

14 апреля 2015 года

Рекомендации относительно проекта Федерального закона «О внесении изменений в порядок отбора судей» (Законопроект № 314591-6)

Введение

В настоящем документе представлены комментарии Международной комиссии юристов (МКЮ) по проекту Федерального закона № 314591-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» («Законопроект»). Как следует из заключения по Законопроекту, поскольку «работа судьи по отправлению правосудия отличается повышенной ответственностью перед обществом и гражданами», необходимо «усовершенствование процедуры отбора кандидатов на должности судей на стадии сдачи квалификационного экзамена в соответствующих экзаменационных комиссиях». Согласно пояснительной записке, Законопроект направлен, в частности, на изменение требований к кандидатам на судейскую должность по уровню образования, изменение круга лиц, которые должны сдавать квалификационный экзамен, а также внесение изменений процессуального характера в целях формирования единой практики оценки знаний и умений кандидатов.¹

МКЮ всецело поддерживает цели Законопроекта. Действительно, справедливая и эффективная процедура отбора – это не просто юридическая формальность, но неперемное условие обеспечения независимости судей и защиты прав человека.² Способность судебных органов сохранять свою независимость в качестве отдельной, самостоятельной ветви государственной власти, а также способность отдельных судей выносить независимые решения, которые защищают принцип верховенства закона и права человека, во многом зависит от того, кто отвечает и, не менее важно, кто не отвечает критериям отбора на судейскую должность. Особенности назначения судей, их продвижения по службе и перевода на другую должность являются важным показателем независимости судебных органов и их способности осуществлять справедливое отправление правосудия.³ Существует ряд особо важных параметров, которые должны соблюдаться в процессе отбора, чтобы гарантировать, что только лучшие кандидаты отбираются на должности судей.⁴

Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов («Основные принципы ООН») предусматривают, что «(л)юбой метод подбора судей должен гарантировать от назначения судей по неправомерным мотивам», а также что повышение судей в должности «следует осуществлять на основе объективных факторов, в частности, способностей, моральных

¹ Законопроект № 314591-6, внесен Верховным Судом Российской Федерации.

² Межамериканская комиссия по правам человека, Гарантии независимости работников судебной системы, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 декабря 2013 г., стр. 25; Findlay против Великобритании, ЕСПЧ, жалоба № 22107/93, постановление от 25 февраля 1997 г., п. 73.

³ Назначение судей: процедура отбора на судейскую должность в Российской Федерации, Доклад Миссии МКЮ 2014 г., <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/11/RUSSIA-Selecting-the-judges-Publications-Reports-2014-Rus.pdf>, стр. 58.

⁴ МАСПЧ, дело Reverón Trujillo против Венесуэлы, постановление от 30 июня 2009 г., (Предварительные возражения, По существу, Компенсация и судебные расходы), п. 74.

качеств и опыта».⁵ В Замечании общего порядка по статье 14 МПГПП, которая защищает право на справедливое судебное разбирательство, Комитет ООН по правам человека пояснил, что данная норма устанавливает обязательство государства «принимать конкретные меры, гарантирующие независимость судебной системы, обеспечивающие защиту судей от любых форм политического вмешательства в процесс принятия ими решений, с помощью конституционных гарантий или принятия законов, устанавливающих четкие процедуры и объективные критерии назначения, выплаты вознаграждения, сохранения занимаемой должности, продвижения по службе, приостановления и прекращения полномочий членов судейского корпуса и применяемых по отношению к ним дисциплинарных санкций».⁶ В данной связи Венецианская комиссия закрепила принцип, в соответствии с которым «все решения, касающиеся назначения и профессионального роста судей, должны приниматься исходя из их достоинств, с применением объективных критериев, предусмотренных законом».⁷

Анализ, представленный в настоящем документе, основывается на заключениях МКЮ в докладе 2014 года «Назначение судей: процедура отбора на судейскую должность в Российской Федерации». В докладе был сделан вывод о том, что системные проблемы отбора судей в Российской Федерации отрицательно влияют на независимость судей, подрывая способность судебных органов к эффективному отправлению правосудия и защите права на справедливое судебное разбирательство. МКЮ пришла к выводу о том, что процедура проведения квалификационного экзамена на должность судьи в Российской Федерации является довольно слабой и не предоставляет достаточной защиты от различных форм мошенничества и манипуляций. Такая уязвимость с точки зрения злоупотреблений отчасти связана с устоявшимся подходом к проведению экзамена как к простой формальности, а также с тем, что компетентные органы не пытаются обеспечить, чтобы отбор всегда происходил в рамках прозрачного процесса, в ходе которого будут оцениваться достоинства кандидата, а не в результате неофициальных договоренностей и утверждения кандидатур.⁸

В Российской Федерации необычайно высокий процент увольнения судей;⁹ это говорит о том, что система дисциплинарных взысканий слишком часто используется для исправления недостатков процедуры отбора, в результате которой назначается непропорционально высокий процент неподходящих кандидатов, которых впоследствии приходится отстранять от должности в ходе дисциплинарного производства. Однако слишком частое использование дисциплинарного производства в отношении действующих судей, не обеспечив профессиональную пригодность отбираемых кандидатов, только

⁵ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, Принципы 10 и 13; см. также проект Всеобщей декларации о независимости правосудия (Декларация Сингви), пп. 10 и 14.

⁶ Замечание общего порядка № 32, Статья 14: право на равенство перед судами и трибуналами и право на справедливое судебное разбирательство, Документ ООН № ССРР/С/ГС/32 (2007), п. 19. См. также ЕСПЧ, *Campbell и Fell против Великобритании*, жалобы №№ 7819/77, 7878/77, постановление от 28 июня 1984 г., п. 78.

⁷ Венецианская комиссия, Доклад о независимости судебной системы, Часть I: Независимость судей, CDL-AD(2010)004, 16 марта 2010 г., п. 27.

⁸ Назначение судей: процедура отбора на судейскую должность в Российской Федерации, Доклад Миссии МКЮ 2014 г., стр. 59.

⁹ Защита правосудия: дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации, доклад Миссии МКЮ, <http://icj.wpenline.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/11/RUSSIA-Selecting-the-judges-Publications-Reports-2014-Rus.pdf>, стр. 8.

ослабляет доверие общества к качеству судебной власти в целом и может свести на нет более общий принцип несменяемости судей.

Законопроект предусматривает возможность устранения ряда недостатков системы отбора, при условии, что будут приняты во внимание системные изъяны процедуры проведения квалификационного экзамена. Тем не менее, МКЮ считает, что в своем нынешнем виде Законопроект не может разрешить существующие проблемы. Ниже МКЮ приводит рекомендации относительно дополнительных мер, которые касаются ограниченного круга вопросов, затронутых в Законопроекте. Более подробные рекомендации относительно иных аспектов назначения судей содержатся в Докладе МКЮ 2014 года.¹⁰

Экзаменационный процесс

В докладе 2014 года МКЮ отметила, что слабая процедура проведения квалификационного экзамена является серьезной проблемой с точки зрения назначения судей.¹¹ В отсутствие сильного и независимого надзора и четких оперативных инструкций экзаменационным комиссиям остается руководствоваться собственным пониманием качеств кандидатов и их правовых знаний. Однако у каждой комиссии может быть свое понимание данных вопросов. В настоящее время отсутствуют даже такие базовые элементы, необходимые для проведения строгого и справедливого экзамена, как стандартные материалы для подготовки к экзамену, тщательно продуманные и разработанные стандартные экзаменационные билеты, а также четкие, прозрачные и единообразные критерии и процедуры оценки знаний и умений кандидатов.¹²

Законопроект предусматривает утверждение Высшей экзаменационной комиссией «порядка проведения квалификационного экзамена на должность судьи и порядка определения оценки знаний кандидата на должность судьи», которые устанавливаются регламентами экзаменационных комиссий.¹³ Кроме того, законопроект предусматривает, что теоретические вопросы в экзаменационных билетах формулируются Высшей экзаменационной комиссией, а задачи по вопросам судебной практики и письменные задания по подготовке процессуального документа по макету дела составляются соответствующими экзаменационными комиссиями и утверждаются Высшей экзаменационной комиссией.¹⁴

Несмотря на то, что данные нововведения призваны устранить слабые стороны экзаменационного процесса, их недостаточно для того, чтобы значительно усовершенствовать существующую систему.

Законопроект следует доработать, с тем чтобы обеспечить более всеохватывающую нормативную базу, позволяющую сделать экзамен более эффективным, хотя, безусловно, понадобится усовершенствовать и существующую практику. В частности, законодательная база, регулирующая порядок проведения экзамена, должна предусматривать надежный процесс строгой и всесторонней проверки правовых знаний и профессиональной этики кандидатов на должность судьи в свете международного права в

¹⁰ Назначение судей: процедура отбора на судебскую должность в Российской Федерации, Доклад Миссии МКЮ 2014 г.

¹¹ Там же, стр. 59.

¹² Там же.

¹³ Законопроект № 314591-6, внесен Верховным Судом Российской Федерации, статья 2.4(а).

¹⁴ Там же, статья 2.4(б).

области прав человека и международных стандартов, касающихся независимости судебных органов.

Следовательно, МКЮ рекомендует внести в Законопроект изменения, направленные на формирование всеобъемлющей экзаменационной системы, которая обеспечит тщательную оценку кандидатов на судейскую должность. В частности, такая система должна предусматривать:

- **Исчерпывающие материалы для подготовки к квалификационному экзамену, а также исчерпывающие экзаменационные билеты, которые должны быть разработаны на федеральном уровне и применяться единообразно;**
- **Включение в экзаменационные билеты вопросов по судейской этике, в том числе по независимости судей от любого влияния извне и изнутри судебной иерархии, в свете международного права в области прав человека и международных стандартов независимости судебных органов;**
- **Экзаменационную политику и правила поведения экзаменаторов, применяемые единообразно, включая обязательную подготовку членов экзаменационных комиссий по вопросам экзаменационной политики и правилам поведения экзаменаторов;**
- **Систему управления экзаменационными данными, которая будет защищена от утечек и ненадлежащего обмена сведениями, связанными с экзаменом, между экзаменаторами и экзаменуемыми либо иными лицами.**

Оценка экзаменационных работ

Проблема отсутствия общепринятых и единых критериев оценки результатов тестирования кандидатов на судейскую должность уже давно признается в Российской Федерации, в том числе на самом высоком уровне судебной иерархии.¹⁵ В своем докладе МКЮ указала на необходимость разработки четких и достаточно продуманных квалификационных критериев, а также общего понимания квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам.¹⁶ МКЮ отметила, что ввиду отсутствия общепринятой системы оценки экзаменаторы «неизбежно оценивают результаты экзамена на основании собственных убеждений».¹⁷

Представляется, что Законопроект пытается устранить указанную проблему за счет дополнения действующих положений Закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» положением о том, что «порядок определения оценки знаний кандидата на должность судьи устанавливается регламентами экзаменационных комиссий, утверждаемыми Высшей экзаменационной комиссией»;¹⁸ тем самым Законопроект вводит элемент проверки со стороны центрального органа. Несмотря на то, что данное нововведение является положительным, его недостаточно для обеспечения

¹⁵ Вячеслав Лебедев, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, Экзамен перед должностью, <http://www.rg.ru/2009/09/30/lebedev.html>

¹⁶ Назначение судей: процедура отбора на судейскую должность в Российской Федерации, Доклад Миссии МКЮ 2014 г., стр. 31.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Законопроект № 314591-6, внесен Верховным Судом Российской Федерации, статья 2.4(а).

тщательно продуманной и единообразно применяемой системы оценки экзаменационных работ.

В целях эффективного решения проблемы оценки МКЮ рекомендует обеспечить, чтобы Законопроект:

- **Устанавливал четкое регулирование и процедуру, при помощи которых Высшая квалификационная комиссия сможет разработать подробные и единые критерии и инструкции по аттестации и оценке экзаменационных работ;**
- **Устанавливал систему, в рамках которой Высшая квалификационная комиссия сможет проводить пересмотр и оценку применения данной системы на практике со стороны экзаменационных комиссий, а также обеспечить последовательное применение критериев и инструкций, например, в рамках официальной проверки.**

Институциональная независимость

Для достижения независимой судебной системы органы, которые осуществляют назначение судей, также должны быть сильными и независимыми. МКЮ уже выражала обеспокоенность в связи с отсутствием независимости экзаменационных комиссий, отмечая тот факт, что они лишены «изоляционной защиты» от влияния извне.¹⁹ Роль председателей судов в процессе формирования экзаменационных комиссий представляется весьма проблематичной. В докладе МКЮ был сделан вывод о том, что председатели судов используют свои полномочия для назначения членов экзаменационных комиссий в соответствии с собственными предпочтениями, а не на основании четко прописанных объективных критериев, которые должны исключать возможность личной предубежденности.

В качестве высших должностных лиц судебной системы, независимых от исполнительной власти, председатели судов по праву играют ведущую роль в управлении судебной системой, в том числе в контексте решений, связанных с отбором, назначением и продвижением судей. Тем не менее, важно, чтобы они не выходили за рамки отведенной им роли и не превышали полномочий, которыми они наделены по национальному законодательству, а также не осуществляли данные полномочия ненадлежащим образом.

Необходимо устранить практику неформального одобрения определенных кандидатур, при которой соответствующие кандидаты впоследствии автоматически сдают экзамены и проходят дальнейшие стадии назначения на должность. В действительности такие «внепроцессуальные» договоренности и влияния могут играть решающую роль при назначении судей, что лишает формальные процедуры справедливости. МКЮ сообщили о том, что данная практика не ограничивается единичными случаями.²⁰ Учитывая последние примеры ненадлежащего влияния на процедуру отбора российских судей, любой вид неоправданного или ненадлежащего влияния со стороны тех или иных лиц как изнутри судебной иерархии, так и за ее пределами на процедуры отбора и назначения судей должен влечь за собой дисциплинарную, административную или уголовную ответственность как

¹⁹ Назначение судей: процедура отбора на судейскую должность в Российской Федерации, Доклад Миссии МКЮ 2014 г., стр. 22.

²⁰ Назначение судей: процедура отбора на судейскую должность в Российской Федерации, Доклад Миссии МКЮ 2014 г., стр. 37-40.

несовместимый с кодексом судейской этики, а также с обязательствами независимости, предусмотренными действующим законодательством.

МКЮ считает, что, если данная проблема не будет решена самым эффективным образом, в том числе за счет введения надлежащей правовой ответственности, то остальные меры, направленные на усовершенствование экзаменационного процесса, могут не дать желаемого результата.

В данном отношении МКЮ рекомендует обеспечить признание проблемы ненадлежащего неформального влияния на процедуры назначения судей на уровне Законопроекта, а также принятие соответствующих мер, в том числе по защите независимости экзаменационных комиссий, в частности:

- **Пересмотр критериев назначения членов экзаменационных комиссий с целью обеспечить высокий уровень их профессионализма и независимости;**
- **Пересмотр процедур назначения членов экзаменационных комиссий с целью обеспечить прозрачность и справедливость;**
- **Систему инструктажа и подготовки членов экзаменационных комиссий по вопросам профессиональной этики, в том числе их независимости и подотчетности.**