

**Проект Постановления Верховного Суда Российской Федерации
«О судебной практике применения законодательства, регулирующего
вопросы дисциплинарной ответственности судей» 2016 года.**

КОММЕНТАРИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОМИССИИ ЮРИСТОВ

Апрель 2016 г.

ВСТУПЛЕНИЕ

В настоящем документе представлены комментарии Международной комиссии юристов (МКЮ) по проекту Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике применения законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей» («Проект постановления»). Данное Постановление придёт на смену действующему Постановлению от 31 мая 2007 года № 27 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений квалификационных коллегий судей о привлечении судей судов общей юрисдикции к дисциплинарной ответственности». Новое Постановление будет принято в соответствии с изменениями, внесёнными в Закон «О статусе судей» от 26 июня 1992 г. № 3132-1 в июле 2013 г.

В основу данных комментариев легли рекомендации, представленные в докладе МКЮ «Защита правосудия: Дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации», опубликованном в 2012 г. по итогам миссии в Российскую Федерацию.¹ В докладе был рекомендован ряд конкретных практических мер, направленных на дальнейшее продвижение реформы системы дисциплинарной ответственности судей в Российской Федерации. Помимо прочего, в докладе делался вывод о том, что «необходимо всестороннее реформирование системы, с тем чтобы создать судебную власть, которая станет надёжным блюстителем верховенства права, будет соответствовать международным стандартам независимости судей и выступать в качестве гаранта права на справедливое судебное разбирательство».²

Рекомендации, представленные МКЮ в докладе 2012 года, посвящённом системе дисциплинарной ответственности судей, основываются на международном праве и принципах независимости судей, а также международном праве в области прав человека. В настоящем документе рассматривается ряд связанных с дисциплинарной системой вопросов, которые МКЮ считает особенно важными в данном отношении. Так, МКЮ считает, что в Проекте постановления следует:

- Более подробно определить понятие «дисциплинарный проступок»;
- Запретить привлечение судей к дисциплинарной ответственности за вынесение судебных решений; и

¹ Международная комиссия юристов, «Защита правосудия: Дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации», Доклад миссии МКЮ, декабрь 2012 г., <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/12/MISSION-RUSSIA-REPORT.pdf>.

² Там же, стр. 44.

- *Дополнительно разъяснить исключительный характер такой меры взыскания, как досрочное прекращение полномочий судьи.*

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОСТУПКА

В Проекте постановления дисциплинарный проступок определяется как нарушение требований, установленных статьёй 3 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1, а также кодексом судейской этики, утверждённым Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 года «в результате виновного действия (бездействия) судьи при исполнении им служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, повлекшего умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи...»

В соответствии с Основными принципами ООН, касающимися независимости судебных органов, производство, направленное на приостановление или досрочное прекращение полномочий судьи, должно «рассматриваться в соответствии с установленными правилами поведения судей». ³ Всеобщая хартия судей устанавливает, что «дисциплинарное производство в отношении судьи может возбуждаться только в том случае, если это предусмотрено уже действующим законом, а также в соответствии с заранее установленными регламентом». ⁴ В определённых случаях может возникнуть необходимость предоставить законодателю некоторую степень гибкости, с тем чтобы судьи имели возможность «формировать право исходя из собственной оценки того, какие меры являются необходимыми в интересах правосудия». ⁵ Тем не менее, если практически любой проступок судьи, имеющий место на том или ином этапе судейской карьеры, дисциплинарный орган при желании сможет истолковать как достаточное основание для привлечения к дисциплинарной ответственности за «нарушение присяги», влекущее за собой досрочное прекращение полномочий судьи, это будет противоречить независимости судей. ⁶

МКЮ считает, что определение дисциплинарного проступка, которое содержится в Проекте постановления, хотя и соответствует положениям Закона «О статусе судей», является слишком общим, чтобы обеспечить независимость судей в соответствии с международными стандартами. Столь общее определение может создавать предпосылки для непредсказуемого толкования границ этического поведения, что может привести к произвольному применению дисциплинарного производства. Кроме того, оно может оказаться недостаточно чётким для того, чтобы судьи могли регулировать своё поведение таким образом, чтобы действовать в рамках предъявляемых к ним этических требований.

МКЮ предлагает следующие рекомендации:

- 1. В Постановлении следует более подробно разъяснить понятие «дисциплинарный проступок». В частности, следует уточнить такие понятия, как «умаление авторитета судебной власти» и**

³ Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов, приняты Седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1985 г.) и одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН № 40/32 (1985 г.) и № 450/146 (1985 г.), Принцип 19.

⁴ Всеобщая хартия судей, одобрена Международной ассоциацией судей (17 ноября 1999 г.), статья 11, третий абзац.

⁵ *Goodwin против Великобритании* (1996 г.) ЕСПЧ 16, п. 33.

⁶ *Volkov против Украины*, ЕСПЧ, жалоба № 21722/11, постановление от 9 января 2013 г., п. 185.

«причинение ущерба репутации судьи», чтобы судьи понимали допустимые ограничения, установленные в отношении своего поведения.

- 2. Понятия «умаление авторитета судебной власти» и «причинение ущерба репутации судьи» должны включать действия судей, которые свидетельствуют об отсутствии судейской независимости, в том числе в результате ненадлежащего вмешательства в процесс принятия судебных решений. К таким действиям должны относиться любые попытки оказания воздействия на судью как изнутри судебной системы, так и извне. Под ненадлежащее воздействие изнутри судебной системы должны подпадать попытки судей и председателей судов оказать прямое или косвенное воздействие на своих коллег, в том числе на подчинённых.**

ЗАПРЕТ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВЫНЕСЕНИЕ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ

В пункте 2 Проекта постановления со ссылкой на пункт 2 статьи 16 Закона «О статусе судей» указано, что «судья не может быть привлечён к какой-либо ответственности за выраженное им при отправлении правосудия мнение или принятое судом решение, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность судьи в преступном злоупотреблении. Далее, подчёркивается невозможность привлечения судьи к ответственности за «судебную ошибку, явившуюся следствием неверной оценки доказательств по делу либо неправильного применения норм материального или процессуального права».⁷

В докладе МКЮ 2012 года отмечалось, что «на основании такого общего принципа, как подрыв авторитета судебной власти или статуса судей, последних наказывают только за то, что их решения были отменены вышестоящими судами».⁸ Кроме того, в докладе упоминалось, что «судьи часто подвергаются дисциплинарным взысканиям за то, что не вынесли «достаточное» количество решений о досудебном заключении под стражу».⁹ В подобных случаях судью могут признать виновным в том, что он «опорочил судебную власть», так как процент принимаемых им решений об отказе в заключении под стражу в качестве меры пресечения был «недопустимо высоким».¹⁰

Согласно рекомендациям Комитета министров Совета Европы «О судьях», «(т)олкование закона, а также оценка обстоятельств и доказательств, которые осуществляются судьями при рассмотрении дел, не могут приводить к привлечению судьи к гражданской или дисциплинарной ответственности, за исключением случаев злостной или грубой халатности».¹¹ Кроме того, рекомендации предусматривают, что «(с)удьи не могут нести личную

⁷ Проект постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике применения законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей», п. 2.

⁸ «Защита правосудия», см. выше, стр. 27.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Рекомендация Комитета министров государствам-членам Совета Европы № CM/Rec(2010)12 «О судьях: независимость, эффективность и обязанности» (принята Комитетом министров 17 ноября 2010 г. на 1098-ом заседании заместителей министров), п. 68.

ответственность в тех случаях, когда принятое ими решение отменяется или изменяется вышестоящей инстанцией». ¹² В данной связи Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов указал, что «... судьи не могут смещаться с должности из-за ошибок, допущенных при вынесении судебных решений, либо потому, что вынесенное ими решение было отменено вышестоящим судебным органом в порядке апелляции или надзора». ¹³ Комитет по правам человека ООН выразил обеспокоенность в связи с отсутствием у судей «... гарантированных сроков пребывания в должности (так как они назначаются только на четыре года) в сочетании с предусмотренной законом возможностью их привлечения к дисциплинарной ответственности за ошибки, допущенные в судебных решениях». ¹⁴ Комитет по правам человека также подчеркнул, что «применение дисциплинарного взыскания к судьям по такому основанию, как вынесение «некомпетентных решений», делает их уязвимыми перед лицом самых разных видов политического давления и ставит под угрозу их независимость и беспристрастность». ¹⁵

Таким образом, МКЮ приветствует стремление Верховного Суда решить проблему привлечения судей к дисциплинарной ответственности на основании вынесенных ими решений, которая, как представляется, является существенной проблемой системы дисциплинарной ответственности судей в Российской Федерации.

МКЮ предлагает следующие рекомендации:

3. В соответствии с общепринятыми международными стандартами, Постановление напрямую указывает на то, что сам факт отмены решения судьи в порядке апелляции не может приводить к возбуждению дисциплинарного производства в его отношении. Данное правило должно действовать во всех случаях, в том числе неоднозначных, либо когда судья выносит целый ряд решений, которые, по статистике, не совпадают с решениями других представителей судебной власти. Это вытекает из принципа, в соответствии с которым судьи должны иметь возможность принимать решения исходя из собственной независимой оценки обстоятельств дела и права, а исправление судебных ошибок является задачей судов вышестоящей инстанции, а не дисциплинарных органов. Кроме того, данный принцип подлежит последовательному и неукоснительному применению на практике, с тем чтобы обеспечить, что судьи не будут подвергаться угрозе привлечения к дисциплинарной ответственности при обстоятельствах, которые ставят под вопрос независимость и принципиальность судебных органов.

ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ХАРАКТЕР УВОЛЬНЕНИЯ СУДЕЙ

Согласно Проекту постановления, «дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий судьи может налагаться на судью в

¹² Там же, п. 70.

¹³ Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, Док. ООН № A/HRC/11/41 (2009 г.), п. 58.

¹⁴ Заключительные замечания Комитета по правам человека, Вьетнам, Док. ООН № ССРР/СО/75/VNM (2002 г.), п. 10.

¹⁵ Заключительные замечания Комитета по правам человека, Узбекистан, Док. ООН № ССРР/СО/71/UZB (2001 г.), п. 14.

исключительных случаях при наличии обстоятельств, указанных в пункте 5 статьи 12¹ Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»». ¹⁶ В данном отношении Постановление воспроизводит аналогичные положения закона.

На практике процент увольнения судей в Российской Федерации является относительно высоким. В докладе МКЮ 2012 года, где рассматривалась проблемы слабых гарантий «пожизненного срока» пребывания судей в должности в Российской Федерации, был сделан следующий вывод: «Ежегодное количество уволенных судей в Российской Федерации необычайно велико по сравнению с другими странами. В среднем в порядке дисциплинарного производства ежегодно увольняются от 40 до 50 судей».¹⁷ Наряду с этим в докладе подчёркивалось, что «воздействие дисциплинарного производства выходит далеко за рамки 40-50 ежегодных увольнений судей»,¹⁸ так как «реальная угроза досрочного прекращения полномочий, в отсутствие чётких оснований и надёжной процедуры, направленной на установление обстоятельств дела, может помешать судьям осуществлять свои полномочия независимо и эффективно».¹⁹ Следовательно, в докладе был сделан вывод о том, что «дисциплинарное производство стало основным средством, при помощи которого гарантированные сроки пребывания судей в должности, а также их свобода действовать независимо на протяжении всего срока пребывания в должности, могут оказаться под ударом».²⁰

В соответствии с международными стандартами, гарантированные сроки пребывания в должности и несменяемость судей «являются основными элементами независимости судей».²¹ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, предусматривают, что «судьи, назначаемые или выборные, имеют гарантированный срок полномочий до обязательного выхода на пенсию или истечения срока полномочий, при наличии такового».²² В соответствии с Заключением № 17 Консультативного совета европейских судей,

«Принципы гарантированных сроков пребывания в должности и несменяемости являются общепризнанными основными элементами независимости судей и обязательны для соблюдения. Следовательно, бессрочное назначение не может быть прервано на основании одной лишь неблагоприятной оценки [работы судьи]. Полномочия судьи

¹⁶ Определение закона: «Дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий судьи может налагаться на судью в исключительных случаях за существенное, виновное, несовместимое с высоким званием судьи нарушение положений настоящего Закона и (или) кодекса судейской этики, в том числе за нарушение указанных положений при осуществлении правосудия, если такое нарушение повлекло искажение принципов судопроизводства, грубое нарушение прав участников процесса, свидетельствует о невозможности продолжения осуществления судьей своих полномочий и установлено вступившим в законную силу судебным актом вышестоящей судебной инстанции или судебным актом, принятым по заявлению об ускорении рассмотрения дела либо о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок».

¹⁷ Защита правосудия, см. выше, стр. 8.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

²⁰ Там же.

²¹ Рекомендация № CM/Rec(2010)12, см. выше, п. 49. См. также: Заключение № 1 (2001) Консультативного совета европейских судей (КЕСЕ) вниманию Комитета министров Совета Европы о стандартах, связанных с независимостью судебных органов и несменяемостью судей.

²² Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, см. выше, Принцип 12.

могут быть прекращены только в случае грубых нарушений положений дисциплинарного или уголовного законодательства либо в тех случаях, когда процесс аттестации неизбежно приводит к выводу о том, что, согласно объективной оценке, судья не может или не желает выполнять свои судебские обязанности в соответствии с минимальными стандартами допустимого поведения».²³

МКЮ предлагает следующие рекомендации:

- 4. В Постановлении подчёркивается, что гарантированные сроки пребывания судей в должности являются обязательным условием независимости судей, а также их способности отправлять правосудие на основании честного и добросовестного применения закона. Следует подчеркнуть, что необоснованное или чрезмерное применение такой меры дисциплинарного взыскания, как досрочное прекращение полномочий судьи, на практике может свести на нет действие принципа пожизненного пребывания судей в должности и подорвать их судебскую независимость. Также необходимо подчеркнуть, что досрочное прекращение полномочий судей должно рассматриваться как крайняя мера, которая может использоваться только в самых исключительных случаях, а также что должна применяться презумпция недопустимости увольнения судей.**

²³ Заключение № 17 (2014) Консультативного совета европейских судей «Об оценке работы судей, качестве правосудия и соблюдении судебской независимости», п. 29.