти, которая закреплена в новой Конституции, ее прежняя внутренняя культура и *modus operandi* не позволяют сформироваться независимой судебной системе, которая бы обладала мощным потенциалом на практике. Несмотря на некоторые успехи в реформировании судебной системы, в частности, в начале девяностых, а также повышение размера заработной платы судей и улучшение материальных условий их существования, проводились и контрреформы, имевшие весьма пагубные последствия. Поэтому сейчас совсем не очевидно, что исполнительная и законодательная ветви власти всерьез предприняли последовательные попытки по созданию независимой судебной системы. Отсутствие четкой политической воли и консенсуса, несомненно, является далеко не последней причиной замедленного и неравномерного темпа осуществления судебной реформы. Тем не менее, не так давно Президент РФ Дмитрий Медведев назвал реформирование судебной системы приоритетным направлением развития страны. По его словам, граждане нуждаются «в защите, прежде всего, от коррупции, порождающей произвол, несвободу и несправедливость». Кроме того, российскому обществу «предстоит избавиться от пренебрежения к праву и суду, которое ... стало нашей печальной «традицией».⁸ Это признание важности формирования сильной и независимой судебной власти и необходимости реформы российской судебной системы, тем более на самом высоком правительственном уровне горячо приветствуется и заставляет надеяться, что уже в ближайшие месяцы и годы оно сможет стать основой действенного и устойчивого прогресса в реформировании судебной реформы.

Независимость судей в современной России

Каждый судья индивидуально свободен, и его обязанностью должно быть принятие решений по рассматриваемым делам, беспристрастно и в соответствии со своей собственной оценкой фактов и пониманием права, не подвергаясь каким-либо ограничениям, влияниям, поощрениям, давлению, угрозам или вмешательствам, в прямой или опосредованной форме, откуда бы они ни исходили и с чем бы они ни были связаны.⁹

Отсутствие независимости судей и связанная с ним проблема общественного недоверия судебной власти считаются основными пороками российской судебной системы. Несмотря на разные оценки глубины и масштаба этой проблемы, участники миссии столкнулись с удивительным единодушием целого ряда экспертов, наблюдателей и представителей судебной системы и правительственных учреждений в том, что судебная власть не является независимой на практике, или, по крайней мере, не воспринимается таковой. Несмотря на то, что, согласно Конституции, судебная власть является

⁸ Обращение Президента РФ Дмитрия Медведева «Россия, вперед!»

<<http://eng.kremlin.ru/news/298>>, 10 сентября 2009 г.

⁹ Проект Всеобщей декларации о независимости правосудия, («Декларация Сингви»), п. 2.

самостоятельной, отсутствие независимости судей, кажется, уже стало российским «секретом Полишинеля».

Порой делались довольно резкие высказывания о зависимом положении судебной власти: один из экспертов заявил о том, что, выдвигая предложения по проведению реформ, нельзя «исходить из допущения существования судебной ветви власти», тогда как на практике российские судьи более походят на высокопоставленных чиновников. И действительно, участникам миссии передали достаточно откровенные признания вышестоящих представителей судебной власти, согласно которым «заявления о независимости судебной системы от политических ветвей власти не соответствуют действительности, так как судебная власть является частью политической власти, которая стоит на службе общественных интересов».¹⁰ Такая оценка далеко не единична. В современной России, так же как в Советском Союзе, к судьям зачастую относятся не как к независимым арбитрам, а как к представителям интересов государства. Многие судьи не считают себя независимыми и не собираются таковыми становиться. В том же духе высказались создатели Закона «О безопасности» от 5 марта 1992 г., который устанавливает, что «систему безопасности образуют органы законодательной, исполнительной и судебной власти». Отчасти такую формулировку можно объяснить тем фактом, что по времени своего принятия закон был мало отдален от советской эпохи. Тем не менее, в общем и целом она отражает преобладающее официальное отношение к судебной власти, которое еще только предстоит изменить. Следовательно, своими корнями проблемы российской судебной системы уходят в глубь политико-правовых традиций бюрократии и общественного уклада России. С такими проблемами сложно не только бороться, но даже сколько-нибудь точно их локализовать. Участникам миссии часто приходилось слышать о «могущественных силах», стоящих на пути любых коренных реформ, направленных на создание независимой судебной власти, однако так и не удалось услышать четко, о каких конкретно силах идет речь.

Существующее законодательство и административная практика, совершенно очевидно, только усугубляют неудовлетворительное состояние с независимостью судебной системы, так как не могут защитить судей от неправомерного влияния со стороны государства и частных лиц. Процедура избрания и назначения судей не является прозрачной и подвержена злоупотреблениям. Нередко отсутствуют гарантии сохранения судьями своей должности, так как их полномочия могут быть прекращены в отсутствие надлежащих оснований. Председатели судов обладают исключительно широкими полномочиями: в частности, они играют решающую роль при продвижении судей в должности, привлечении их к дисциплинарной ответственности и предоставлении им материальных поощрений. Такие поощрения иногда используются, чтобы добиться лояльности определенных судей или же судов вообще – по-видимому, наиболее уязвимыми в этом отношении являются мировые судьи. Распределение дел председателями судов представляется крайне проблематичным, так как дела часто передаются определенным судьям для достижения желаемого результата, или же

¹⁰ Высказывание должностного лица, процитированное экспертом высокого уровня в беседе с участниками миссии.

передаются от одного судьи другому, если первый судья отказывается вынести «нужное» решение. Система требует от судей проявления лояльности по отношению к государственным органам и определенным должностным лицам, а также принятия во внимание соображений политического характера. Это и давление со стороны органов прокуратуры, которые могут приводить к возбуждению дисциплинарного производства в отношении судей. При наличии могущественной прокуратуры, процесс уголовного судопроизводства по-прежнему носит обвинительный характер, а принцип равенства сторон далеко не всегда соблюдается на практике.

Независимость судей подвергается особой опасности в тех случаях, когда в определенном исходе дела заинтересованы влиятельные политики или представители бизнеса, однако давление на судей имеет место на всех уровнях судебной системы. В результате такого давления суды могут оказаться неспособны отправлять правосудие по целому ряду дел, хотя это далеко не всегда имеет место. Сам способ функционирования судебной власти подвергает судей давлению при помощи сложной системы, которая часто незаметна и неочевидна для внешнего наблюдателя. Это проблема не только давления извне, но и, в значительной степени, давления со стороны внутрисистемных механизмов и бюрократического аппарата. Роль внутренних механизмов выросла в результате проводимой правительством линии по расширению полномочий исполнительной власти, известной в России как «укрепление вертикали власти». Существуют многообразные способы оказания влияния на судей, начиная от манипуляций с повышением в должности и поощрениями и заканчивая оказанием непосредственного давления по конкретному делу, а также эффектом запугивания (*chilling effect*) судей в результате увольнения их коллег, которые считаются слишком независимыми или откровенными.

По мнению некоторых российских экспертов, изнутри судебная система подвержена влиянию двух сил: страха и произвола. Хотя такая оценка и могла показаться участникам миссии преувеличением, в той или иной степени ее разделяет большинство независимых экспертов, адвокатов, представителей неправительственных организаций и бывших работников самой системы – судей в отставке, – с которыми встречалась миссия. Соответственно, крайне низка степень общественного доверия судам. Складывается впечатление, что все российские эксперты считают прописной истиной тот факт, что справедливости от системы правосудия добиться невозможно, тогда как большинство из тех, кто поделился своими соображениями с участниками миссии, крайне пессимистично настроены относительно какой-либо возможности коренной реформы в этой области.

II. КРАТКИЙ ОБЗОР РОССИЙСКОЙ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ

Федерально-региональная структура

Судебная система РФ является двухуровневой и состоит из федеральных судов и региональных судов – судов субъектов РФ.

К федеральным судам относятся: а) Конституционный Суд; б) суды первой и второй инстанций субъектов РФ, военные и специализированные суды, Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные кассационные суды, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов РФ; в) Дисциплинарное судебное присутствие.

К судам субъектов РФ относятся: а) конституционные (уставные) суды субъектов РФ; б) мировые судьи.

Виды юрисдикции

В соответствии с Федеральным конституционным законом РФ «О судебной системе Российской Федерации», судебную систему составляют все суды Российской Федерации, а именно федеральные суды и региональные суды (далее - суды субъектов РФ).¹¹ Судебная система состоит из:

- *судов общей юрисдикции*, которые рассматривают уголовные, административные, гражданские и иные подсудные им дела. Верховный Суд является высшим органом судов общей юрисдикции. Военные суды являются отдельной ветвью судебной системы, подчиненные Верховному Суду. Мировые судьи являются судьями общей юрисдикции. За исключением мировых судей, все суды общей юрисдикции в РФ являются федеральными судами.
- *конституционных судов*, которые разрешают дела о соответствии законов РФ Конституции РФ, а также о соответствии законов субъектов РФ их конституциям (уставам). Конституционные суды субъектов РФ не подчиняются Конституционному Суду РФ.
- *арбитражных судов*, которые разрешают экономические споры. Высший Арбитражный Суд является высшим органом в системе арбитражных судов.

Управление деятельностью судов: судейские органы

Судебный департамент при Верховном Суде РФ

Судебный департамент при Верховном Суде РФ является федеральным государственным органом, осуществляющим организационное обеспечение деятельности судов общей юрисдикции, включая мировых судей, т.е. мероприятия кадрового, финансового, материально-технического и иного

¹¹ Российская Федерация состоит из своих субъектов, которыми, согласно Конституции, являются республики, края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа.

характера.¹² Он изучает организацию деятельности судов и разрабатывает предложения о ее совершенствовании, вносит в Верховный Суд предложения о создании либо об упразднении судов; определяет потребность судов в кадрах; осуществляет подбор кандидатов на должности судей; организует и обеспечивает работу экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена.¹³ Генеральный директор Судебного департамента назначается на должность Председателем Верховного Суда с согласия Совета судей РФ. Заместители Генерального директора назначаются на должность Председателем Верховного Суда по представлению Генерального директора Судебного департамента. В Судебном департаменте образуется коллегия в составе Генерального директора, его заместителей и других работников Судебного департамента. Коллегия издает приказы и распоряжения. Судебный департамент имеет свои управления (отделы) в субъектах РФ.

Органы судейского сообщества

В соответствии с Законом «Об органах судейского сообщества», судейское сообщество образуют судьи федеральных судов всех видов и уровней, судьи судов субъектов РФ, составляющих судебную систему РФ.¹⁴ Органами судейского сообщества являются:

- *Всероссийский съезд судей* – высший орган судейского сообщества. Съезд правомочен принимать решения по всем вопросам, относящимся к деятельности судейского сообщества, за исключением вопросов, относящихся к полномочиям квалификационных коллегий судей, а также правомочен утверждать Кодекс судейской этики и акты, регулирующие деятельность судейского сообщества. Съезд созывается один раз в четыре года. В нем принимают участие представители всех судов судебной системы;
- *Конференции судей субъектов РФ* представляют судей субъектов РФ. Они созываются не реже одного раза в два года и правомочны принимать решения по вопросам, касающимся деятельности судейского сообщества в субъектах РФ;
- *Совет судей РФ* формируется Всероссийским съездом судей из числа судей федеральных судов, а также из числа судей судов субъектов РФ. Рабочим органом Совета судей является его Президиум. Заседания Президиума проводятся не реже четырех раз в год. Совет судей, в частности, дает согласие на назначение на должность и освобождение от должности Генерального директора Судебного департамента, а также избирает судей в состав Высшей квалификационной коллегии судей вместо выбывших в период между съездами;¹⁵
- *Совет судей субъектов РФ* избирается конференцией судей из судей судов различных уровней юрисдикции, включая мировых судей и

¹² Закон РФ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации», от 8 января 1998 года N 7-ФЗ, ст. 1; Закон РФ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», от 14 марта 2002 г. N 30-ФЗ, ст.ст. 27, 28.

¹³ Исчерпывающий перечень содержится в ст. 6 и главу III Закона РФ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации».

¹⁴ Закон РФ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», ст. 1.

¹⁵ Там же, ст. 9.

военные суды. Совет судей субъектов РФ избирает судей в состав квалификационных коллегий соответствующих субъектов РФ вместо выбывших в период между конференциями судей;

- *Общие собрания судей судов;*
- *Высшая квалификационная коллегия судей РФ* формируется в количестве 29 членов Коллегии из судей судов различных уровней юрисдикции. Десять членов коллегии - представители общественности назначаются Советом Федерации Федерального Собрания РФ.¹⁶ Один член коллегии – представитель Президента РФ назначается Президентом РФ. Судьи избираются тайным голосованием на съезде делегатами съезда от соответствующих судов из своего состава на отдельных собраниях делегатов.¹⁷ Избрание судей вместо выбывших в период между съездами производится Советом судей РФ¹⁸;
- *Квалификационные коллегии судей субъектов РФ* формируются из судей судов различных уровней юрисдикции, представителей общественности и представителя Президента РФ. Судьи избираются тайным голосованием на конференции судей. Избрание судей вместо выбывших в период между конференциями производится советом судей субъекта РФ. Представители общественности назначаются законодательным органом государственной власти субъекта РФ. Представитель Президента РФ назначается Президентом РФ. Полномочия члена квалификационной коллегии судей из числа судей могут быть досрочно прекращены, в частности, в случае совершения им дисциплинарного проступка. Решение об этом принимается съездом судей, а в период между съездами судей – соответствующим советом судей.¹⁹

¹⁶ Федеральное Собрание Российской Федерации является официальным названием Парламента РФ. Совет Федерации Федерального Собрания является верхней палатой парламента, а Государственная Дума – его нижней палатой.

¹⁷ Закон РФ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», ч. 3 ст. 11.

¹⁸ Там же, 3 ст. 11.

¹⁹ Там же, ч. 7 ст.11.

III. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА: СТРУКТУРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

Отбор и назначение

Избрание и каждое назначение судьи должно производиться в соответствии с объективными и транспарентными критериями и основываться на надлежащей профессиональной подготовке.²⁰

[В] целях обеспечения независимости и беспристрастности судебной власти судьи [должны] назначаться в соответствии с четкой и транспарентной процедурой.²¹

Справедливый порядок назначения судей, исключаящий влияние каких-либо сторонних факторов, является залогом обеспечения независимости судебной власти в любой правовой системе.²² Орган власти, принимающий решение о назначении судей и их продвижении в должности, должен быть независимым от правительства и администрации, а также от органов законодательной власти. Если же положения законодательства и традиции страны предусматривают назначение судей правительственными органами, должны быть предоставлены гарантии, обеспечивающие транспарентность и независимость процесса назначения на практике, а также отсутствие иных факторов, кроме объективных критериев, которые могли бы повлиять на принятие соответствующего решения.²³ Право на справедливое судебное разбирательство может быть нарушено, если способ назначения судей, председательствующих по делу, а также отсутствие гарантий, препятствующих оказанию давления на них, свидетельствуют о недостаточной независимости данных органов.²⁴

В России процесс отбора кандидатов на судейские должности начинается со сдачи экзамена, который проводится экзаменационной комиссией, состоящей при соответствующей квалификационной коллегии судей и утверждающей персональный состав экзаменационной комиссии.²⁵ В соответствии с Положением от 2002 года, экзаменационные комиссии образуются из числа наиболее опытных судей. В их состав могут входить ученые-правоведы и преподаватели юридических дисциплин,²⁶ что отличается от Положения 1999 г.,²⁷ согласно которому «Экзаменационные комиссии создаются... из числа

²⁰ Всеобщая хартия судей, одобрена делегатами заседания Центрального совета Международной ассоциации судей в Тайпее (Тайвань) 17 ноября 1999 г., ст. 9.

²¹ «Заключительные замечания Комитета по правам человека: Азербайджан», документ ООН ССРР/СО/73/AZE, п. 14.

²² Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 10.

²³ Совет Европы, Рекомендация № R (94) 12 о независимости, эффективности и роли судей, принцип I(2)(b).

²⁴ Европейский суд по правам человека, Постановление по делу *Лауко против Словакии* [Lauko v. Slovakia], жалоба № 4/1998/907/1119, 2 сентября 1998, пп. 63,64.

²⁵ Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», ч. 4 ст. 5.

²⁶ «Положение об экзаменационных комиссиях по приему квалификационного экзамена на должность судьи» от 15 мая 2002 г., ст. 2.2.

²⁷ Приказ Генерального директора Судебного департамента и председателя Высшей квалификационной коллегии судей от 31 мая 1999 г.

наиболее опытных судей, работников *правоохранительных органов* и управлений (отделов) Судебного департамента при Верховном Суде РФ, ученых-правоведов и других высококвалифицированных специалистов в области права». Исключение сотрудников правоохранительных органов из Положения 2002 г. было шагом вперед, так как участие правоохранительных органов в процессе отбора судей составляло явное вмешательство в деятельность судебной власти, что противоречило международным стандартам и принципу разделения властей.²⁸

Участникам миссии сообщили об отсутствии единых и четких стандартов при проведении экзаменов. К примеру, формулировка экзаменационных вопросов зависит исключительно от экзаменационных комиссий, которые сами разрабатывают экзамены в своих регионах. Более того, отсутствуют единые критерии оценки, что приводит к произволу и манипуляциям во время экзамена. Как было отмечено Венецианской комиссией, отсутствие нормативной базы, а также четких правил и стандартов делает возможными злоупотребления.²⁹

Председатель суда, в котором открылась вакантная должность судьи, сообщает об этом в соответствующую квалификационную коллегия не позднее чем через 10 дней после открытия вакансии.³⁰ Квалификационная коллегия судей объявляет об открытии вакансии в средствах массовой информации. Как правило, объявление о такой вакансии размещается в Интернете. Гражданин, выдержавший квалификационный экзамен, чья кандидатура удовлетворяет ряду требований законодательства, вправе обратиться в соответствующую квалификационную коллегия с заявлением о рекомендации его на вакантную должность судьи, предоставив при этом ряд необходимых документов. По результатам рассмотрения пакета документов квалификационная коллегия принимает решение о рекомендации одного или нескольких кандидатов на должность судьи или же отказывает в выдаче рекомендаций. Решение о рекомендации направляется председателю соответствующего суда, который может с ним согласиться или не согласиться. В последнем случае председатель суда возвращает указанное решение с мотивированным объяснением причин своего несогласия. Если при рассмотрении обжалуемого председателем решения квалификационная коллегия судей двумя третями голосов своих членов подтверждает свое первоначальное решение, то председатель суда обязан внести представление о назначении рекомендуемого лица на должность судьи.³¹

Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон «О статусе судей», от 15 декабря 2001 г. наделивший председателей судов «правом вето» свидетельствует о большом объеме общих полномочий председателей судов, даже в отношении квалификационных коллегий судей, которые, в отличие от

²⁸ Совет Европы, Рекомендация № R (94) 12 о независимости, эффективности и роли судей, принцип VI(2): «Орган, принимающий решения об отборе и продвижении судей, должен быть независимым от правительства и администрации. Для обеспечения его независимости правила должны, например, предусматривать отбор судей судебским корпусом и самостоятельность принятия этим органом решения о его правилах процедуры».

²⁹ Доклад «О независимости судебной системы. Часть I. Независимость судей». Принят на 82-ой пленарной сессии Венецианской комиссии (Венеция, 12-13 марта 2010 г.).

³⁰ Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», ч. 2 ст. 5.

³¹ Там же, ст. 5.

председателей судов, проводят всестороннее рассмотрение кандидатуры, оценивают результаты экзаменов и выносят обоснованное решение. В соответствии с тем же законом, отказ Президента РФ в назначении кандидата на должность судьи стал окончательным. Теперь он не подлежит пересмотру и не должен быть мотивированным, тогда как старая редакция закона позволяла коллегии рассмотреть основания отказа и вновь поставить перед Президентом вопрос об одобрении кандидатуры. Очевидно, что окончательный и не подлежащий обжалованию характер решений Президента об отказе в назначении кандидата на должность судьи негативно повлиял на процесс отбора кандидатов. Более того, не существует четких норм при отборе кандидатов на должность судьи – особенно это касается порядка одобрения кандидатур Администрацией Президента. К примеру, отсутствие крайних сроков при назначении судей в ряде случаев приводило к тому, что некоторые кандидатуры могли рассматриваться годами. Есть сведения о том, что такие задержки были обусловлены не халатным отношением к вопросу, а нежеланием одобрять кандидатуры в отсутствие формальных оснований для отказа в назначении. Надежный источник сообщил, что, кроме пакета документов, кандидатам необходимо получить целый ряд справок в прокуратуре, милиции, службе безопасности и других правоохранительных органах и таким образом пройти процедуру неофициального одобрения своей кандидатуры, прежде чем получить назначение, тогда как плохие взаимоотношения с сотрудниками прокуратуры могут легко помешать кандидату получить назначение на должность. Именно на основании таких справок принимается решение о назначении на должность судьи. Также высказывалось мнение о том, что по вышеизложенным соображениям размещение объявлений о вакансиях в Интернете никак не влияет на состязательность процесса отбора судей.

В общем и целом процесс внутреннего отбора и назначения судей не является прозрачным. Отсутствуют строгие критерии и правила отбора и подотчетности, что неминуемо приводит к произволу и злоупотреблениям. В данной связи участники миссии должны отметить, что значительный процент кандидатов, получивших рекомендации на должность судей, не получают одобрения в Администрации Президента. Как подчеркнула Венецианская комиссия, «Самое главное – это пределы свободы усмотрения главы государства при принятии решений о назначении судей. Необходимо обеспечить, чтобы главную роль в процессе назначения судей играл независимый орган – судебный совет». Кроме того, Венецианская комиссия добавила, что «(е)сли Президент обязан придерживаться кандидатур, предложенных независимым судебным советом, назначение им кандидатов на должности судей не представляется проблематичным».³² В России все обстоит иначе – Администрация Президента никак не связана рекомендациями квалификационной комиссии и может не согласиться с ними без предоставления мотивированного объяснения своего решения, которое не подлежит обжалованию. Участникам миссии сообщили, что на практике отбор и назначение кандидатов происходят таким образом, что лица, находящиеся на плохом счету у правоохранительных и иных влиятельных органов исполнительной власти просто не смогут стать частью судебной системы. Тот, к кому не благоволят председатели высших органов судебной

³² Доклад «О назначении судей». Принят на 70-й пленарной сессии Венецианской комиссии (Венеция, 16-17 марта 2007 г.), п. 14.

власти, вряд ли сможет стать судьей, тогда как хорошие отношения и связи могут способствовать назначению на судебскую должность. Подобная процедура явно противоречит Основным принципам независимости судебной власти ООН, которые гарантируют, что «любой метод отбора на судебские должности должен исключать возможность назначения по ненадлежащим основаниям».³³

Есть сведения о том, что квалификационные коллегии, которые состоят большей частью из профессиональных судей, но также и неюристов, в действительности решений не принимают и, более того, мало как влияют на реальный процесс принятия решений. Эта ситуация характерна не только для единичных судов или отдельных регионов. Миссия получила достоверные сведения о том, что нередко коллегии голосуют за кандидатуры, заранее одобренные за пределами самих коллегий. Обладая довольно широкими полномочиями, квалификационные коллегии все-таки зависят от председателей судов и подвержены их влиянию. В функции коллегий входит рассмотрение заявлений кандидатов на судебские должности и предоставление им рекомендаций, утверждение состава экзаменационных комиссий, аттестация судей и присвоение судьям квалификационных классов, прекращение полномочий судей, принятие решений о представлении судей к награждению и т.д.³⁴ Однако так как коллегии подвержены сильному влиянию со стороны председателей судов, на практике именно последние пользуются столь мощными инструментами воздействия. К примеру, участники миссии узнали о конфликте между председателем суда и председателем квалификационной коллегии, который пытался помешать несправедливому отстранению судей от должности. В результате такого конфликта были прекращены полномочия председателя квалификационной коллегии - и в качестве судьи, и как председателя коллегии. Было особо отмечено, что, тогда как процесс отбора и назначения кандидатов является довольно сложным и проходит в несколько этапов, включая одобрение кандидатур на самом высоком уровне Президентом РФ, порядок отстранения от должности, который часто не более чем формальность, очень прост и не предусматривает контроля или одобрения сверху.

Участникам миссии сообщили о том, что в настоящее время бывшие адвокаты, как правило, не назначаются судьями. Также было высказано предположение о том, что и бывшие прокуроры назначаются судьями все с большим нежеланием, хотя официального запрета на такие назначения не существует. Советская и постсоветская практика назначения прокуроров на должности судей претерпела изменения – по меньшей мере, ее значение сильно снизилось. По большей части судьями становятся сотрудники суда – секретари судебного заседания – и помощники судей. С другой стороны, есть мнение, что, хотя адвокаты не назначаются на должность судей, такие назначения получают бывшие сотрудники милиции и органов прокуратуры, что делает еще более сомнительной процедуру отбора. Следует отметить, что часть 4 статьи 3 Закона «О статусе судей» предусматривает, что судья, пребывающий в отставке и имеющий стаж работы в должности судьи не менее 20 лет, не вправе занимать

³³ Основные принципы независимости судебных органов, принцип 10.

³⁴ Закон РФ «Об органах судебского сообщества в Российской Федерации», глава II.

должности прокурора и следователя, а также заниматься адвокатской деятельностью. Однако при назначении судей подобных ограничений не существует. В данном контексте Всеобщая хартия судей предусматривает: «Избрание и назначение каждого судьи должно производиться в соответствии с объективными и транспарентными критериями и основываться на надлежащей профессиональной подготовке».³⁵

Продвижение по службе

*Продвижение судей по службе должно основываться на объективной оценке их моральных качеств, независимости, компетентности, опыта, гуманности и приверженности принципу верховенства права.*³⁶

Многие собеседники участников миссии подчеркнули, что порядок продвижения судей по службе не является прозрачным и предсказуемым. Существующее законодательство и подзаконные акты не предусматривают особого порядка продвижения по должности для судей. Таким образом, общие положения законодательства о назначении на должность применяются и в случае продвижения по службе. Для продвижения по службе судья должен не только соответствовать формальным требованиям, установленным в Законе «О статусе судей», но и заручиться поддержкой председателя суда, а также региональных властей. А чтобы стать председателем суда, судья должен заручиться поддержкой председателя вышестоящего суда.

Участникам миссии постоянно говорили о том, что лояльность и «политическое чутье» судьи являются определяющими факторами продвижения по службе, тогда как у независимых и принципиальных судей, как правило, гораздо меньше шансов получить повышение и назначение на должность председателя суда. Участникам миссии также приходилось слышать о том, что кандидатов на должность иногда «приглашают» на беседу с должностными лицами, в чьи обязанности входит отбор судей, где им дают понять, что нельзя забывать об официальной позиции и интересах государства.

Согласно ключевым рекомендациям Комитета министров, «все решения, касающиеся профессионального роста судей, должны основываться на объективных критериях, а служебный рост судей должен зависеть от их личных заслуг с должным учетом их квалификации, моральных качеств и работоспособности». Кроме того, «когда положения Конституции, законодательных актов или традиции допускают назначение судей правительством, должны существовать гарантии транспарентности и практической независимости процедур назначения судей, а также защиты решений от влияния различных факторов, не связанных с упомянутыми выше объективными критериями».³⁷ Вопреки этим рекомендациям, по-прежнему существует «телефонное правосудие», каким бы устаревшим ни казалось это

³⁵ Всеобщая хартия судей, ст. 9.

³⁶ Проект Всеобщей декларации независимости правосудия («Декларация Сингви»), ст. 14.

³⁷ Совет Европы, Рекомендация № R (94) 12 о независимости, эффективности и роли судей, принцип I(2)(b).

выражение (см. ниже раздел «*Неправомерное воздействие на судей*»). Хотя в наши дни этот феномен не столь ярко выражен, иногда судьям действительно звонят – например, чтобы напомнить председателю суда о предстоящем переназначении.

Гарантированные сроки пребывания в должности

Судьи, как назначаемые, так и избираемые, должны иметь гарантированный срок пребывания в должности до достижения ими возраста обязательного выхода на пенсию или же до истечения срока их полномочий, если такой срок установлен законом.³⁸

Невозможно обеспечить независимость судей в отсутствие гарантий срока их пребывания в должности. В соответствии с международными стандартами, судьи должны назначаться пожизненно,³⁹ до достижения ими разумного возраста выхода на пенсию либо на определенный срок, который должен быть достаточно долгим для того, чтобы не угрожать независимости судей.⁴⁰ В любом случае, «(с)удьи [...] должны иметь гарантированный срок пребывания в должности до достижения ими возраста обязательного выхода на пенсию или же до истечения срока их полномочий, если такой срок установлен законом».⁴¹ Назначаемые судьи не должны навсегда смещаться с должности до достижения ими возраста обязательного выхода на пенсию в отсутствие веских оснований для этого. Освобождение от должности может иметь место лишь «по причине нетрудоспособности или за поведение, несовместимое с судейским званием»,⁴² причем такие основания должны четко определяться законом.⁴³ Срок пребывания в должности должен быть гарантированным,⁴⁴ а порядок должностного повышения судей должен основываться на объективных критериях, таких как, в первую очередь, компетентность, моральные качества и профессиональный опыт.⁴⁵ Органы власти, отвечающие за назначение судей и их продвижение по службе, должны принимать во внимание объективные критерии, с тем чтобы отбор судей и их служебный рост «основывались на их личных заслугах, с учетом их квалификации, моральных качеств, компетентности и работоспособности».⁴⁶

³⁸ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 12.

³⁹ Директивы Содружества («директивы Латимер Хаус») «О верховенстве Парламента и независимости судей» (приняты 19 июня 1998 г.), директива П.1.

⁴⁰ Всеобщая хартия судей ст. 8.

⁴¹ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 12; Совет Европы, Рекомендация № R (94) 12), принцип I.3.

⁴² Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 18.

⁴³ Совет Европы, Рекомендация № R (94) 12 о независимости, эффективности и роли судей, принцип VI(2).

⁴⁴ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 12.

⁴⁵ Там же, принцип 13.

⁴⁶ Совет Европы, Рекомендация № R (94) 12 о независимости, эффективности и роли судей, принцип 1(2)(с).

В соответствии с законом «О статусе судей»,⁴⁷ полномочия судьи в РФ не ограничены определенным сроком.⁴⁸ Тем не менее, мировые судьи назначаются на должность сроком на пять лет.⁴⁹ До самого последнего времени все федеральные судьи при первом назначении на должность должны были проходить трехлетний «испытательный срок», по истечении которого они могли быть назначены на ту же должность без ограничения срока полномочий.⁵⁰ Есть сведения о том, что трехлетний испытательный срок служил своего рода «фильтром» для отбора судей и их исключения из судейского корпуса в случае недостаточной профессиональной компетентности, но иногда также и по соображениям политического и личного характера. Закон от 17 июня 2009 г. отменил трехлетний испытательный срок после того, как он подвергся критике со стороны Президента Медведева на VII Всероссийском съезде судей в 2008 г.⁵¹ Однако отмена трехлетнего испытательного срока для судей федеральных судов не привела к изменениям положений законодательства, в соответствии с которыми мировые судьи назначаются на срок, не превышающий пять лет, после чего они могут быть повторно назначены на должность.⁵² Это означает, что данная проблема осталась нерешенной в случае мировых судей, так как их часто считают начинающими, а, следовательно, теми, кто должен пройти тщательную процедуру фильтрации. Многие российские представители юридической профессии и ученые-правоведы восприняли решение об отмене испытательного срока для судей федеральных судов как важный шаг вперед на пути к исправлению такого аспекта незащищенности судей, как отсутствие гарантированных сроков их пребывания в должности, что имело негативное влияние на судебную систему в целом и служило эффективным механизмом отсеивания «нелояльных» судей без

⁴⁷ Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», ст. 11.

⁴⁸ Федеральные судьи в Российской Федерации назначаются на должность без ограничения срока полномочий, тогда как мировые судьи назначаются не более чем на 5 лет. Судьи Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда назначаются Советом Федерации Федерального Собрания (верхней палатой Парламента) по представлению Президента Российской Федерации, которое вносится с учетом мнения соответственно Председателя Верховного Суда или Председателя Высшего Арбитражного Суда.

Судьи федеральных арбитражных судов назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда. Судьи других федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов назначаются Президентом Российской Федерации по представлению соответственно Председателя Верховного Суда или Председателя Высшего Арбитражного Суда. Судьи военных судов назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда при наличии положительного решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации о рекомендации кандидата на должность.

⁴⁸ Совет Федерации Федерального Собрания назначает Председателя Верховного Суда и Председателя Высшего Арбитражного Суда, а также их заместителей. Председатели других судов, а равно и их заместители, назначаются на должность Президентом Российской Федерации.

⁴⁹ Попытки региональных властей – к примеру, республик Татарстана и Башкортостана – ограничить пожизненный срок назначения судей ни к чему не привели – федеральным властям удалось отстоять соответствующие положения федерального законодательства.

⁵⁰ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 11 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и в статьи 17 и 19 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

⁵¹ Выступление Президента Медведева на VII Всероссийском съезде судей, http://www.ssrp.ru/ss_detale.php?id=795.

⁵² Закон РФ от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ, «О мировых судьях в Российской Федерации», ч. 1 ст. 7.

указания на основания такого решения и в отсутствие возможностей его обжалования. Такое мнение было высказано и непосредственно бывшими судьями, которым не удалось сохранить свою должность по истечении «испытательного срока».

Реформа, притом что она приветствуется, оказалась направлена лишь на одну из многочисленных проблем, которые приводят к произвольным и несправедливым увольнениям судей и наложению на них дисциплинарных взысканий. Основания привлечения к дисциплинарной ответственности сформулированы довольно расплывчато и нечетко, так что при необходимости они могут подлежать самому широкому толкованию, что используется как метод оказания давления на судей и отстранения их от должности. В частности, требование «избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти», часто используется как основание для прекращения полномочий судьи.⁵³ Таким образом, хотя, с одной стороны, судья назначается без ограничения срока полномочий, над ним нависает дамоклов меч законодательного требования не умалять «авторитет судебной власти». И действительно, по сообщениям экспертов именно это основание чаще всего используется при возбуждении дисциплинарного производства в отношении судей, что оказывает запугивающее воздействие на их коллег и не позволяет им выносить независимые и беспристрастные решения, равно как и пресекает любые попытки сопротивления в случае вмешательства в их работу.

Участники миссии встретились с рядом бывших судей, чьи полномочия были прекращены по незаконным основаниям и в ненадлежащем порядке. Например, миссия встретила судью Ольгу Кудешкиной, чьи полномочия были прекращены на том основании, что сделанные ею критические высказывания о давлении, оказанном на нее при рассмотрении одного дела, «способствовали подрыву общественного доверия к судебной системе в России как к независимому и беспристрастному институту; таким образом, теперь многие граждане ошибочно склонны думать, что все судьи в нашей стране беспринципны, необъективны и коррумпированы, что, осуществляя свои полномочия, они преследуют только корыстные интересы или движимы другими собственническими побуждениями».

Кудешкина обжаловала данное решение в Европейский Суд по правам человека, который вынес постановление в ее пользу. Несмотря на это, Кудешкина так и не была восстановлена в должности. Отказ о восстановлении в должности был обжалован ею в Верховный Суд, который подтвердил, что такое восстановление невозможно. Отказ Верховного Суда в восстановлении Кудешкиной в должности после вынесения постановления ЕСПЧ крайне обескураживает и внушает серьезные опасения в связи с исполнением решений Европейского Суда. Такой отказ подрывает уверенность судей в том, что они могут эффективно отправлять правосудие и добиваться его, а также защищать себя в случаях ненадлежащего вмешательства в их деятельность.⁵⁴ Участники

⁵³ Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», ч. 2 ст. 3.

⁵⁴ Следует отметить, что право на гарантированный срок пребывания судей в должности не является непосредственным объектом защиты Европейской Конвенции по правам человека, что усложняет процесс разрешения вопросов, связанных со сроком пребывания судей в должности,

миссии узнали и о других случаях, когда положения об умалении авторитета судебной власти были использованы против судей, пытавшихся высказать свое мнение по поводу реальных проблем судебной системы, даже если тон этих высказываний не был резким. Как указал Европейский Суд в постановлении по делу Кудешкиной, он «считает обязательным для госслужащих, работающих в судебной сфере, чтобы они демонстрировали сдержанность при осуществлении своей свободы выражения мнения во всех делах, где авторитет и беспристрастность правосудия могут быть поставлены под вопрос».⁵⁵ Однако даже критические замечания относительно независимости судей, сопряженные «с некоторыми преувеличениями и обобщениями», но основанные на фактических событиях, «должны восприниматься не как необоснованные нападки, а скорее как справедливые замечания по вопросу, имеющему огромную общественную значимость».⁵⁶ В любом случае, полномочия судей могут быть приостановлены или прекращены лишь по причине неработоспособности или за поведение, несовместимое с судебским званием.⁵⁷ Любое дисциплинарное производство в отношении судьи должно быть справедливым и проводиться с соблюдением права судьи на справедливое разбирательство по его делу.⁵⁸ Кроме того, решения о приостановлении или прекращении полномочий в результате привлечения к дисциплинарной ответственности должны подлежать пересмотру вышестоящей инстанцией.⁵⁹

Даже если судьи защищены законом, давление, оказываемое на них изнутри системы, в том числе председателями судов, может свести на нет действие юридических гарантий. К примеру, есть сведения о том, что в одном областном суде судьи, вышедшие на пенсию, привлекаются к судебской работе на договорной основе. В результате их положение таково, что им приходится быть более чувствительными к рекомендациям и указаниям председателя суда, чтобы не потерять работу и поощрения. Именно такие судьи, как правило, отличаются наибольшей лояльностью.

В соответствии с международными стандартами, временно исполняющие обязанности судей не обладают гарантиями пребывания в должности, достаточными для обеспечения их независимости. Например, Межамериканская комиссия по правам человека считает, что временный характер судебских полномочий «предполагает, что действия судей должны соответствовать определенным условиям, а сами они не могут чувствовать себя защищенными законом от ненадлежащего вмешательства или давления со стороны других органов судебной системы или внешних источников воздействия».⁶⁰ В России такая практика нередко является попыткой преодолеть барьер, призванный

в Европейском Суде. В деле *Кудешкиной* Страсбургский суд признал жалобу приемлемой в связи с нарушением прав Кудешкиной, гарантированных статьей 10 Европейской Конвенцией.

⁵⁵ Европейский суд по правам человека, Постановление Большой палаты по делу *Вилле против Лихтенштейна* [Wille v. Liechtenstein], жалоба № 28396/95, п. 41, ЕСПЧ 1999-VII, 28 октября 1999, стр. 64.

⁵⁶ Европейский суд по правам человека, Постановление по делу *Кудешкина против России* [Kudeshkina v. Russia], жалоба № 29492/05, 26 февраля 2009 года, п. 95.

⁵⁷ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 18.

⁵⁸ Там же, принцип 17.

⁵⁹ Там же, принцип 20.

⁶⁰ «Доклад о ситуации с правами человека в Венесуэле», документ ОАГ № OEA/Ser.L/V/ii.118 doc.4 rev.2 от 29 декабря 2003 г., п. 159.

защищать от воздействия органов исполнительной власти. Участникам миссии рассказали случай, когда тринадцать судей не были приписаны ни к какому суду после их реструктуризации, хотя все из них уже были назначены на эту должность без ограничения срока полномочий. Судей пригласили на беседу, где им было предложено подать в отставку, чтобы стать «почетными» судьями. Тех же, кто отказался подать в отставку «по собственному желанию», отстранили от должности после того, как в их отношении были возбуждены проверки. Сообщалось, что практика ухода «по собственному желанию» этим случаем не ограничивается.

В общем и целом отсутствие гарантированных сроков пребывания судей в должности являются одной из самых серьезных проблем российской судебной системы. О слабом положении в данном отношении судей, даже вышестоящих, свидетельствует тот факт, что возраст выхода на пенсию для судей Конституционного Суда изменялся пять раз на протяжении всего нескольких лет. В конце сентября 2010 г. Президент Медведев выступил с проектом закона, который наряду с другими поправками предусматривает очередное изменение возраста выхода на пенсию – на этот раз нормы, касающиеся предельного возраста пребывания в должности судьи, полностью отменяются в отношении Председателя Конституционного Суда.⁶¹ Постоянное изменение законодательства, в отсутствие видимых причин, делает законы непредсказуемыми, ослабляет судебную власть, подрывает ее авторитет и создает атмосферу неопределенности. Более того, последняя поправка ставит Председателя Конституционного Суда в положение, в корне отличное от положения других судей этого органа, что создает все условия для манипуляций и противоречит принципу равенства судей.

Особое беспокойство вызывает вопрос о независимости мировых судей, которые считаются более зависимыми от региональных властей, чем судьи федеральных судов, а значит, и менее защищенными от давления со стороны. Порядок назначения мировых судей устанавливается законами субъектов РФ.⁶² Как правило, они являются самым слабым звеном судебной системы. Не обладая гарантиями, которыми пользуются судьи федеральных судов, они, тем не менее, рассматривает большинство всех дел.

⁶¹ Проект Федерального закона от 27 сентября 2010 г. № 431379-5 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации».

⁶² Закон РФ «О мировых судьях в Российской Федерации», ч.1 ст. 1.

Привлечение к дисциплинарной ответственности

*Управление судебной системой и привлечение судей к дисциплинарной ответственности должны быть организованы таким образом, чтобы не компрометировать истинную независимость судей, а также гарантировать, что во внимание принимаются только веские соображения объективного характера.*⁶³

*Государствам следует рассмотреть вопрос об учреждении на основании закона специального компетентного органа для применения дисциплинарных взысканий и мер, если это не входит в компетенцию судов, причем решения этого органа должны контролироваться вышестоящей судебной инстанцией, либо же сам этот орган может являться такой инстанцией. Закон должен предусматривать соответствующий порядок, обеспечивающий таким судьям, по крайней мере, соблюдение всех требований надлежащей процедуры, установленных Конвенцией...*⁶⁴

Основания и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности

Дисциплинарное взыскание может быть наложено за нарушение положений Закона РФ «О статусе судей» или положений Кодекса судейской этики. Согласно постановлению Конституционного Суда от 28 февраля 2008 г., судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за совершение такого «проступка, который порочит честь и достоинство судьи». В случае досрочного прекращения полномочий судьи председатель суда передает дело в соответствующую квалификационную коллегию. Взысканием за совершение дисциплинарного проступка может быть предупреждение или досрочное прекращение полномочий судьи. Если в течение года после наложения дисциплинарного взыскания судья не совершил нового дисциплинарного проступка, то он считается не привлекавшимся к дисциплинарной ответственности.⁶⁵

Наложение дисциплинарного взыскания может быть инициировано председателями судов, что вызывает беспокойство в связи с их беспристрастностью и объективностью собранной информации, особенно принимая во внимание тот факт, что органы, налагающие дисциплинарное взыскание, как правило, следуют их советам. Дисциплинарное производство также может быть возбуждено по инициативе органа судейского сообщества.⁶⁶

⁶³ Всеобщая хартия судей, ст. 11.

⁶⁴ Совет Европы, Рекомендация № R (94) 12 о независимости, эффективности и роли судей, принцип VI(2), принцип VI (3).

⁶⁵ Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», ст. 12.1.

⁶⁶ Все органы судейского сообщества, а также их полномочия перечислены в Федеральном законе «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

он может подать обращение о прекращении полномочий судьи, которое рассматривается квалификационной коллегией судей, состоящей на две трети из профессиональных судей и на одну треть из других лиц - представителей общественности и представителей Президента РФ. Также квалификационная коллегия может провести дополнительную проверку представленных материалов.⁶⁷ Кроме того, жалобы и сообщения могут поступать от судей, иных органов и должностных лиц, равно как и от граждан. Они проверяются квалификационной коллегией судей самостоятельно или направляются для проверки председателю соответствующего суда.⁶⁸

Член квалификационной коллегии судей, которому поручена организация проверки жалобы, вправе привлечь к ее проведению судей и руководителей судов, работников аппаратов судов, Судебного департамента, правоохранительных и других государственных органов.⁶⁹ Поводами для привлечения к дисциплинарной ответственности являются:

- в отношении председателя суда - представление председателя вышестоящего суда, а в отношении заместителя председателя суда, - представление председателя вышестоящего суда либо представление председателя суда, в котором замещает должность данный судья;
- в отношении мирового судьи - представление председателя соответствующего районного или вышестоящего суда;
- в отношении председателя, заместителя председателя суда, судьи - обращение соответствующего органа судейского сообщества.⁷⁰

Основанием для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности является нарушение норм Закона «О статусе судей в Российской Федерации», а также положений Кодекса судейской этики. Судья, в отношении которого внесено представление либо обращение о привлечении к дисциплинарной ответственности, должен быть извещен о дате, времени и месте проведения заседания квалификационной коллегии судей в срок, необходимый для явки на заседание. Судья вправе знакомиться с приложенными к представлению или обращению документами, выписывать любые сведения и представлять свои возражения и замечания, ходатайствовать о приобщении документов и об участии в заседании лиц, располагающих сведениями по рассматриваемому представлению и обращению. Обязанность доказывания совершения судьей дисциплинарного проступка возлагается на лицо, подписавшее представление либо обращение, или на его представителя, действующего на основании доверенности. Коллегия принимает решение путем голосования, которое проводится в отсутствие судьи, привлекающегося к дисциплинарной ответственности. Все неустранимые сомнения в доказанности совершения судьей дисциплинарного проступка толкуются в пользу судьи. По результатам рассмотрения дела квалификационная коллегия судей вправе наложить на судью дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий

⁶⁷ Закон РФ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», ч. 1 ст. 22.

⁶⁸ Закон РФ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», ч. 2 ст. 22.

⁶⁹ «Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей» (утверждено Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации 22 марта 2007 г. на основании статьи 14 Федерального закона «Об органах судейского сообщества»), ст. 27.

⁷⁰ Там же, ст. 28.

судьи (освобождение от должности) или предупреждения. Член коллегии может высказать особое мнение. Решение квалификационной коллегии судей может быть обжаловано в Высшую квалификационную коллегию судей РФ. Решение Высшей квалификационной коллегии судей, также как и решение квалификационной коллегии судей субъекта РФ, может быть обжаловано в Дисциплинарное судебное присутствие.

Дисциплинарное судебное присутствие

12 марта 2010 г. был учрежден новый орган – Дисциплинарное судебное присутствие,⁷¹ специализированный федеральный суд, рассматривающий дела по жалобам на решения квалификационных коллегий судей о досрочном прекращении полномочий судей. Присутствие состоит из шести судей (трое от Верховного Суда и трое от Высшего Арбитражного Суда), которые избираются тайным голосованием. Одно и то же лицо не может быть избрано членом Дисциплинарного судебного присутствия более двух раз подряд. При выдвижении кандидатов в члены Дисциплинарного присутствия должно быть не менее двух претендентов на одну вакансию. Предполагается, что Дисциплинарное судебное присутствие будет рассматривать около ста дел в год.⁷²

Новому органу еще только предстоит доказать свою действенность на практике. Тем не менее, российские эксперты обеспокоены несколькими упущениями в законе, такими как отсутствие представителей из числа независимых экспертов, а также полномочиями присутствия по рассмотрению обращений Председателя Верховного Суда, что уменьшает вероятность вынесения независимых решений. Кроме того, теперь у судей будет меньше возможностей обжаловать решения о наложении дисциплинарного взыскания, так как решение присутствия является окончательным и обжалованию не подлежит. Ранее решения квалификационных коллегий судей могли обжаловаться в судах двух инстанций, включая Верховный Суд. Кроме того, в законе недостаточно четко прописан порядок принятия решений. Вероятно, именно из-за отсутствия подробных сведений о порядке рассмотрения дел участники миссии столкнулись с противоречивыми оценками последствий создания нового органа. Один из экспертов выразил особое беспокойство в связи с тем, что, хотя члены Присутствия являются довольно высокопоставленными судьями, они все равно зависят от Председателя Высшей квалификационной коллегии судей и Председателя Московского городского суда, также как и от Председателей Верховного и Высшего Арбитражного Судов. Некоторые эксперты считают, что отсутствие независимости членов Присутствия сводит на нет положительный потенциал нового образования, а значит, требуется создание действительно независимого органа.

⁷¹ Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии».

⁷² Российская газета, «Дисциплинарное судебное присутствие будет рассматривать в год около ста дел», <http://www.rg.ru/2010/02/10/disciplinarnoe.html>.

Вопросы, вызывающие озабоченность

Бывшие судьи, чьи полномочия были прекращены, выразили участникам миссии свои сомнения в справедливости рассмотрения их дел квалификационными коллегиями. В частности, они указали на то, что большая часть заявленных ими ходатайств безосновательно отклонялась. Утверждения о том, что квалификационные коллегии подконтрольны органам исполнительной власти и председателям судов, вселяют особое беспокойство на фоне ряда сомнительных смещений судей, которые произошли за последние несколько лет.

Ранее действовавшее законодательство не содержало положений о привлечении судей к дисциплинарной или административной ответственности. Очевидно, это было вызвано опасением, что такие положения могут привести к злоупотреблениям, а также к уязвимости судей. И действительно, судьи стали гораздо менее защищенными с момента введения норм, позволяющих привлечь их к дисциплинарной и административной ответственности.

Целый ряд экспертов заявили участникам миссии о том, что дисциплинарные взыскания могут использоваться крайне выборочно в отношении определенных судей. Как уже указывалось, квалификационные коллегии не производят впечатления сильного органа и не могут защитить судей от произвольных решений. Принимаемые ими решения часто продиктованы председателями судов, а сам порядок отстранения от должности иногда является простой формальностью с целью смещения судей, вызвавших недовольство вышестоящих лиц. Например, заседание по делу о прекращении полномочий судьи Лукьяновской длилось всего 30 минут, и каждая вышестоящая инстанция просто оставляла в силе изначальное решение по делу. Тогда как дело Кудешкиной и некоторых других судей стали достоянием общественности, существует большое число дел, которые, будучи неизвестными широкой публике, тем не менее, произвели крайне негативное запугивающее воздействие на судейское сообщество и ведущие к «очищению» его от недостаточно лояльных судей.

Сам метод оценки работы судей также вызывает беспокойство. По сведениям, полученным участниками миссии, работа судей оценивается, хотя бы отчасти, исходя из количества вынесенных ими решений, которые впоследствии были отменены вышестоящими судами. В ряде случаев это используется для того, чтобы избавиться от «нежеланных» судей, всего лишь отменив несколько из вынесенных ими решений, часто по несущественным основаниям. Как правило, если решение было отменено вышестоящей инстанцией, оно считается ошибочным, а судья, чьи решения часто подлежат отмене, - плохим профессионалом, что повышается вероятность его смещения с должности. К примеру, если рассматривается дело в отношении высокопоставленного чиновника, увеличиваются шансы отмены решения, а вместе с ними – и вероятность смещения судьи.

Председатели судов: порядок назначения и чрезмерно широкие полномочия

*Глава суда может осуществлять полномочия по контролю над деятельностью судей только по вопросам административного характера.*⁷³

*В тех случаях, когда решение по делу должно быть принято судьей самостоятельно, он должен действовать независимо от мнения других коллег по составу суда.*⁷⁴

Многие эксперты, с которыми встретились участники миссии, говорили о том, что чрезмерно широкие полномочия председателей судов являются серьезной проблемой российской судебной системы.⁷⁵

Бывшие судьи особо подчеркнули зависимость судей от председателя суда. Один бывший судья даже говорил о целой системе воздействия на председателей судов и квалификационные коллегии со стороны исполнительных органов, которые превратили «судебные органы в проводников воли исполнительной власти». Председатель суда не только пользуется общими административными полномочиями, но и играет ключевую роль при приеме судей на работу, их продвижении по службе и вознаграждении, привлечении к дисциплинарной ответственности и исполнении других функций, что явно выводит его за рамки принципа *primus inter pares* - «первый среди равных». Председатели региональных судов принимают решение о возможности повторного назначения мировых судей. Чтобы получить повышение по службе или поощрение, судья должен поддерживать хорошие отношения с председателем суда, как это указывалось выше. Кроме того, председатели оказывают неформальное воздействие на судей и пытаются повлиять на их решения по определенным делам. Хотя председатели судов не располагают формальными средствами воздействия на процесс принятия решения, на практике они нередко дают «советы» или же непосредственные инструкции судьям по целому ряду вопросов. Именно председатели судов следят за соблюдением служебной дисциплины, которая часто навязывается исполнительными органами власти различных уровней. Такое мнение высказывалось не только представителями неправительственных организаций, учеными-правоведами и судьями в отставке, но и должностными лицами,

⁷³ Проект Всеобщей декларации о независимости судей («Декларация Сингви»), п. 36.

⁷⁴ Бангалорские принципы поведения судей, принцип, приложение к резолюции Экономического и Социального Совета ООН 2006/23 от 27 июля 2006 года 1.4.

⁷⁵ Председатель суда наряду с осуществлением полномочий судьи, а также процессуальных полномочий, установленных для председателя суда, организует работу суда, устанавливает правила внутреннего распорядка суда, распределяет обязанности между заместителями председателя, а также в порядке, установленном федеральным законом, - между судьями; организует работу по повышению квалификации судей; осуществляет общее руководство деятельностью аппарата суда, назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата суда, а также распределяет обязанности между ними, принимает решение о поощрении работников аппарата суда либо о привлечении их к дисциплинарной ответственности, организует работу по повышению квалификации работников аппарата суда; осуществляет иные полномочия по организации работы суда (Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», ст. 6.2).

которые признают, что подобные полномочия вовсе не способствуют росту независимости судей, повышению их профессиональных качеств и беспристрастности, особенно с учетом того, что именно исполнительная власть наделяет председателей судов такими функциями.

Председатель суда назначается самим Президентом РФ или по его представлению (в зависимости от уровня юрисдикции) сроком на шесть лет с возможностью повторного назначения, но не более двух раз подряд. На протяжении многих лет Конституционный Суд составлял исключение из этого правила, так как его председатель избирался другими судьями. Именно поэтому его считали последним бастионом судейского самоуправления и независимости. По иронии судьбы именно Президент Медведев, который назвал усиление независимости судебной власти одним из своих приоритетов, приступил к изменению прежнего уклада. В 2009 г. был введен новый порядок назначения Председателя Конституционного Суда Советом Федерации по представлению Президента РФ.⁷⁶ Совершенно очевидно, что выборность Председателя Конституционного Суда гарантировала большую независимость этого органа. Однако вместо того чтобы распространить эту практику, предоставляющую гарантии большего самоуправления, на другие суды, были сделаны шаги в обратном направлении, что является показателем общей тенденции к усилению контроля над судебной системой. Эксперты, с которыми встретились участники миссии, включая должностных лиц, адвокатов и представителей неправительственных организаций, с единодушием высказали мнение о том, что председатели судов должны избираться самими судьями. Также были высказаны предложения о том, что такой отбор должен производиться в порядке ротации, или же любым другим образом, ограничивающим возможности вмешательства со стороны исполнительной власти, а сам процесс должен быть более прозрачным и справедливым. Говорилось и о том, что существующая система порочна и не соответствует принципам демократии.

Председатель суда также распределяет дела между судьями, хотя данная функция не предусмотрена законом, а является пережитком советской традиции. Председатель суда не только принимает окончательное решение по вопросу о распределении дел, но и может передать дело другому судье. Вкупе с другими необоснованно широкими полномочиями председателей судов данная практика создает все условия для злоупотреблений, включая передачу дел на рассмотрение тем судьям, которые наиболее склонны к вынесению «нужного» решения. В арбитражных судах был введен автоматический порядок распределения дел, которому еще только предстоит зарекомендовать себя на практике.

Известный российский эксперт по проблемам судебной системы отметил, что председатели судов имеют три рычага воздействия на судей: дисциплинарные взыскания, продвижение по службе и карьерный рост, а также распределение льгот и поощрений. С другой стороны, судьи абсолютно беззащитны перед председателями судов, так как у них нет никаких средств защиты от оказываемого на них давления. Более того, попытки судей защитить себя могут

⁷⁶ Федеральный конституционный закон от 2 июня 2009 г. «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации».

привести к плачевным последствиям. Дисциплинарные взыскания могут накладываться на судей за критические замечания в адрес председателя суда, а также за действия вразрез с полученными указаниями – например, за отказ продлить срок содержания под стражей.

Финансовые вопросы, затрагивающие интересы судебной власти

Решения о выделении средств судам должны приниматься в строгом соответствии с принципом независимости судебной системы.⁷⁷

Финансирование судебной системы

Международные стандарты предусматривают выделение достаточных финансовых ресурсов для того, чтобы судебная власть могла должным образом осуществлять свои функции.⁷⁸ При этом важно принимать во внимание мнение самих судов. Кроме того, такое финансирование не должно зависеть от политических манипуляций.⁷⁹

На протяжении многих лет судебная система не получала достаточных средств: у судей отсутствовали надлежащие рабочие условия, вопреки требованиям статьи 124 Конституции РФ, которая устанавливает, что финансирование «должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом». К примеру, был издан Указ Президента, где говорилось о необходимости обеспечить «предоставление судам служебных помещений, необходимых для надлежащего осуществления правосудия и соответствующих статусу органов судебной власти». В 1998 г. Конституционный Суд по запросу Верховного Суда рассмотрел дело о проверке конституционности бюджета и постановил, что «полное и независимое осуществление правосудия в РФ как в государстве, придерживающемся принципа верховенства закона, предполагает финансирование расходов судебной системы, необходимого для обеспечения ее надлежащего функционирования». Суд признал не соответствующим Конституции положение части 1 статьи 102 Закона, поскольку сокращение Правительством РФ и Министерством финансов расходов на судебную систему не обеспечивает полного и независимого осуществления правосудия и нормального функционирования судебной системы, что снижает доверие граждан, в конечном счете, ставит под угрозу гарантированное Конституцией право человека и гражданина на судебную защиту.⁸⁰ Тем не менее, 27 апреля 2006 г. Совет судей вынес постановление, в котором отметил, что было выделено

⁷⁷ Консультативный совет европейских судей (КСЕС), Заключение № 2 (2001)

Консультативного совета европейских судей (КСЕС) для Комитета Министров Совета Европы о финансировании и управлении судами для обеспечения эффективности судебных органов и выполнения статьи 6 Европейской Конвенции по правам человека.

⁷⁸ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 7; Европейская хартия о статусе судей, п. 1.6.

⁷⁹ Заключение № 2 (2001) Консультативного совета европейских судей (КСЕС) для Комитета Министров Совета Европы о финансировании и управлении судами для обеспечения эффективности судебных органов и выполнения статьи 6 Европейской Конвенции по правам человека.

⁸⁰ Постановление от 17 июля 1998 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год».

только 15-20% средств, необходимых для строительства, реконструкции или приобретения зданий и помещений. Таким образом, ситуация не изменилась с 2001 г., когда данная цифра составляла 15%.

Заработная плата и поощрения

О постепенном, но постоянном увеличении окладов судей говорилось как об одном из основных достижений реформы судебной системы РФ. В судебную систему были вложены существенные средства, причем это коснулось не только размера заработной платы, но и новых технологий. Недавно во время своего визита в РФ Специальный докладчик по независимости судей и адвокатов отметил десятикратное увеличение размера заработной платы судей.⁸¹ Заслуживает внимания тот факт, что размер окладов часто повышался в силу Указа Президента РФ «Об увеличении должностных окладов судей судов Российской Федерации и работников органов прокуратуры»,⁸² хотя органом, который осуществляет мероприятия финансового, материально-технического, а также «иного характера, направленные на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия», является Судебный департамент.⁸³ Данная практика свидетельствует о слабости законодательства, устанавливающего порядок индексации заработной платы, а также о том, что вознаграждение судей находится в руках исполнительной власти и зависит от ее воли. Таким образом, исполнительная власть становится своего рода благодетелем для судей.

В действительности существенное увеличение окладов судей не привело к укреплению их независимости. Напротив, сам способ принятия решения об увеличении окладов и проведения его в жизнь, вероятно, только способствовал постепенному уменьшению независимости судебной власти за последнее десятилетие. Участникам миссии неоднократно рассказывали о случае, когда один региональный чиновник, по всем признакам, просто «купил» местную судебную систему, предоставив судьям крайне щедрое финансирование. Представляется, что увеличение окладов должно быть прозрачным, предсказуемым и равномерным на всей территории государства и производиться в установленном порядке в отношении всех органов судебной системы.

Участникам миссии сообщили, что, хотя финансирование судов формально должно осуществляться из средств федерального бюджета, местные органы власти предоставляют дополнительное финансирование и материальные поощрения, в частности, жилищного характера. В действительности услуги медицинского страхования, «тринадцатая зарплата» и иные отчисления могут быть больше размера годовой зарплаты, причем решение о распределении данных выплат между судьями принимают председатели судов. Не существует общих правил распределения материальных поощрений, включая жилье, так что председатели судов обладают полной свободой усмотрения в этой области.

⁸¹ Доклад Специального докладчика по независимости судей и адвокатов Леандро Деспуи – Миссия в Российскую Федерацию, A/HRC/11/41/Add.2, 23 марта 2009 г. п. 64.

⁸² Важно отметить, что упомянутые указы ставят в один ряд судей и прокуроров – если это и не намек со стороны органов исполнительной власти, то в любом случае отражает вполне определенный образ мышления авторов.

⁸³ Закон РФ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации», ст. 1.

В данной связи Венецианская комиссия отметила, что это может «легко привести к злоупотреблениям и применению исключительно субъективных критериев»⁸⁴ и «[д]аже если такие поощрения предусмотрены законом, всегда будет оставаться некоторая свобода усмотрения при их распределении. Следовательно, они могут представлять потенциальную угрозу для независимости судей. Хотя в некоторых странах могут возникнуть сложности с незамедлительной отменой таких поощрений нефинансового характера, так как данная практика соответствует необходимости достижения социальной справедливости, Венецианская комиссия рекомендует постепенное свертывание таких программ и замещение их адекватными размерами финансового вознаграждения».⁸⁵

Мировые судьи находятся в еще более уязвимом положении. Квалификационный класс судьи, а значит, и его оклад и статус, зависят от уровня суда и должности судьи, что влияет на его положение и размер материальных поощрений. На практике судьи часто должны избегать любых конфликтов с председателями судов и проявлять максимальную лояльность и послушание, если они не хотят поставить под угрозу свое продвижение по службе и причитающиеся им поощрения.

Количество судов

Недостаточное количество судов и их труднодоступность стали еще одной темой обсуждения в рамках миссии. Учитывая размер страны, предоставление новых помещений и оборудования является дорогостоящей задачей. Хотя мировые судьи упростили доступ населения к правосудию, некоторые суды по-прежнему труднодоступны. Эта проблема обостряется по мере роста загруженности судов, которая на сегодняшний день исчисляется 8,3 миллионами дел в год.⁸⁶ В мае 2001 г. был принят Федеральный закон «Об увеличении штатной численности судей и работников аппаратов арбитражных судов в Российской Федерации», а в феврале 2001 г. – Закон «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков», увеличивший количество субъектов федерации, где есть такие участки, с 64 до 84. Тем не менее, многие должности до сих пор незаняты, так как юристы отдают предпочтение более «денежным» сферам деятельности.

Не так давно Председатель Высшего Арбитражного Суда Антон Иванов объявил, что в 2010 г. Высший Арбитражный Суд запускает новый проект «Электронное правосудие». В 2010 г. появится система подачи жалоб на действия судей и заявлений о пересмотре судебных актов в порядке надзора. Предполагается, что впоследствии этот подход распространится на кассационные и апелляционные жалобы, а в 2011 г. – и на суды первой инстанции.⁸⁷ Участники миссии также хотят отметить Закон «Об обеспечении

⁸⁴ Европейская комиссия за демократию через право, «Доклад о независимости судебной системы. Часть I. Независимость судей». Принят на 82-й пленарной сессии Венецианской комиссии (Венеция, 12-13 марта 2010 г.). п. 49.

⁸⁵ Там же, п. 50.

⁸⁶ Ольга Шварц, О судебном устройстве в Российской Федерации, <http://www.indem.ru/Proj/SudRef/prav/SudousRF.htm>.

⁸⁷ Российская газета, «Высший арбитражный суд начинает эксперимент по внедрению электронного правосудия», <http://www.rg.ru/2010/04/22/pravosudie-site-anons.html>.

доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», вступивший в силу 1 июля 2010 г., как явный шаг вперед в этом отношении. При этом закон не предусматривает каких-либо санкций за невыполнение его положений.

Загруженность судов

Загруженность российских судов довольно высока, что нередко приводит к медленным и длительным судебным процессам, поверхностному рассмотрению дел и низкому качеству выносимых решений. Иногда судьи рассматривают до десяти дел в день, а мировые судьи рассматривают в среднем 114 дел в месяц.⁸⁸ Это неминуемо отражается на качестве решений. Бывали случаи, когда копировались пункты из разных решений, а затем вставлялись в текст нового решения с неверными именами или другими фактическими данными, или же одна и та же ошибка переходила из одного решения в другое.

Недостаточное количество судей и судов, отсутствие эффективных механизмов досудебного и несудебного разрешения споров усугубляют проблему чрезмерной загруженности судов. Ответом на это стало недавнее принятие Закона «О компенсации за нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» в апреле 2010 г. Еще один свежий закон, направленный на решение проблемы, это Закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника» от 27 июля 2010 г. Время покажет, смогут ли данные новеллы уменьшить загруженность судов – однако российские эксперты с большим оптимизмом восприняли нововведения и считают, что они могут дать положительные результаты.

С интересной инициативой, направленной на уменьшение загруженности судов, выступил Высший Арбитражный Суд – она предусматривает упрощенный порядок разрешения споров. По словам Председателя Суда Антона Иванова, споры о взыскании денежных сумм, не превышающих 100 000 рублей (2 500 евро) будут рассматриваться в письменном виде – сторонам будет достаточно предоставить по два документа: отражающие свою позицию и представляющие возражения на позицию процессуальных противников. Данная процедура будет применяться не только к гражданско-правовым спорам, но и к делам, возникающим из публично-правовых отношений, - административным нарушениям и административным штрафам.⁸⁹ Предполагается, что в упрощенном порядке будут рассматриваться до 70-80% дел,⁹⁰ что позволит повысить темпы рассмотрения дел и улучшить качество работы судей с более сложными делами.

⁸⁸ Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы, (утв. постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2006 г.)

⁸⁹ Российская газета, «Высший арбитражный суд намерен развивать упрощенные формы рассмотрения споров», <http://www.rg.ru/2010/04/22/spory-site-anons.html>.

⁹⁰ Там же.

IV. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА НА ПРАКТИКЕ: ПРОБЛЕМЫ НЕЗАВИСИМОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

Неправомерное воздействие на судей

Не должно допускаться никакое неправомерное вмешательство в судебную процедуру. Решения судов не должны пересматриваться.⁹¹

«Телефонное правосудие»

Участники миссии обнаружили, что «телефонное правосудие» еще не стало достоянием истории. Есть сведения о том, что судьи получают прямые указания относительно разрешения дел. Один отстраненный от должности судья был искренне удивлен «невежеством» участников миссии о том, что фактически судьи обязаны следовать указаниям председателя суда по определенным категориям дел. И действительно, впоследствии участникам миссии сообщили об активизации практики «телефонного правосудия» и появлении новых способов давления на судей. Сообщалось, что практика, при которой председатель суда дает указания относительно желаемого исхода дела, уже является обыденностью. Несмотря на это, как подчеркивали многие эксперты, нет необходимости давать указания по каждому конкретному делу, так как судьи уже знают, чего от них ждут. Решения, которые не соответствуют ожиданиям свыше, могут подлежать отмене, а вынесшие их судьи – дисциплинарному взысканию за плохое качество работы, при этом интересы правосудия отступают на второй план. Например, решения по делам об экстремизме и терроризме, затрагивающие интересы государственной безопасности,⁹² в действительности принимаются на федеральном уровне власти, о чем судьи получают соответствующие указания. Принцип презумпции невиновности к таким делам не применяется – например, судьям запрещают предоставлять возможности защиты лицам, обвиняемым в совершении актов терроризма. Такие обвиняемые могут быть полностью лишены своих прав, а роль, отведенная судьям, предписывает им попустительствовать пыткам и игнорировать соответствующие жалобы обвиняемого.

Еще одна категория дел, по которым судьи получают строгие инструкции, – это дела, затрагивающие свободу слова и свободу собраний, по которым судьям запрещают выносить решения в пользу активистов. Это особенно касается мировых судей, которые, в отличие от судей федеральных судов, практически никогда не выносят решений в их пользу. По словам некоторых мировых судей, по всем таким делам они должны действовать исходя из необходимости покарать любые действия публичного характера, не санкционированные властями.

Прокуратура и правоохранительные органы

⁹¹ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 4.

⁹² «Обращение Международной комиссии юристов в преддверии рассмотрения 6-ого периодического доклада Российской Федерации Комитетом по правам человека ООН», сентябрь 2009 г., http://www.icj.org/default.asp?nodeID=349&sessID=&langage=1&myPage=Legal_Documentation&i d=22867.

По мнению экспертов, прокуратура является тем органом, которого меньше всего коснулась реформа, так что она неминуемо оказывает воздействие и на судебную систему, вопреки требованию неукоснительного соблюдения принципа независимости и беспристрастности судей и запрету «подвергать сомнению решения суда».⁹³ Участникам миссии сообщили, что мнению обвинения, как правило, придается больше значения, чем мнению защиты, а судьи, недостаточно внимательные к интересам прокуратуры, могут столкнуться с неприятными последствиями, вплоть до смещения с должности, как это, предположительно, произошло совсем недавно в деле судьи Лукьяновской.⁹⁴ Участникам миссии также поведали о том, вынесение слишком большого количества оправдательных приговоров или решений об отказе в применении меры пресечения в виде заключения под стражу могут иметь отрицательные последствия для судей. Например, участники миссии встретились с бывшим судьей, которому дали понять, что он был смещен с должности не в последнюю очередь потому, что в пяти процентах случаев отказался санкционировать данную меру пресечения.

По-прежнему ощутимо давление со стороны правоохранительных органов. Совсем недавно был принят ряд законов, укрепляющих положение ФСБ.⁹⁵ Так, 29 октября 2009 г. Пленум Верховного Суда вынес постановление, которым расширил перечень оснований для заключения под стражу, включив в него отсутствие при себе документа, удостоверяющего личность. Кроме того, на основании этого постановления теперь ходатайства о заключении под стражу могут рассматриваться в отсутствие обвиняемого. Постановление Пленума Верховного Суда от 10 февраля 2009 г. № 1 усложняет порядок обжалования действий органов следствия на досудебной стадии.

Коррупционированность

Суды не только подвержены политическому воздействию – есть сведения о том, что некоторые судьи оказывают «услуги» организациям и частным лицам, например, берут взятки за ускоренное рассмотрение дел или вынесение нужных решений. Иногда решения судов закрепляют договоренность, достигнутую еще до начала процесса, или же используются как козырь конкурирующими компаниями. Одна из последних мер по борьбе с коррупцией – Федеральный закон «О внесении изменений в статью 3 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 27 сентября 2009 г., запрещающий бывшим судьям выступать представителями в суде, так как, защищая интересы клиентов, они

⁹³ Рекомендация № R (2000) 19 Комитета Министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия (принята Комитетом Министров 6 октября 2000 г. на 724-м заседании заместителей министров), пара. 19.

⁹⁴ По словам судьи Лукьяновской, 25 ноября 2008 г. она отменила постановление нижестоящего суда и освободила обвиняемого из-под стражи. Однако сотрудники прокуратуры выехали в СИЗО и повторно арестовали обвиняемого, даже не выпустив на свободу. В декабре того же года была проведена проверка работы судьи. В ходе проверки предположительно был установлен факт фальсификации судебного решения. Вскоре после этого Квалификационная коллегия судей приняла решение о досрочном прекращении полномочий судьи Лукьяновской. Верховный суд оставил данное решение в силе. Европейский Суд признал дело явно необоснованным без указания дальнейших причин.

⁹⁵ МКЮ, Электронный бюллетень по борьбе с терроризмом и правам человека, № 45, «Российская Федерация: Президент вводит в действие новое законодательство о спецслужбах», <http://icj.org/getEbulletinsDetails.asp?bulletinID=77>.

могут использовать свои прежние связи. Считается, что судьи нередко находятся в уязвимом положении по отношению к влиятельным лицам, которые пытаются оказать на них воздействие. Сообщалось о том, например, что по мере того как судьи приближаются к возрасту выхода на пенсию, они выносят все больше справедливых решений, так как уже меньше опасаются за свою независимость.

Суд присяжных

Суд присяжных, существовавший в России еще до того, как он был отменен при власти советов, был вновь введен в действие Законом от 16 июля 1993 г. В январе 2010 г. Чеченская республика стала последним из регионов России, где был введен данный институт. Суд присяжных проводится по ходатайству лица, обвиняемого в совершении убийства, похищения, изнасилования и других преступлений, предусмотренных статьями 30 и 31 Уголовно-процессуального кодекса.⁹⁶

Участники миссии узнали о том, что присяжные заседатели менее подвержены сторонним воздействиям, чем судьи, рассматривающие дело в отсутствие присяжных. Именно присяжные выносят наибольшее количество - в процентном соотношении - оправдательных вердиктов - 20% на фоне 1% оправдательных приговоров, выносимых обычными судами, что отчасти объясняет отрицательное или, по меньшей мере, скептическое отношение правоохранительных органов к данному институту. Хотя все еще предпринимаются попытки повлиять на решение присяжных, особенно по громким делам, круг дел, подсудных присяжным, постепенно сужается, так как профессиональных судей гораздо легче контролировать. Вердикт присяжных никогда нельзя точно предсказать, так что количество подсудных им дел, по всей видимости, будет уменьшаться и далее.⁹⁷

Один из последних примеров ограничения юрисдикции судов присяжных – это Закон 2008 года, исключающий из рассмотрения присяжных дела о теракте, захвате заложников, организации незаконного вооруженного формирования, организации массовых беспорядков, государственной измене, шпионаже, насильственном захвате власти, вооруженном мятеже и диверсии. В начале 2010 г. в Конституционный Суд было подано заявление о проверке положений этого закона – однако Суд признал их соответствующими Конституции. Несмотря на это, многие адвокаты и юристы считают суд присяжных одним из немногих институтов судебной власти, которые действительно способны улучшить систему правосудия в России. Несомненно, суд присяжных несет с собой целый ряд положительных моментов, особенно в российском контексте и принимая во внимание низкий уровень общественного доверия судам; однако расширение круга дел, подсудных присяжным, может поднять вопрос о достаточной мотивировки их решений.

⁹⁶Производство в суде с участием присяжных заседателей ведется в общем порядке, с учетом особенностей, предусмотренных главой 42 Уголовно-процессуального кодекса.

⁹⁷ В сентябре 2010 г. Законодатель выступил с инициативой рассмотрения уголовных дел, связанных с государственной тайной, без участия присяжных заседателей. Российская газета, «По секрету – всему свету. Госдума может ограничить участие присяжных по закрытым судебным процессам», <http://212.69.111.24/2010/07/06/zasedateli.html>.

Факторы, влияющие на установки судей и их образ мышления

Судебная власть должна выносить свои решения беспристрастно, на основании фактов и в соответствии с законом, при исключении любых прямых или косвенных ограничений, неправомерных влияний, побуждений, давлений, угроз и помех, откуда бы они ни исходили и чем бы ни мотивировались.⁹⁸

Уголовное судопроизводство в РФ, как и во времена Советского Союза, носит обвинительный характер. Оно по-прежнему является своего рода закрытой системой: тот, кто оказался обвиняемым и подсудимым в уголовном процессе, уже вряд ли будет оправдан. Процент оправдательных приговоров в РФ составляет приблизительно один процент в год, при аналогичных показателях в Казахстане⁹⁹ и других бывших республиках Советского Союза. В 2009 г. более 900 000 человек были признаны виновными, и только 9 000 человек были оправданы. На практике судьи просто не могут выносить большее количество оправдательных приговоров, так как это чревато последствиями.

Применение более либеральных законов также проблематично для судей, даже если такая инициатива исходит от верхушки политической иерархии.¹⁰⁰ Многие эксперты, включая судей, говорили участникам миссии о том, что проблемы судебной власти берут свое начало в установках самих судей. Одно должностное лицо прямо заявило участникам миссии о том, что сопротивление судей демократическим веяниям связано с тем, что «они просто не подходят менталитету судей и сотрудников правоохранительных органов», так как эти высокие посты занимают люди «советской закалки», которым сложно осознать приоритет прав человека и интересов личности. Многие судьи считают себя представителями государства, а своей главной целью – защиту государственных интересов. Все это вполне соответствует традициям советского времени, когда членство в коммунистической партии было непременным условием занятия судейской должности.

В то же время очевидно, что существующая система назначения судей и контроля над их поведением, а также меры, которые принимаются в отношении судей, активно противодействующих порокам судебной системы, свидетельствует о том, что власти преднамеренно потворствуют такому чрезмерно почтительному к себе отношению или же прямо поощряют его, а

⁹⁸ Основные принципы независимости судебной власти ООН, принцип 2.

⁹⁹ Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Леандро Деспуи, Миссия в Казахстан, 11 января 2005 г., E/CN.4/2005/60/Add.2, п. 53.

¹⁰⁰ Закон, исключающий возможность применения меры пресечения в виде заключения под стражу по делам о преступлениях, совершенных в сфере предпринимательской деятельности, был принят 7 апреля 2010 г. Принятие закона было инициировано лично Президентом Медведевым после смерти Сергея Магницкого, юриста инвестиционного фонда Hermitage Capital Management. Впоследствии Президент встретился с Председателями Верховного, Конституционного и Высшего Арбитражного Судов, которым он выразил свою обеспокоенность в связи с отсутствием имплементации данного закона. В результате 10 июня 2010 г. было вынесено постановление Верховного Суда, разъясняющее, что понимается под «преступлениями, совершенными в сфере предпринимательской деятельности».

судьи, пытающиеся оказать сопротивление общим тенденциям, отторгаются системой. Один из экспертов так сформулировал эту мысль участникам миссии: «Российская судебная система превратила судей в клонов и сама себя защищает от новых лиц в своих рядах».

Распространено мнение о том, что лояльность и политическая гибкость часто являются качествами, которые ценятся больше, чем опыт и профессионализм. Во многих случаях судей лишают полномочий только потому, что их действия стали предметом критики вышестоящих судов. Принимая решение по определенному делу, судьи должны не только оправдывать ожидания вышестоящих лиц в рамках судебной системы, но и принимать во внимание возможную реакцию властей. Кроме того, есть предположение, что судьи принимают более справедливые решения по гражданским спорам между «обычными» людьми, так как тогда они сами не заинтересованы в исходе дела. Однако если одна из сторон представлена должностным лицом, как правило, именно в его пользу и будет вынесено решение. Судьи не нуждаются в указаниях относительно исхода каждого конкретного дела, так как по этому вопросу может существовать общее молчаливое понимание того, какое решение необходимо вынести. Судьи обладают острым политическим чутьем и знают, какое решение по данному делу будет наиболее уместным и безопасным для них.

При этом некоторые из опрошенных участниками миссии считают, что независимость и беспристрастность – это личный выбор судьи. Говорят, что многие судьи сами недовольны сложившейся ситуацией и «не любят, когда их одергивает ФСБ». Например, некоторые судьи применяют европейские правовые стандарты и основывают на них свои решения по таким щепетильным вопросам, как свобода слова и свобода собраний, хотя их число зависит от региона. Так, участникам миссии сообщили, что в одном регионе суды относительно часто принимают решения не в пользу должностных лиц или органов исполнительной власти. Во многих случаях – особенно по однозначным делам в области гражданского и семейного права – адвокаты удовлетворены тем, как судьи проводят процесс. Некоторые эксперты с большим уважением отзывались о профессионализме судей и отметили особо прогрессивные решения некоторых судей по таким вопросам, как, к примеру, права транссексуалов.

По всей видимости, региональные неправительственные организации и эксперты могли бы принимать гораздо более активное участие в изменении сложившихся взглядов судей и их просвещении по вопросам новейших тенденций в таких областях, как правовое мышление и права человека. Участникам миссии удалось встретиться с высококвалифицированными российскими экспертами, чье знание российского законодательства и международных стандартов поистине впечатляет. Такие эксперты также могут способствовать улучшению понимания проблем и интересов судебной системы и правоохранительных органов со стороны общества, а также сотрудничать с представителями судебной системы по сложным юридическим вопросам в области прав человека, которые требуют специальных знаний и навыков.

Хотя участники миссии не задавали отдельных вопросов относительно юридического образования в РФ, рядом экспертов было отмечено, что система юридического образования, особенно в сфере прав человека, оставляет желать лучшего и должна быть приведена в соответствие со стандартами других европейских государств. Например, многие юридические вузы Европы предлагают специализированные магистерские программы в области прав человека и регулярно подготавливают целый ряд актуальных публикаций, книг, пособий и учебников. В России же курс по правам человека является довольно новым дополнением к учебному плану и срочно требует дальнейшего усовершенствования, чтобы соответствовать уровню других государств-участников Совета Европы. Необходимо введение специализированных дисциплин по правам человека на уровне аспирантуры, а также внедрение основных составляющих защиты прав человека в учебный план в целом, включая преподавание уголовного и гражданского права.

Общественное доверие и гражданское общество

Демократическое развитие европейских государств предполагает получение гражданами необходимой информации об организации государственной власти и порядке разработки законодательства. Кроме того, не менее важно, чтобы граждане были осведомлены об особенностях функционирования судебных органов.¹⁰¹

Органы судебной власти должны пользоваться доверием не только сторон по конкретному спору, но и широкой общественности.¹⁰² Совершенно очевидна недостаточная уверенность российского общества в справедливости и эффективности судебной системы, так как судей нередко считают государственными служащими, стоящими на страже интересов государства. Такое положение отчасти объясняется недоверием к судебной системе, унаследованным от советского общества. Кроме того, о том, как функционирует судебная система, общественность часто узнает из новостей о громких и скандальных процессах, которые могут сформировать чрезмерно негативное представление о судебной власти. Такое отношение неизбежно уменьшает желание обращаться за помощью к судебной системе и приводит к тому, что люди перестают верить в возможность успешной реформы. Мало кто верит в справедливый исход по делам с участием элементов власти и чиновников различных уровней – такое мнение высказали участникам миссии российские эксперты.

В общем и целом неправительственные организации и правозащитники не достаточно сотрудничают с судьями и правоохранительными органами, а по некоторым вопросам они просто не понимают друг друга. Участники миссии узнали, что неправительственные организации, у которых свои взгляды по

¹⁰¹ Консультативный совет европейских судей, Заключение № 7 (2005) Консультативного совета европейских судей (КСЕС) для Комитета Министров о «правосудии и обществе», п. 6.

¹⁰² Заключение № 1 (2001) Консультативного совета европейских судей (КСЕС) для Комитета Министров Совета Европы о стандартах относительно независимости судебной власти и несменяемости судей, п. 12.

целому ряду вопросов, часто оказываются в изоляции и сталкиваются с враждебным к себе отношением. Многие представители неправительственных организаций пояснили, что гражданское общество недостаточно участвует в деятельности судебной системы, а также в процессе ее реформы. В данной связи необходимо отметить полезную активную деятельность Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека при Президенте РФ по целому ряду законопроектов, так как органы исполнительной власти нередко прислушиваются к его критическим замечаниям. Тем не менее, по всей видимости, отсутствует четкая процедура рассмотрения заключений данного консультативного органа как Администрацией Президента, так и Парламентом. Кроме того, совершенно ясно, что на уровне регионов гражданское общество тоже должно быть более активным, в частности, в процессе отбора судей, оценки их деятельности и обучения. В данных сферах представители российского гражданского общества могут внести существенный вклад в процесс формирования независимой судебной системы. Как было отмечено Консультативным советом европейских судей, при содействии общественных деятелей судебная власть может разрабатывать «социально-ориентированные программы», с тем чтобы школьники, их родители и учителя, местные руководители, представители СМИ и многие другие пришли в суд, чтобы узнать о том, как функционирует судебная система, и которые позволят сформировать «правильное представление о роли судей в обществе». Такие программы потребуют предоставления необходимого штата и финансовых ресурсов.¹⁰³

Низкий уровень исполнения судебных решений – еще один фактор, уменьшающий веру общества в эффективность судебной власти. Почти пятьдесят процентов решений либо вообще не исполняются, либо не исполняются в разумный срок.¹⁰⁴ Коррупционированность приставов, которые исполняют решения судов только за «вознаграждение», их малый профессионализм, низкий уровень заработной платы, высокий уровень текучести сотрудников, отсутствие необходимых средств и ресурсов, таких как базы данных, препятствуют исполнению судебных решений. Чтобы решить эту проблему, эксперты предлагают такие институциональные изменения, как предоставление судам механизмов контроля над деятельностью приставов, создание единого центра исполнения решений и учреждение специального фонда для покрытия расходов, связанных с исполнением решений. В этой связи участники миссии приняли к сведению новое законодательство, уже упомянутое в этом докладе и преследующее две цели: повышения темпов рассмотрения дел судами и своевременного исполнения судебных решений.¹⁰⁵

¹⁰³ Консультативный совет европейских судей, Заключение № 7 (2005) Консультативного совета европейских судей (КСЕС) для Комитета Министров о «правосудии и обществе», пп. 17, 19, 20 и 22.

¹⁰⁴ Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы, (утв. постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2006 г.); «Исследование проблем исполнения решений национальных судов по гражданским делам, вынесенным не в пользу государственных органов и образований, в Российской Федерации», под ред. Эер Мирей [Heers Mireille et al. *Examination of Problems related to the Execution of Decisions by National Civil Courts against the State and its Entities in the Russian Federation*], Европейская комиссия по эффективности правосудия, Страсбург, 2005 г.

¹⁰⁵ Федеральный закон РФ от 30 апреля 2010 г. N 68-ФЗ "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок";

Европейский Суд по правам человека, в отличие от национальных судов, рассматривается российскими адвокатами и экспертами – а также широкой общественностью – как эффективное средство добиться правосудия. Решения Европейского Суда, как правило, исполняются в части выплаты компенсации, однако исполнение мер общего характера не является столь последовательным и неукоснительным. Ратификация Протокола № 14 к Европейской Конвенции по правам человека и вынесение Конституционным Судом постановления от 26 февраля 2010 г., признающего решения ЕСПЧ вновь открывшимися обстоятельствами, которые являются основанием для обязательного пересмотра дела, стали важными вехами имплементации Конвенции. Согласно определению Верховного Суда по делу Т., вынесенному 21 октября 2009 г., Верховный Суд может изменить и отменить судебное решение, если из текста постановления ЕСПЧ можно сделать вывод о том, что оно было незаконным, необоснованным или несправедливым. Система судебного прецедента является новой для России, и ее действие сопряжено с целым рядом сложностей, однако прецедент может стать эффективным инструментом и частью правовой системы РФ. Он становится все более значимым и известным среди российских адвокатов и судей.

Эксперты обратили внимание на отсутствие официальных переводов постановлений Европейского Суда на русский язык, а также соответствующих баз данных и справочников по прецедентному праву Суда. Из-за недоступности официальной литературы судьи в большинстве своем мало знакомы с новейшими тенденциями практики Суда и им непривычно применять ее на деле, что отчасти вызвано отсутствием необходимых знаний, а иногда и нежеланием применять «иностранное» право. Тем не менее, участники миссии заверили в том, что ситуация улучшается. Конституционный Суд и Верховный Суд уже стали применять стандарты и практику Европейского Суда, регулярно ссылаясь на его постановления в своих решениях. Такое редко происходит в обычных российских судах, хотя участникам миссии рассказывали о «продвинутых» судьях, которые считают практику ЕСПЧ важным подспорьем в своей работе.

Федеральный закон РФ от 30 апреля 2010 г. N 69-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок".

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Складывается впечатление, что судебная система России борется со своим институциональным прошлым и сложившейся за многие годы правовой культурой. Были проведены некоторые успешные реформы, однако по-прежнему необходимы более радикальные и далеко идущие изменения. При этом ни сами реформы, ни конкретные планы по их осуществлению практически не являются предметом открытой общественной дискуссии. Такая реформа должна затронуть не только технические аспекты функционирования судебной системы, но и быть направленной на установление, посредством определенной программы действий, системы сдержек и противовесов. Невозможно действительно изменить что-либо на практике при помощи одних лишь законодательных средств или выборочного реформирования одного из институтов. Проблемы независимости судей в России носят комплексный характер и требуют многостороннего подхода. Каким бы важным ни было повышение уровня заработной платы, предоставление жилья и строительство новых судебных помещений, сами по себе эти меры не обеспечивают успешной реформы судебной системы, в которой существуют более серьезные структурные проблемы. Если данным мерам не будет сопутствовать проведение более масштабной реформы, они даже могут быть контрпродуктивными.

Поэтому существует необходимость в системных реформах через последовательно проводимую политику. Исполнительная власть должна четко дать понять, что любые попытки оказания неправомерного воздействия на судебную власть будут пресечены, в особо серьезных случаях – посредством уголовного преследования в соответствии с законом.

Необходимо обеспечить действенную защиту судей от ненадлежащего и неправомерного давления со стороны всех уровней власти – правоохранительных органов, региональных и федеральных властей, представителей бизнеса и иных «влиятельных фигур», вне зависимости от того, являются ли они должностными или частными лицами. Такая защита вряд ли возможна в отсутствие четких, прозрачных и справедливых норм, устанавливающих сроки пребывания судей в должности, которые должны применяться таким образом, чтобы не подрывать авторитет судей при исполнении ими своих профессиональных обязанностей.

Судьи должны чувствовать себя в безопасности, а это означает, что порядок привлечения к дисциплинарной ответственности должен стать прозрачным и предсказуемым, а на смену страху и лояльности, которые сейчас движут судьями, должны прийти профессионализм, действия, основанные на вере в законность, независимость мышления и ответственность. Судьи не должны следовать ненадлежащим указаниям относительно разрешения дел или принимать определенные решения, исходя из страха наказания, соображений карьерного роста или с целью получения поощрений. Судьи не должны подвергаться какому-либо давлению. Они должны считать себя не инструментами в руках исполнительной власти, а последним прибежищем для тех, кто добивается справедливости и правосудия.

Будущее судебной системы дает поводы и для оптимизма. Некоторые судьи уже проявили смелость и решительность, отстаивая свое право на независимое осуществление своих профессиональных обязанностей, а также право высказывать свое истинное мнение о проблемах судебной системы. Большим достижением является постановление Европейского Суда по правам человека по делу *Кудешкина против России*, в котором Суд признал, что прекращение полномочий судьи Кудешкиной за ее критические замечания по вопросу о независимости судей составило нарушение статьи 10 ЕКПЧ. Исходя из того, насколько полно данное постановление будет исполнено Правительством РФ, вплоть до восстановления судьи в ее должности, станет ясно, привержено ли оно принципу независимости судей.

В стране существует сильное гражданское общество, а также сообщество юридических экспертов и ученых-правоведов, в среде которых ведутся дискуссии и формулируются предложения по судебной реформе. Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека при Президенте РФ немало способствовал тому вкладу, который был внесен гражданским обществом в дискуссию о судебной реформе. Глубокое сожаление вызвал неожиданный уход Эллы Памфиловой с поста Председателя Совета, который совпал с решающим моментом подготовки предложений гражданского общества по судебной реформе и их представления Правительству. Именно под руководством Памфиловой Совет превратился в сильный и независимый орган, выступивший с целым рядом важных правовых инициатив. Недавнее назначение на эту должность Михаила Федотова и его заявление о том, что реформа судебной системы является одним из приоритетных направлений его деятельности, вселяет надежду на то, что новый председатель проявит не меньшую решимость и смелость в данной области.

На политическом уровне, очень многообещающе прозвучали высказывания Президента Медведева по вопросу о судебной реформе. Тем не менее, еще не до конца понятно, существует ли в России достаточно сильная политическая воля и консенсус для создания действительно независимой судебной системы, особенно с учетом многочисленных составляющих исполнительной власти, которые заинтересованы сохранить, хотя бы в потенциале, зависимость судей.

За решительными высказываниями Президента по вопросу о судебной реформе должна последовать разработка четкой и всесторонней программы, структуры и порядка проведения законодательной реформы, а также ее имплементации. Этот процесс должен возглавить специализированный и независимый экспертный орган по проведению судебной реформы. Институтам гражданского общества должна быть предоставлена возможность участия в этом процессе, который также должен способствовать активизации дискуссии в разных частях общества. Он должен быть направлен на решение следующих вопросов:

- создание независимого органа, отвечающего за управление судебной системой. Этот орган должен избираться судейским сообществом независимо от исполнительной и законодательной ветвей власти и не должен быть связан напрямую с Верховным Судом. Ему должны быть отведены те функции, которые сейчас исполняет Судебный департамент при Верховном Суде;

- реформирование системы назначения судей. На смену квалификационным коллегиям и дискреционным полномочиям Президента РФ по вопросам назначения судей должен прийти отдельный орган, занимающийся назначением судей, полностью независимый от исполнительной власти и парламента, в состав которого должны входить представители гражданского общества;
- создание прозрачной, четкой и предсказуемой процедуры и объективных критериев назначения судей, которые обеспечат, что судьи назначаются за личные заслуги. В соответствии с данной процедурой все судьи должны назначаться пожизненно либо до достижения ими общего возраста выхода на пенсию. Адвокаты как по гражданским, так и по уголовным делам также должны иметь право быть назначенными на судейскую должность;
- реформа порядка привлечения к дисциплинарной ответственности и отстранения от должности. Судьи не должны подвергаться дисциплинарным взысканиям или смещаться с должности за осуществление своей свободы подвергать критике судебные решения и действия председателя суда, а также информировать общественность обо всех случаях оказания ненадлежащего влияния на судей;
- отмена требования о том, что судьи должны «избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти» и воздерживаться от действий, «несовместимых с честью и достоинством судей». Столь расплывчатые и расширительные предписания составляют огульное вмешательство в осуществление судьями свободы слова. Судьи не должны привлекаться к дисциплинарной ответственности или смещаться с должности за совершение несущественных процессуальных ошибок и вынесение «неправильных» решений по существу дела;
- предоставление гарантий того, что дела о привлечении к дисциплинарной ответственности, вплоть до прекращения полномочий, рассматриваются квалификационными коллегиями и Дисциплинарным судебным присутствием – в качестве второй инстанции – в соответствии с принципами справедливого разбирательства. Судья должен иметь право на обжалование решения коллегии по любым основаниям. Судья должен иметь ничем не ограниченное право обжалования решения Дисциплинарного судебного присутствия о прекращении его полномочий в Верховный Суд РФ;
- реформа порядка назначения председателей судов, с тем чтобы они избирались судьями соответствующего суда. Они должны избираться на ограниченный срок, общий для всех председателей, без возможности переизбрания;
- реформа полномочий председателей судов, в частности, принятие мер по обеспечению того, что распределение материальных благ, жилья и иных дополнительных выплат и пособий, включая механизмы увеличения

должностных окладов, не остается на усмотрение председателей судов, а регулируется общими правилами;

- реформа механизма распределения дел; установление нового порядка, исключающего возможность любых злоупотреблений или влияния на исход дела;
- совершенствование системы юридического образования, включая обучение судей. В юридических вузах должны быть введены дисциплины по правам человека, равно как и соответствующие кафедры. В общем и целом законодательство в области прав человека должно стать частью всех уровней системы юридического образования, а также смежных областей, таких как обучение сотрудников милиции и работников пенитенциарной системы; система образования должна обеспечить, что лица, первично назначаемые на судебские должности, обладают обширными познаниями в области национального и международного права, в частности, в сфере Европейской Конвенции по правам человека и ее имплементации в российской системе права.