

Аналитическая записка МКЮ по поправкам к Конституции Российской Федерации



icj

Международная
комиссия
юристов

**Аналитическая записка МКЮ
по поправкам к Конституции
Российской Федерации**

Аналитическая записка МКЮ по поправкам к Конституции Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

15 января 2020 г. Президент Российской Федерации Владимир Путин в своем послании Федеральному собранию Российской Федерации предложил внести целый ряд поправок к Конституции страны. В этот же день Президент подписал распоряжение «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок к Конституции Российской Федерации»¹ и утвердил ее состав.²

20 января 2020 г. Президент Путин внес законопроект «о поправке»³ к Конституции №885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» в Государственную Думу РФ,⁴ которая 23 января 2020 г. приняла его в первом чтении.⁵ 2 марта 2020 г. Президент Путин внес поправки к законопроекту, предполагающие дополнительные изменения к Конституции.⁶ 10 и 11 марта 2020 г. законопроект⁷ был принят во втором и третьем чтениях соответственно, с учетом предложенных изменений. 11 марта Совет Федерации РФ (верхняя палата Парламента) одобрил законопроект.⁸ 12 и 13 марта проект был одобрен законодательными собраниями всех субъектов РФ.⁹ 14 марта законопроект был подписан Президентом Российской Федерации и получил статус закона, а в Конституционный Суд Российской Федерации был направлен запрос о проверке соответствия закона главам 1, 2 и 9 Конституции.¹⁰ 16 марта Конституционный Суд вынес Заключение в связи с запросом Президента, которым признал, что все поправки соответствуют главам 1, 2 и 9 Конституции.¹¹

Несмотря на то, что ряд предложенных поправок дают повод для беспокойства, в этой краткой аналитической записке МКЮ не затрагивает каждый из 46 пунктов поправок. МКЮ рассматривает лишь некоторые поправки к статьям 79, 83, 102 и 125, которые могут оказать особенно пагубное влияние на способность системы правосудия Российской Федерации выполнять международно-правовые обязательства РФ по защите прав человека, и дает рекомендации о пересмотре указанных поправок. К данным обязательствам относятся обязательства по Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП), Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ) и иным международным договорам, участником которых является Российская Федерация.

¹ *Послание Президента Федеральному Собранию*, Президент Российской Федерации, 15 января 2020 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (последнее посещение - 11 марта 2020 г.).

² *Образована рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию*, Президент Российской Федерации, 15 января 2020 г..

<http://kremlin.ru/events/president/news/62589> (последнее посещение - 11 марта 2020 г.).

³ В законе слово «поправка» используется в единственном числе, хотя речь идет о нескольких десятках не связанных между собой поправок к Конституции.

⁴ Законопроект №. 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (Законопроект).

<https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (последнее посещение - 11 марта 2020 г.).

⁵ Там же.

⁶ Вячеслав Володин рассказал о президентских поправках в Конституцию, Государственная Дума РФ, 2 марта 2020 г.. <http://duma.gov.ru/news/47919/> (последнее посещение - 19 марта 2020 г.).

⁷ Законопроект, цит. выше.

⁸ Совет Федерации одобрил закон РФ о поправке к Конституции РФ, Совет Федерации, 11 марта 2020 г. <http://council.gov.ru/events/news/114701/> (последнее посещение - 11 марта 2020 г.).

⁹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Об установлении результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» от 14 марта 2020 № 98-СФ, Совет Федерации. <http://council.gov.ru/activity/documents/114954/> (последнее посещение - 23 марта 2020).

¹⁰ Президент направил запрос в Конституционный Суд, Президент России, 14 марта 2020 г., <http://kremlin.ru/events/president/news/62989> (последнее посещение - 14 марта 2020 г.).

¹¹ 16 марта 2020 г. Конституционный Суд РФ опубликовал Заключение по запросу Президента РФ, официальный сайт Конституционного Суда РФ, 16 марта 2020 г. <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3529> (последнее посещение - 18 марта 2020 г.).

В настоящем документе рассматриваются поправки относительно:

- роли международного права и решений международных судов и иных механизмов (статья 125 Конституции)
- назначения судей (статья 83 Конституции)
- порядка назначения на должность и прекращения полномочий судей (статьи 83, 102 и 128 Конституции)

Обычный порядок внесения изменений в Конституцию страны¹² был изменен для целей поправок, предложенных в рамках законопроекта №885214-7. В соответствии с измененной процедурой,¹³ Президент направляет проект поправок в Конституционный Суд с запросом о проверке их соответствия положениям глав 1, 2 и 9 Конституции.¹⁴ Если Суд подтверждает соответствие поправок главам 1, 2 и 9, проводится «общероссийское голосование»¹⁵ по поправкам.¹⁶ Если поправки будут одобрены по итогам голосования, они вступают в силу с момента опубликования его результатов.¹⁷

I. Роль международного права в российской правовой системе

В соответствии с частью четвертой статьи 15 Конституции, которую поправки не затрагивают, «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Статья 16 Конституции устанавливает, что никакие другие положения Конституции не могут противоречить главе 1, регулирующей основы конституционного строя и закрепляющей роль международного права (глава 1, статья 15).

Статья 79 Конституции в действующей редакции устанавливает, что «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации». Более того, согласно части 1 статьи 17 Главы 2 Конституции «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией». Статья 17 также

¹² По статье 134 Конституции Президент Российской Федерации относится к числу органов, которые могут вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции. Конституция запрещает пересмотр главы 1 (Основы конституционного строя), главы 2 (Права и свободы человека и гражданина) и главы 9 (Конституционные поправки и пересмотр Конституции). Если предложение о внесении поправок в положения указанных глав будет поддержано квалифицированным большинством голосов обеих палат Парламента (три пятых от общего числа членов), то созывается Конституционное собрание (часть вторая статьи 135). Если вносится предложение о внесении поправок в другие положения Конституции, применяется обычная процедура, установленная главой 9 Конституции и Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (статьи 134-137). В соответствии с процедурой, предусмотренной указанным законом, после одобрения поправок не менее чем двумя третями членов Государственной думы (нижняя палата Парламента) и не менее чем тремя четвертями членов Совета Федерации (верхняя палата Парламента), поправки к Конституции должны быть одобрены не менее чем двумя третями законодательных органов 85 субъектов Федерации. После одобрения поправок двумя третями субъектов федерации закон о внесении поправок направляется Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования. Поправки вступают в силу после официального опубликования. Поправки вступают в силу после официального опубликования. (Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 04.03.1998 № 33-ФЗ, Статья 12).

¹³ Законопроект, *цит. выше*, статья 3(1).

¹⁴ Там же, статья 3(2).

¹⁵ Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ от 28 июня 2004 «О Референдуме» предусматривает специальную процедуру и гарантии для проведения «референдума». Тем не менее, голосование по законопроекту № 885214-7 не названо референдумом, но общероссийским голосованием, для которого не существует правового регулирования. Поэтому неясно в рамках какой процедуры будет проведено голосование и какие гарантии, включая гарантии транспарентности, могут быть применены.

¹⁶ Законопроект, *цит. выше*, статья 3(3).

¹⁷ Там же, статья 3(4).

как и статья 15 не может быть изменена иначе как при принятии новой Конституции.¹⁸ Пункт 12 статьи 1 законопроекта № 885214-7 предлагает дополнить текст статьи 79 Конституции следующим положением: «... Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

Часть шестая статьи 125 Конституции в соответствующей части устанавливает, что «... не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению». Конституционный Суд истолковал данное положение в совокупности с пунктом (г) части второй статьи 125 Конституции. По мнению Конституционного Суда, оно применяется исключительно к международным договорам, которые еще не вступили в силу в отношении Российской Федерации.¹⁹

Пункт 40 (г) законопроекта № 885214-7 предлагает расширить полномочия Конституционного Суда Российской Федерации на основании статьи 125 Конституции, наделив Суд правом разрешать вопрос «о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации».

В соответствии с общими принципами международного права и, в частности, положениями Венской конвенции о праве международных договоров, участником которой является Российская Федерация,²⁰ «каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться».²¹ В соответствии со статьей 27 Конвенции, «участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора...».²² Таким образом, тексты статей 15 и 17 Конституции в действующей редакции соответствует требованиям Венской конвенции.

Обязательство выполнения международных договоров является устоявшимся принципом права, который закреплен, помимо прочего, в Венской конвенции.²³ Как следует из положений части четвертой статьи 15 Конституции, внутреннее право не может использоваться в качестве оправдания для невыполнения международного договора.²⁴ Расторжение договора или выход из него должны происходить в соответствии с положениями договора или с согласия его участников.²⁵ Кроме того, расторжение договора или приостановление его действия должны происходить в соответствии с международным правом, в частности, Венской конвенцией.²⁶

Предложенные поправки могут привести к несоблюдению Венской конвенции и основополагающего принципа международного права: внутреннее право не влияет на выполнение правовых обязательств. Следовательно, они могут привести к несоблюдению конкретных договоров, в том числе в области прав человека, участником которых является Российская Федерация. Так, поправки могут повлиять на возможность добиваться восстановления нарушенных прав человека в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ), Комитете ООН по правам человека и иных международных органах

¹⁸ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993, статьи 64 и 135 (1).

¹⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 7-П от 9 июля 2012 г. «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации», Санкт-Петербург, п. 2.3.
<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision104097.pdf>

²⁰ Ратифицирована 29 апреля 1986 г., вступила в силу 27 января 1980 г.

²¹ Венская конвенция о праве международных договоров, Вена, 23 мая 1969 г., ООН, Собрание международных договоров, том 1155, стр. 331 (Венская конвенция), статья 26.

²² Единственным исключением из данного правила является коллизия между договором и императивной нормой общего международного права (*just cogens*), как следует из текста статьи 53 Конвенции.

²³ Венская конвенция о праве международных договоров, *цит. выше*, статья 26.

²⁴ Там же, статья 27.

²⁵ Там же, статья 54.

²⁶ Там же, часть V.

по защите прав человека. В соответствии с ЕКПЧ, Российская Федерация как все участники Европейской Конвенции «обязуется исполнять окончательные постановления Суда по любому делу, в котором они выступают сторонами». ²⁷ Компетенция Суда распространяется на все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней, а в случае спора относительно компетенции Суда вопрос решает сам Суд. ²⁸ Таким образом, Российская Федерация, как и остальные 47 ²⁹ государств-участников ЕКПЧ, признает компетенцию Суда по истолкованию ЕКПЧ, принятию решений по индивидуальным делам, а также вынесению постановлений, обязательных для исполнения государствами-участниками.

Государства имеют аналогичные обязательства на основании договоров ООН в области прав человека, в том числе предусматривающих создание договорных органов. Как подчеркнул Комитет ООН по правам человека в Замечании общего порядка № 33,

«Соображения Комитета по Факультативному протоколу представляют собой авторитетное определение, выносимое учрежденным в соответствии с самим Пактом органом, на который возложена задача толкования этого документа. Характер этих Соображений и придаваемое им значение вытекают из ключевой роли Комитета согласно Пакту и Факультативному протоколу.

...

Характер Соображений Комитета определяется и обязательством государств-участников действовать добросовестно как в рамках их участия в процедуре согласно Факультативному протоколу, так и в отношении самого Пакта. Обязанность сотрудничать с Комитетом вытекает из применения принципа добросовестного выполнения всех договорных обязательств. ...

[...] В любом случае государства-участники обязаны использовать все имеющиеся в их распоряжении средства для осуществления принимаемых Комитетом Соображений». ³⁰

МКЮ полностью согласна с позицией Верховного Суда Российской Федерации, который определил:

«Из приведенных положений международных договоров (Конвенции и Факультативного протокола), Конституции Российской Федерации, правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации и разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации следует, что Мнение Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, принятое по письменному сообщению гражданина Российской Федерации и содержащее рекомендации для Российской Федерации об устранении нарушений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, обязательно для исполнения Российской Федерацией и может являться новым обстоятельством применительно к пункту 4 части 4 статьи 392 ГПК РФ для пересмотра вступившего в законную силу судебного постановления в целях соблюдения прав и законных интересов гражданина, по сообщению которого вынесено Мнение Комитета». ³¹

Важно подчеркнуть, что международные органы принимают решения по индивидуальным делам исключительно с целью защиты лиц, которые не смогли защитить свои права на национальном уровне, в тех случаях, когда указанные права гарантируются международным договором. Это отражает принцип субсидиарности, в

²⁷ Совет Европы, *Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, в редакции Протоколов №№ 11 и 14*, 4 ноября 1950 г., ETS 5 (ЕКПЧ), статья 46(1), Обязательная сила и исполнение постановлений.

²⁸ Там же, статья 32(2), Компетенция Суда.

²⁹ Таблица подписания и ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Совет Европы. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=cT1I6cWU (последнее посещение - 19 марта 2020 г.).

³⁰ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 33, ССРР/С/ГС/33, 25 июня 2009 г., пп. 13, 15 и 20.

³¹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 24.07.2017 № 6-КГ17-24.

силу которого основная обязанность по соблюдению международно-правовых обязательств в области прав человека возложена на национальные власти, тогда как международные суды и механизмы исполняют надзорную функцию.³²

В случае коллизии между договором и национальным правом преимуществом пользуется соответствующий международно-правовой акт в его истолковании органом, компетенцию которого признает государство-участник.

Предложенные поправки к Конституции, которые касаются статуса решений международных судов и трибуналов, вызывают особенную обеспокоенность в свете иных поправок, предусмотренных тем же законом, которые могут применяться в нарушение международного права в области прав человека, в том числе прав на равную защиту частной и семейной жизни и прав ребенка. К ним относится упоминание об «обязанности родителей», которую берет на себя государство в отношении детей, оставшихся без попечения,³³ о том, что брак является союзом между мужчиной и женщиной,³⁴ об уважении «человека труда» и сбалансированности прав и обязанностей граждан.³⁵

По общему правилу толкования договоров, которое нашло свое отражение в статье 31 Венской конвенции о праве международных договоров, договоры следует толковать в соответствии с их предметом и целью. В целом ряде случаев это предполагает динамический процесс. Соответственно, Европейский Суд по правам человека, как и другие судебные органы, осуществляющие толкование положений международных договоров и конституционных прав, подчеркнул важность истолкования Европейской конвенции «как живого инструмента, который ... следует толковать в свете современных реалий».³⁶ ЕСПЧ указал, что Конвенция «не может быть свободна от влияния нововведений и общепринятых стандартов [...] в государствах-членах Совета Европы».³⁷ Далее, Суд подчеркнул, что «Конвенция также подлежит прочтению как целостный инструмент, а толковать ее следует таким образом, чтобы обеспечивалась внутренняя согласованность и соответствие между ее различными положениями».³⁸

Некоторые из предлагаемых поправок, в том числе указанные выше, могут свести на нет способность лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, добиваться защиты своих прав, в частности, если национальные органы власти не осуществляют добросовестного применения и толкования международно-правовых обязательств, в нарушение международной судебной практики. Такие органы, как Европейский Суд, и иные надзорные механизмы, такие как Комитет по правам человека ООН, являются авторитетными толкователями международных договоров в области прав человека, и в их отсутствие договоры сами по себе становятся неэффективными.

Предложенные поправки ставят под вопрос обязательную силу и эффективность решений «по любому делу»³⁹, участником которого является Российская Федерация. Также неясно, каким образом положения, которыми предполагается дополнить существующий конституционный текст в связи с ведением новой редакции статей 79 и 125 Конституции, могут сосуществовать со статьей 15 и статьей 17 в рамках одного и того же Основного Закона. МКЮ рекомендует, для наилучшего обеспечения надлежащих гарантий защиты прав человека по международному праву, не утверждать предложенные поправки к статьям 79 и 125.

³² См., к примеру, Совет Европы, Руководящий комитет по правам человека, Доклад «Долгосрочное будущее системы Европейской конвенции по правам человека», 11 декабря 2015 г., п. 17.

³³ Законопроект, *цит. выше*, статья 1(2).

³⁴ Там же, статья 1(5).

³⁵ Там же, статья 3(9).

³⁶ *Тугер против Великобритании*, ЕСПЧ, жалоба № 5856/72, 25 апреля 1978 г., п. 31.

³⁷ Там же.

³⁸ *СТЕС и другие против Великобритании*, ЕСПЧ, жалобы №№ 65731/01 и 65900/01, 12 апреля 2006 г., п. 48.

³⁹ ЕСПЧ, статья 46, Обязательная сила и исполнение решений: «1. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по любому делу, в котором они выступают сторонами».

II. ПОПРАВКИ, КАСАЮЩИЕСЯ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

а) Назначение судей

В соответствии со статьей 83 Конституции, Президент Российской Федерации назначает судей федеральных судов и представляет кандидатуры на должность судей Верховного и Конституционного судов. По Закону Российской Федерации «О статусе судей» судьи Верховного Суда назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, а судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда.⁴⁰

Пункт 17 (ж) статьи 1 законопроекта № 885214-7 предусматривает внесение поправок в статью 83 (е) Конституции, которые наделяют Президента Российской Федерации правом «[представлять] Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации...». Законопроект передает Совету Федерации соответствующие полномочия по освобождению от должности судей различных судов, в том числе Конституционного Суда, Верховного Суда, апелляционных и кассационных судов.⁴¹

Независимость судебных органов является универсальным и основополагающим элементом принципа верховенства закона. Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, предусматривают, что «независимость судебных органов гарантируется государством и закрепляется в конституции или законах страны. Все государственные и другие учреждения обязаны уважать и соблюдать независимость судебных органов».⁴² В Замечании общего порядка № 32 Комитет по правам человека ООН определил характер и сферу действия обязательств по статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), которая предусматривает право на справедливое судебное разбирательство в компетентном, независимом и беспристрастном суде, созданном на основании закона. Комитет пояснил, что «**требование независимости относится, в частности, к порядку и условиям назначения судей и гарантиям их несменяемости до достижения установленного законом возраста выхода в отставку или же истечения срока их полномочий в тех случаях, когда такие сроки предусмотрены, условиям, регулирующим продвижение по службе, перевод, приостановление их деятельности и прекращение их функций и фактической независимости судей от политического вмешательства со стороны органов исполнительной и законодательной власти**».⁴³

В соответствии с международными стандартами независимости судебных органов, которые нашли свое отражение в Рекомендации Комитета министров Совета Европы, орган, осуществляющий отбор и продвижение судей по службе, должен быть независимым от правительства и администрации.⁴⁴ Существенную часть его членов должны составлять судьи, выбранные в состав органа в демократическом порядке другими судьями.⁴⁵ Именно поэтому Европейская хартия о статусе судей предусматривает, что «для принятия любого решения по вопросу об отборе, принятии на работу, назначении, прохождении службы или прекращении функций любого судьи Хартией предусматривается участие независимой от исполнительной и

⁴⁰ Закон «О статусе судей в Российской Федерации» от 26.06.1992, статья 6, пункты 1-4.

⁴¹ Законопроект, *цит. выше*, статья 1, пункт 24, изменения в текст статьи 102 Конституции Российской Федерации.

⁴² Основные принципы независимости судебных органов, приняты на 7-ом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Милан, 26 августа – 6 сентября 1985 г., одобрены резолюциями Генеральной ассамблеи № 40/32 от 29 ноября 1985 г. и № 40/146 от 13 декабря 1985 г., принцип 1.

⁴³ Замечание общего порядка № 32, Статья 14: право на равенство перед судами и трибуналами и право на справедливое судебное разбирательство, Док. ООН № CCPR/C/GC/32 (2007), п. 19.

⁴⁴ Рекомендация № R (94) 12 Комитета министров Совета Европы о независимости, эффективности и роли судей.

⁴⁵ Консультативный совет Европейских судей (КСЕС), Заключение № 1 (2001) – О стандартах, связанных с независимостью судебных органов и несменяемостью судей, п. 45.

законодательной власти инстанции, не менее половины членов которой составляют судьи, избранные своими коллегами в соответствии с правилами, гарантирующими самое широкое представительство».⁴⁶

Когда судьи формально назначаются «правительством, должны существовать гарантии прозрачности и практической независимости процедур назначения судей, а также защиты решений от влияния различных факторов, не связанных с ... объективными критериями». ⁴⁷ По мнению Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), надлежащим средством обеспечения независимости судей является «создание судебного совета, который должен быть наделен конституционными гарантиями с точки зрения его состава, полномочий и автономности». ⁴⁸ Такой орган должен обладать решающим влиянием на процесс назначения судей и их продвижения по службе, а также привлечения к дисциплинарной ответственности. ⁴⁹

После того, как независимый судебный орган представит одну или несколько кандидатур, его рекомендации, как правило, подлежат выполнению, хотя не исключено, что он может предложить несколько приемлемых кандидатур, из которых будут выбирать представители исполнительной власти. В частности, Киевские рекомендации по вопросу о независимости судей в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии предусматривают: «В случаях, когда окончательное назначение судьи находится в компетенции президента государства, пределы его усмотрения по вопросу о назначении судьи должны ограничиваться кандидатурами, предложенными органом, который осуществляет отбор судей (например, судебным советом, квалификационной или экспертной комиссией [...]). Отказ от назначения такого кандидата может быть сделан лишь по процессуальным основаниям и должен быть мотивирован. В этом случае орган по отбору судей должен пересмотреть свое решение. Одним из вариантов является предоставление органу по отбору судей права преодоления вето президента квалифицированным большинством голосов. Все решения должны приниматься в краткие сроки, установленные законом». ⁵⁰

В докладе 2014 г. о процедурах назначения судей в Российской Федерации МКЮ пришла к следующему выводу:

«[...] система отбора, назначения и продвижения судей в России на протяжении многих десятилетий характеризовалась сложностями системного характера, которые отрицательно повлияли на независимость судей и, следовательно, на способность судебной власти эффективно отправлять правосудие и защищать право на справедливое судебное разбирательство и право на эффективное средство правовой защиты». ⁵¹

С точки зрения независимости российской системы назначения судей МКЮ рекомендовала следующее:

«Органы, осуществляющие назначение судей, должны быть независимы от исполнительной власти и иных видов ненадлежащего влияния, исходящего как изнутри судебной системы, так и извне. Гражданам должно быть очевидно, что исполнительная власть не связана с назначением судей, а также что, принимая решения о назначении, Президент действует исходя из обязательных рекомендаций независимого и профессионального органа, такого как ККС (Квалификационная коллегия судей).

⁴⁶ Европейская хартия о статусе судей, DAJ/DOC (98) 23, Совет Европы, Страсбург, 8-10 июля 1998, п. 1.3.

⁴⁷ Рекомендация № R (94) 12 Комитета министров Совета Европы о независимости, эффективности и роли судей, принцип 1.(с).

⁴⁸ Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Заключение №403/2006, 22 июня 2007 г., CDL-AD(2007)028, п. 48.

⁴⁹ Там же, п. 49.

⁵⁰ Киевские рекомендации по вопросу о независимости судей в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии, 23-25 июня 2010 г., п. 23.

⁵¹ Назначение судей: процедуры отбора судей в Российской Федерации, Доклад миссии МКЮ, 2014 г., стр. 65. <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/11/RUSSIA-Selecting-the-judges-Publications-Reports-2014-Rus.pdf> (последнее посещение - 11 марта 2020 г.).

Закон должен обеспечивать, чтобы каждый орган власти, принимающий участие в процессе отбора, обладал институциональной независимостью, в соответствии с международным правом и стандартами, касающимися независимости судебных органов. Даже если Президент сохранит полномочия по окончательному утверждению кандидатур, такое утверждение должно быть автоматическим, а исключительные случаи отказа должны быть достаточно обоснованными, чтобы их можно было обжаловать в судебном порядке».⁵²

Процедура, в соответствии с которой Президент Российской Федерации назначает судей разных судов, в том числе председателей судов, не уточняет, что такой порядок назначения носит формальный характер. Нет никакого указания на то, будет ли данное полномочие Президента ограничено – на уровне закона и на практике – автоматическим назначением судей, отобранных независимым органом самой судебной системы. Существенная роль Президента в процессе отбора и назначения судей в России уже была подвергнута критике Комитетом по правам человека в 2015 году.⁵³ Комитет рекомендовал «ограничить роль Президентской комиссии в процедуре назначения кандидатов, предложенных независимыми органами, которые созданы для регулирования процедуры назначений».⁵⁴ Предложенные поправки к Конституции не преследуют цели выполнить рекомендацию.

Следовательно, МКЮ рекомендует, в интересах независимости судей, изменить поправки к статьям 83, 102 и 128 Конституции с тем чтобы обеспечить, что участие Президента Российской Федерации в процессе назначения судей будет исключено или же ограничено номинальной или символической ролью, по итогам их фактического назначения специализированными органами самой судебной системы.

b) Прекращение полномочий судей

Согласно статье 18 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», полномочия судей Конституционного Суда могут быть прекращены только по решению самого Конституционного Суда, который возбуждает соответствующую процедуру.⁵⁵

В соответствии с существующей процедурой, «полномочия Председателя или заместителей Председателя Конституционного Суда Российской Федерации могут быть досрочно прекращены Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации в случае, если **решением Конституционного Суда Российской Федерации** установлено, что Председатель или заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации не исполняет должностные обязанности или исполняет их ненадлежащим образом. Указанное решение Конституционного Суда Российской Федерации принимается большинством не менее двух третей голосов от числа действующих судей Конституционного Суда Российской Федерации тайным голосованием [...]».⁵⁶

Рассматриваемые поправки предлагают изменить систему прекращения полномочий судей: они затрагивают положения пунктов (е) и (е)³ статьи 83 Конституции, которая определяет полномочия Президента Российской Федерации, а также пунктов (ж) и (л) части первой статьи 102, регулирующей полномочия Совета Федерации. В частности, часть первую статьи 102 предлагается дополнить пунктом (л), который расширяет полномочия Совета Федерации следующим образом: «л) прекращение по представлению Президента Российской Федерации ... полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей

⁵² Там же, стр. 68.

⁵³ Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации, Док. ООН № ССРР/С/RUS/CO/7 (2015).

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», статья 18.

⁵⁶ Там же, статья 23.

Верховного Суда Российской Федерации [...]» и всех судей названных судов, а также судей апелляционных и кассационных судов.⁵⁷

Международные стандарты, касающиеся независимости судей, устанавливают, что дисциплинарное производство в отношении судей должно осуществляться в соответствии с установленными правилами судебного поведения⁵⁸ независимыми органами, в состав которых входит существенное число судей.⁵⁹ Судьи могут быть временно отстранены от должности или уволены только по причине их неспособности выполнять свои обязанности или поведения, делающего их несоответствующими занимаемой должности.⁶⁰ Процедура прекращения полномочий судей и их привлечения к иным видам дисциплинарной ответственности должна проводиться в суде или комиссии, в состав которой входят исключительно (или по большей части) представители судебной власти, а если полномочия по отстранению судей или их привлечению к дисциплинарной ответственности передаются законодательной власти, данное производство возбуждается по представлению суда или комиссии.⁶¹ Решения о дисциплинарном наказании, отстранении от должности или увольнении должны быть предметом независимой проверки.⁶² Такое производство должно осуществляться независимым органом или судом со всеми гарантиями справедливого судебного разбирательства, а также предоставлять судье право обжаловать решение и назначенное наказание, которое должно быть соразмерно содеянному.⁶³

В 2015 году Комитет по правам человека в своих заключительных замечаниях рекомендовал Российской Федерации «принять меры к тому, чтобы наблюдение за дисциплиной в судебном корпусе осуществлялось независимым органом, прояснить основания для привлечения судей к дисциплинарной ответственности и гарантировать надлежащее проведение дисциплинарного разбирательства и независимого судебного пересмотра наложенных дисциплинарных взысканий».⁶⁴

В докладе 2012 г. о дисциплинарном производстве в отношении судей в Российской Федерации МКЮ пришла к следующему выводу:

«Необходимо создать в России более глубокую и универсальную культуру уважения судебной власти и ее независимости во всех государственных органах, а также в рамках самой судебной системы. Чтобы появилась такая культура, пожизненные сроки пребывания в должности должны стать реальностью, а дисциплинарная система должна перестать быть дамочным мечом судей, которые действуют независимо, вопреки желаниям судебного руководства или другим государственным или негосударственными интересам. Это является предпосылкой для истинного разделения властей и обеспечения независимости судей».⁶⁵

Предложенные поправки предусматривают систему, которая не будет соответствовать перечисленным базовым требованиям. Они вводят процедуру прекращения полномочий судей без участия самих судебных органов. Вместо того, чтобы усилить существующие гарантии защиты от произвольного отстранения судей, данные поправки

⁵⁷ Законопроект, *цит. выше*, статья 1 (24 «а»)

⁵⁸ Основные принципы независимости судебных органов, приняты на 7-ом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Милан, 26 августа – 6 сентября 1985 г., одобрены резолюциями Генеральной ассамблеи № 40/32 от 29 ноября 1985 г. и № 40/146 от 13 декабря 1985 г., принцип 19.

⁵⁹ Всеобщая хартия судей, принята на заседании Центрального совета Международной ассоциации судей в Тайване 17 ноября 1999 г., с изменениями, принятыми в Сантьяго-де-Чили 14 ноября 2017 г., статья 7-1.

⁶⁰ Основные принципы независимости судебных органов, *цит. выше*, принцип 18.

⁶¹ Проект Всеобщей декларации о независимости правосудия (Декларация Сингви), статья 26 (b).

⁶² Основные принципы независимости судебных органов, *цит. выше*, принцип 20.

⁶³ Рекомендация № R (94) 12 Комитета министров Совета Европы о независимости, эффективности и роли судей, статья 69.

⁶⁴ Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации, *цит. выше*.

⁶⁵ Защита правосудия: дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации, доклад миссии МКЮ, стр. 44. <https://www.ici.org/wp-content/uploads/2012/12/MISSION-RUSSIA-REPORT.pdf> (последнее посещение - 19 марта 2020 г.).

предусматривают решающую роль исполнительных и законодательных органов власти при осуществлении данной функции.

Так, в соответствии с действующим законодательством, полномочия судей Конституционного Суда могут быть прекращены только по процедуре, предусматривающую участие самой судебной власти.⁶⁶ Прекращение полномочий судей Верховного Суда также происходит при участии самих судебных органов. В частности, судьи Верховного Суда и судьи других судов могут быть отстранены только по решению Квалификационной комиссии судей, которое может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации.⁶⁷ Эти гарантии институциональной независимости судей могут быть сведены на нет в результате увеличившейся роли исполнительной власти с точки зрения прекращения полномочий судей, в соответствии с предложенными поправками. **Поэтому МКЮ рекомендует, в интересах сохранения гарантий пребывания судей в должности и независимости судебных органов в соответствии с требованиями международного права, отклонить предложенные поправки к статьям 83 и 102 Конституции о прекращении полномочий судей.**

Принимая во внимание вышеизложенное, МКЮ рекомендует пересмотреть текст поправок, с тем чтобы отказаться от них или изменить их таким образом, чтобы обеспечить, что:

- **Конституция не будет препятствовать исполнению решений международных судов и механизмов в области прав человека.**
- **независимость судебных органов не будет ослаблена, а судебные органы будут пользоваться юридическими и практическими гарантиями независимости, в соответствии с принципом верховенства права.**

⁶⁶ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», статья 18.

⁶⁷ Закон от 6.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», статья 12.1, пункты 1 и 7.



**International
Commission
of Jurists**

P.O. Box 91
Rue des Bains 33
CH 1211 Geneva 8
Switzerland

t +41 22 979 38 00

f +41 22 979 38 01

www.icj.org