



Страсбург, 6 марта 2009 года

Исследование № 494/2008

CDL-JD(2009)001 \*  
Перевод с английского

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО**  
**(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)**

**ПРОЕКТ ДОКЛАДА  
О НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ:  
ЧАСТЬ I: НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЕЙ**

На основе комментариев:

**Г. НЕППИ МОДОНА (заместителя члена Комиссии, Италия)**  
**А. НУСБЕРГЕР (заместителя члена Комиссии, Германия)**  
**В. ЗОРКИНА (члена Комиссии, Россия)**

---

*\*На дату издания данному документу был присвоен гриф для ограниченного распространения. Если Венецианская комиссия не примет иного решения, то данный документ перестанет быть конфиденциальным через год после его издания, в соответствии с правилами, установленными Резолюцией CM/Res(2001)6, о доступе к документам Совета Европы.*

*Данный документ не будет распространяться на заседании. Просьба принести с собой данную копию.*

## Содержание

<i>Введение</i> .....	3
I. Предварительные комментарии .....	3
II. Существующие стандарты .....	4
III. Конкретные аспекты независимости правосудия .....	5
1. Уровень, на котором гарантируется независимость правосудия.....	5
2. Основа для назначения или продвижения по должности.....	5
4. Назначающие и консультативные органы.....	5
5. Пребывание в должности – срок назначения .....	7
6. Пребывание в должности – несменяемость и дисциплина – переводы на другую должность .....	8
7. Вознаграждение судей и бюджет судебной системы.....	9
8. Свобода от необоснованного внешнего влияния .....	11
9. Независимость в рамках самого правосудия.....	13
10. Распределение дел и право на уполномоченного законом судью .....	15
IV. Выводы.....	17

## **ВВЕДЕНИЕ**

1. В письме от 11 июля 2008 года председатель Комиссии по юридическим вопросам и правам человека Парламентской Ассамблеи попросил Венецианскую комиссию дать заключение о "европейских стандартах в отношении независимости судебной системы". Комиссия "заинтересована как в изложении существующих достижений, так и в предложениях по дальнейшему развитию этой системы, на основе сравнительного анализа, с учетом основных групп юридических систем в Европе".

2. Комиссия поручила подготовить такой доклад своей подкомиссии по вопросам правосудия, которая провела два заседания по этой теме в Венеции 16 октября 2008 года и 11 декабря 2008 года.

3. Подкомиссия решила подготовить два доклада о независимости судебной системы: один – посвященный обвинению в судебной процедуре (докладчики: г-н Хамильтон - CDL-JD(2008)004, г-н Соренсен - CDL-JD(2008)005 и г-жа Сухоцкая - CDL-JD(2008)004), и данный доклад о судьях, подготовленный на основе комментариев г-на Неппи Модона (CDL-JD(2009)002), г-жи Нусбергер (CDL-JD(2008)006) и г-на Зоркина (CDL-JD(2008)008).

## **I. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ**

4. Независимость судей и – как следствие – авторитет правосудия в каждом обществе зависит от многих факторов. Помимо норм, гарантирующих независимость, огромное значение имеют личность и профессиональные качества каждого отдельного судьи, принимающего решение по делу. Решающее значение имеет и правовая культура в целом. Все это формируется в течение длительного времени и это очень трудно изменить.

5. Организационные нормы должны быть разработаны таким образом, чтобы гарантировать отбор высококвалифицированных и пользующихся личным доверием судей, а также для создания таких условий, в которых судьи могли бы работать без необоснованного влияния извне.

6. Проблема создания всеобъемлющего набора норм, относящихся к независимости правосудия, рассматривалась во многих различных документах, относящихся к этим вопросам, и направленных на разработку определенных критериев, более или менее подробных. Эти документы, независимо от того, были ли они подготовлены международными организациями и официальными органами, или независимыми группами ученых, создают масштабную картину: какими должны быть аспекты независимости правосудия, какова роль и значение независимости правосудия в обеспечении верховенства права, какие существуют проблемы со стороны либо исполнительной власти, либо законодательной и т.д.

7. Но как показывает опыт многих стран, самые лучшие организационные нормы не могут быть действенными без доброй воли тех, кто несет ответственность за их применение и выполнение. Выполнение существующих стандартов, в силу этого, по крайней мере, столь же важно, как разработка новых необходимых стандартов. Тем не менее, в настоящем докладе делается попытка не только представить обзор существующих стандартов, но и определить те области, где требуется принять дополнительные стандарты для изменения практики, которая могла бы стать препятствием на пути к независимости правосудия.

## **II. СУЩЕСТВУЮЩИЕ СТАНДАРТЫ**

8. На европейском и международном уровне уже существует большое количество документов о независимости правосудия. Поэтому не было бы смысла начинать с нуля, делая новую попытку определить стандарты независимости правосудия, и поэтому Венецианская комиссия в этом докладе будет основываться на уже существующих документах.

9. На европейском уровне право на независимый и беспристрастный суд гарантируется прежде всего статьей 6 ЕКПЧ. В прецедентном праве Суда освещается ряд важных аспектов независимости правосудия, но в силу самой своей природы Суд не рассматривает этот вопрос на систематической основе.

10. Помимо Европейской конвенции о защите прав человека, самым авторитетным документом, посвященным независимости правосудия, на европейском уровне является Рекомендация (94)12 Комитета министров о независимости, эффективности и роли судей. В настоящее время этот документ пересматривается, и Венецианская комиссия надеется, что и данный доклад будет полезен в контексте такого пересмотра.

11. Поскольку этот документ не содержит отдельных подробностей, было предпринято несколько попыток подготовить более углубленный документ о независимости правосудия. Вероятно, наиболее полным текстом является Заключение № 1 Консультативного совета европейских судей (КЕС) о стандартах, относящихся к независимости правосудия и несменяемости судей. В этом контексте актуальны и другие Заключения КЕС, например, Заключение КЕС № 6 о справедливом судебном разбирательстве в разумные сроки, № 10 о "Совете по вопросам правосудия на службе общества" и № 11 о качестве судебных решений.

12. Еще одним документом Совета Европы является Европейская хартия о статусе судей, которая была утверждена на многосторонней встрече, организованной Директоратом по юридическим вопросам Совета Европы в Страсбурге в июле 1998 года.

13. Доклад Венецианской комиссии о назначениях судей (CDL-AD(2007)028) охватывает вопросы, имеющие особую важность для независимости судей. Другие аспекты рассматриваются в различных заключениях Венецианской комиссии.

14. Существует и ряд стандартов ООН, связанных с независимостью правосудия, в частности, Основные принципы независимости судебных органов, утвержденные Генеральной Ассамблеей ООН в 1985 году ([ссылка на Основные принципы](#)), и Бангалорские принципы поведения судей 2002 года ([ссылка на Бангалорские принципы](#)). Эти нормы часто совпадают с нормами Совета Европы, но, как правило, не идут дальше их.

15. В настоящем докладе делается попытка представить содержание европейских норм в последовательном виде. Во многом доклад следует за структурой Заключения № 1 КЕС.

16. Следует отметить, что некоторые принципы применимы только к обычным судебным органам на национальном уровне, но не к конституционным судам или международным судьям, которые не входят в сферу данного доклада.

### **III. КОНКРЕТНЫЕ АСПЕКТЫ НЕЗАВИСИМОСТИ ПРАВОСУДИЯ**

#### **1. Уровень, на котором гарантируется независимость правосудия**

17. В Рекомендации (94)12 предусматривается (Принцип I.2.a): *“Независимость судей должна гарантироваться в соответствии с положениями Конвенции и конституционными принципами, например, посредством включения конкретных положений в конституцию или другие законодательные акты или посредством включения положений настоящей рекомендации во внутреннее право.”*

18. В Заключении № 1 КЕСС рекомендуется (в пункте 16<sup>1</sup>), на основе рекомендации Европейской хартии, пойти еще дальше: *“основополагающие принципы статуса судей устанавливаются во внутренних нормах на самом высоком уровне, а соответствующие правила - в нормах, по крайней мере, на законодательном уровне.”*

19. Венецианская комиссия активно поддерживает такой подход. **Основные принципы, относящиеся к независимости правосудия, должны быть изложены в Конституции.**

#### **2. Основа для назначения или продвижения по должности**

20. В Рекомендации (94)12 предусматривается, что *“Все решения, касающиеся профессионального роста судей, должны основываться на объективных критериях и принципе конкурсного отбора, а служебный рост судей должен зависеть от их личных заслуг с должным учетом квалификации, моральных качеств, профессионализма и эффективности.”*

21. Помимо этого, в Заключении № 1 КЕСС рекомендуется (в пункте 25), *“чтобы органы, которые в государстве-члене несут ответственность за осуществление назначений и повышение судей в должности и рекомендации в этой связи, должны в настоящее время разработать, опубликовать и ввести в действие объективные критерии, с целью обеспечить, чтобы отбор и карьера судей, «основывались на заслугах с учетом квалификации, моральных качеств, профессионализма и эффективности”.*

22. **Сам принцип, согласно которому все решения, касающиеся служебного роста судей, должны быть основаны только на заслугах, представляется неоспоримым.**

#### **4. Назначающие и консультативные органы**

23. В Рекомендации (94)12 отражается предпочтение решающей роли совета судей, но при этом принимаются и другие системы:

*“Орган, принимающий решения об отборе и служебного роста судей, должен быть независимым от правительства и администрации. Для обеспечения его независимости правила должны, например, предусматривать отбор судей судебным корпусом и самостоятельность принятия решений этим органом о его правилах процедуры.*

*Однако, когда положения конституции, законодательных актов или традиции допускают назначение судей правительством, должны существовать гарантии транспарентности и практической независимости*

---

<sup>1</sup> Если не указано иное, то ссылки на КЕСС относятся к его Заключению № 1.

*процедур назначения судей, а также защиты решений от влияния различных факторов, не связанных с упомянутыми выше объективными критериями”.*

24. КСЕС также поддерживает привлечение независимого органа (в пункте 45): *“КСЕС считает, что Европейская хартия, поскольку она выступает за вмешательство (в достаточно широком смысле, включая заключение, рекомендации или предложения, а также практические решения) независимого органа с существенным судебным представительством, избранного демократическим путем другими судьями - идет в общем направлении, которое КСЕС считал бы нужным рекомендовать. Это особенно важно для тех стран, где отсутствуют иные давно укоренившиеся и испытанные демократическим путем системы.”*

25. В Заключении № 10 КСЕС о “Совете по вопросам правосудия на службе общества” данная позиция КСЕС развивается дополнительно. В Заключении предусматривается (в пункте 16): *“Совет по вопросам правосудия может состоять либо исключительно из судей, либо иметь смешанный состав из судей и лиц, судьями не являющихся. В обоих случаях следует избегать защиты собственных интересов, самозащиты и кумовства”. И (в пункте 19) “По мнению КСЕС, такой смешанный состав имеет преимущество как с точки зрения избежания защиты собственных интересов, самозащиты и кумовства, так и благодаря отражению различных взглядов в обществе, что предоставляет правосудию дополнительный источник авторитета. Однако, даже если членство является смешанным, то сама работа Совета по вопросам правосудия не должна подпадать под какое-либо влияние парламентского большинства и давление со стороны исполнительной власти, и должна быть свободна от подчинения интересам политической партии, для того чтобы Совет мог гарантировать ценности и основополагающие принципы правосудия”.*

26. Позиция Венецианской комиссии (CDL-AD(2007)28) является более нюансированной:

*“44. В Европе существует разнообразие систем назначения судей, и поэтому нет единой модели, которая применялась бы ко всем странам.*

*45. В старых демократиях исполнительная власть иногда имеет решающее влияние на назначение судей. Такие системы могут эффективно работать на практике и обеспечивать независимость судебной власти, поскольку эти полномочия ограничиваются правовой культурой и традициями, создавшимися в течение длительного времени.*

*46. Однако в новых демократических странах, еще не имевших возможности развить такие традиции, которые предупреждали бы злоупотребления, необходимо, по крайней мере в этих странах, **принимать конкретные конституционные и юридические положения в качестве гарантии предупреждения политических злоупотреблений при назначении судей.***

*47. **Назначения судей** обычных (неконституционных) судов **не является целесообразным предметом для голосования в парламенте**, поскольку существует опасность того, что нельзя исключить доминирование политических соображений над объективными заслугами кандидата.*

*48. Должным методом обеспечения гарантии независимости судебной системы является создание **судебного совета**, опирающегося на **конституционные гарантии в отношении его состава, полномочий и автономии.***

49. Такой совет должен иметь **решающее влияние на назначение и продвижение по должности судей, а также дисциплинарных мер в отношении их.**

50. *Значительная часть или большинство членов судебного совета должны выбираться из числа самих судей. Для обеспечения демократического авторитета судебного совета, другие члены должны избираться парламентом среди лиц с должной юридической квалификацией."*

27. Подводя итог, **Венецианская комиссия полагает**, что по крайней мере в отношении новых демократических стран **для независимости судебной системы необходимо гарантировать, чтобы решения о назначении и продвижении по должности судей принимались независимым судебным советом.** Венецианская комиссия настойчиво рекомендует это также и для старых демократических стран и призывает традиционные демократические страны, которые этого еще не сделали, рассмотреть возможность создания независимого судебного совета. Во всяком случае, **совет должен иметь плюралистический состав, при этом значительная часть, если не большинство его, должны быть судьи, избираемые своими коллегами.**

## **5. Пребывание в должности – срок назначения**

28. В Принципе I.3 Рекомендации (94)12 предусматривается: *"Назначаемым или выборным судьям гарантируется служба до возраста обязательного выхода на пенсию или истечения срока их полномочий."*

29. В Заключении № 1 КСЕС добавляется (в пункте 48): *"Практика европейских стран, как правило, состоит в том, чтобы судьи назначались на полный рабочий день до достижения официального пенсионного возраста. Такой подход создает меньше всего проблем с точки зрения независимости."*, а также (в пункте 53) *"КСЕС считает, что, когда пребывание в должности носит временный или ограниченный характер, то орган, несущий ответственность за объективность и прозрачность метода назначения или повторного назначения для судей, работающих полный рабочий день, приобретает особое значение."*

30. Это соответствует и позиции Венецианской комиссии, которая, помимо особых ситуаций, как например судьи конституционного суда, всегда выступала за пребывание в должности до пенсии.

31. Особая проблема в этой связи – испытательный срок для судей. Этот вопрос конкретно рассматривается в Европейской хартии в пункте 3.3:

*"3.3. Если процедура отбора предусматривает испытательный срок, по необходимости короткий, после условного назначения на должность судьи, но до утверждения на постоянной основе, или же если назначение произведено на ограниченный срок с возможностью его продления, то решение о неназначении на постоянную должность или о непродлении срока может быть принято только независимым органом, указанным в пункте 1.3 Хартии, или по его предложению или рекомендации, или с его согласия, или на основании его заключения. Положения пункта 1.4 Хартии также применимы к лицу, подлежащему испытательному сроку."*

32. Венецианская комиссия подробно рассматривала этот вопрос в своем докладе о назначении судей (CDL-AD(2007)028):

*“40. Венецианская комиссия считает, что **установление испытательных сроков может подрывать независимость судей**, поскольку они могут ощущать давление для того, чтобы решение по делам принималось в определенном направлении. [...]”*

*41. Это не должно толковаться таким образом, что это исключает все возможности для создания временных должностей судей. В странах со сравнительно новыми судебными системами может существовать практическая необходимость убедиться в том, действительно ли судья может выполнять свои задачи эффективно до постоянного назначения. Если испытательный срок считается необходимым, **то “отказ в назначении судьи на должность должен приниматься в соответствии с объективными критериями и при тех же процедурных гарантиях, которые применяются тогда, когда судья увольняется со своей должности”.***

*42. Основная идея состоит в том, чтобы исключить такие факторы, которые подрывали бы беспристрастность судей: “несмотря на благую цель обеспечить высокие стандарты благодаря системе оценки, **явно трудно сочетать независимость судьи с системой оценки качества его работы. Если выбирать между этими двумя подходами, то основополагающей ценностью является независимость судей”.***

*43. Для того чтобы сочетать необходимость испытательного срока/оценки с независимостью судей, следует отметить, что в некоторых странах, таких как Австрия, создана система, на основе которой судьи-кандидаты проходят оценку во время испытательного срока, в течение которого они оказывают помощь в подготовке судебных решений, но при этом сами не могут принимать такие судебные решения, что возлагается на постоянных судей”.*

33. Подводя итог, Венецианская комиссия настойчиво рекомендует назначать обычных судей на постоянной основе до пенсии. Испытательные сроки для судей вызывают проблемы с точки зрения независимости и предпочтительно предусматривать системы судей-кандидатов, не имеющих полных судебных полномочий.

## **6. Пребывание в должности – несменяемость и дисциплина – переводы на другую должность**

34. Принцип несменяемости конкретно гарантируется Принципом I.3 в Рекомендации Комитета министров (94)12 (см. выше).

35. КСЕС делает следующий вывод (в пункте 60):

*“КСЕС считает*

*(а) что несменяемость судей должна быть конкретной составляющей их независимости, что должно закрепляться на самом высоком внутреннем правовом уровне (см. выше пункт 16;*

*(b) что вмешательство независимого органа, на основе процедур, гарантирующих в полном объеме право на защиту, имеет особое значение в вопросах дисциплинарного характера; и*

*(с) что было бы полезно подготовить стандарты, определяющие не только поведение, которое может привести к отстранению судьи от должности, но также и типы поведения, которые могут привести к дисциплинарным мерам или изменению статуса, включая, например, перевод в другой суд или в другой регион.”*



36. Вопрос перевода на другую должность более конкретно рассматривается в Европейской хартии в пункте 3.4:

*“3.4. Судья, занимающий должность в суде, в принципе не может быть назначен на другую судебскую должность или направлен в другое место, даже в порядке продвижения по службе, без его свободно выраженного согласия на это. Исключения из этого принципа допускаются только в случае, если перевод предусмотрен и объявлен в порядке дисциплинарного взыскания, в случае законного изменения судебной системы и в случае временного назначения для укрепления соседнего суда, причем максимальная продолжительность такого назначения должна быть строго ограничена в Законе, и при этом не исключается возможность применения положений статьи 1.4 Хартии.”*

37. Это соответствует подходу Венецианской комиссии при рассмотрении национальных конституций.

**38. Венецианская комиссия последовательно поддерживала принцип несменяемости в Конституции. Перевод на другую должность против воли самого судьи может разрешаться лишь в исключительных случаях.** Что касается дисциплинарных мер, то в пункте 49 документа CDL-AD(2007)028 предпочтение отдается решающему влиянию советов судей в ходе рассмотрения дисциплинарных мер. Помимо этого, Комиссия постоянно выступала за то, что должна быть предусмотрена возможность обжалования в суде решений дисциплинарных органов.

## **7. Вознаграждение судей и бюджет судебной системы**

39. В Рекомендации (94)12 предусматривается, что вознаграждение судей должно гарантироваться законом (Принцип I.2b.ii) и “было бы соразмерно их профессиональному авторитету и уровню ответственности” (Принцип III.1.b). Хартия, при поддержке КСЕС, распространяет этот принцип на гарантии по оплате бюллетеней по болезни и пенсии.

40. КСЕС дополняет это в Заключении № 1:

*“62. Хотя в некоторых системах (например, в Северных странах), данные проблемы решаются традиционными механизмами без каких-либо формальных правовых положений, КСЕС тем не менее счел, что в целом важно (особенно в отношении новых демократических стран) предусмотреть специальные правовые положения, гарантирующие денежное вознаграждение судей от сокращения, а также обеспечить положение по увеличению оплаты труда в соответствии с ростом стоимости жизни.”*

41. Венецианская комиссия разделяет мнение, что **вознаграждение судей должно соответствовать авторитету этой профессии, и что соответствующее вознаграждение необходимо для защиты судей от необоснованного внешнего вмешательства.** Положительным примером является, как представляется, Конституция Польши, которая гарантирует такое вознаграждение судей, которое соответствует авторитету их должности и сфере их обязанностей. Уровень вознаграждения должен определяться с учетом социальных условий каждой страны и соответствовать уровню вознаграждения высоких должностных лиц в других областях.

42. В ряде стран, в основном постсоциалистических, судьи получают также **неденежные льготы**, например квартиры, машины и т.д. Эти неденежные льготы судьям связаны с

двумя основными источниками: во-первых, это связано с ранее существовавшей социалистической системой распределения товаров, которая зависела от центрального планирования. Некоторые группы, включая судей, имели привилегии при получении определенных товаров и услуг, включая квартиры. Быть судьей означало значительные преимущества.

43. Второй источник такой практики связан с постсоциалистическим периодом перехода к рыночной экономике. Цены на недвижимость росли чрезвычайно быстро и для государственных служащих, в том числе судей, было невозможно приобрести соответствующую квартиру. И в этом случае одним из преимуществ должности судьи было получение квартиры. Особенно для молодых судей по-прежнему трудно приобрести недвижимость, и в силу этого сохраняется система выделения жилья.

44. Притом что выделение таких квартир является источником беспокойства, не так просто решить проблему обеспечения судьи соответствующим уровнем жизни, в том числе жилья. В поддержку такого нефинансового выделения жилья выдвигают аргумент, что это можно сделать с учетом индивидуальных потребностей, притом что зарплаты устанавливаются на всех уровнях для всех судей в данной категории, без возможности учета различий между ними и оказания поддержки тем, у кого имеются особые потребности. Однако оценка социальных потребностей и дифференциация между судьями является открытой дверью к злоупотреблениям и применению субъективных критериев.

**45. Даже если такие льготы определены на основании закона, всегда имеется поле усмотрения при их распределении. Именно поэтому они представляют собой потенциальную угрозу независимости судей.** Притом что в некоторых странах трудно сразу же ликвидировать такие неденежные льготы, поскольку они воспринимаются как необходимое обеспечение социальной справедливости, **Венецианская комиссия рекомендует исключать такие льготы и заменять их соответствующим уровнем денежного вознаграждения.**

46. Что касается бюджета судебной системы, **то государство обязано предоставлять соответствующие финансовые средства для должного функционирования судебной системы.** Суды не должны финансироваться на основе решений, принимаемых по усмотрению официальных органов, таких как вышестоящие суды, **а на основе объективных и транспарентных критериев.**

47. В международных документах также предусматривается бюджетная самостоятельность судебной системы, но при этом активно поддерживается такой подход, который предусматривает учет мнения самих судов при подготовке бюджета. В Заключении №2 КЕС о финансировании и регулировании работы судов предусматривается следующее:

**“5. КЕС согласился с тем, что хотя финансирование судов и является частью государственного бюджета, представляемого в парламент министром финансов, такое финансирование не должно зависеть от политических изменений. И хотя уровень финансирования судов, который может позволить себе каждая страна, относится к категории политических решений, необходимо, чтобы в системе, основанной на разделении властей, всегда было обеспечено такое положение, чтобы ни исполнительные, ни законодательные органы не имели возможность оказывать какое-либо давление на судебные органы при рассмотрении их бюджета. Решения о выделении средств судам должны приниматься в строгом соответствии с принципом независимости судебной системы.”**

10. Хотя КСЕС не может игнорировать различия между странами в уровне экономического развития, обеспечение соответствующего финансирования судебных органов требует большего участия самих судов в процессе разработки бюджетов. **КСЕС признал важность того, чтобы процедуры принятия парламентами бюджета судов включали процедуру, позволяющую принять во внимание мнение самих судов.**

11. Одной из форм обеспечения такого активного вовлечения судебных органов в разработку бюджета могло бы стать предоставление независимому органу, который несет ответственность за управление судебной властью - в тех странах, где такой орган уже существует<sup>2</sup> - координационной роли в подготовке запросов на финансирование судов, и превращение этого органа в прямой контакт парламента для определения потребностей судов. Было бы желательно, чтобы орган, представляющий все суды, нес ответственность за внесение бюджетных запросов в парламент или в один из его специализированных комитетов.”

48. Подводя итог, Венецианская комиссия придерживается мнения, что уровень вознаграждения должен быть гарантирован судьям таким образом, чтобы это соответствовало авторитету их должности и уровню их обязанностей, и чтобы нефинансовые льготы, распределение которых связано с аспектом усмотрения, были ликвидированы. Что касается бюджета судебной системы, то решения о выделении средств судам должны приниматься при строжайшем соблюдении принципа независимости судей, а сами судьи должны иметь возможность выражать свое мнение о предлагаемом бюджете в парламенте, возможно, через советы судей.

## **8. Свобода от необоснованного внешнего влияния**

49. В Рекомендации (94)12 предусматривается (Принцип I.2.d):

*“В процессе принятия решений судьи должны быть независимыми и действовать без каких-либо ограничений, постороннего влияния, воздействия, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, с какой бы то ни было стороны или по любой причине. Закон должен предусматривать санкции в отношении лиц, пытающихся воздействовать на судей каким-либо из этих способов. Судьи должны иметь неограниченную свободу беспристрастно принимать решения, руководствуясь своей совестью, своим толкованием фактов и действующими нормами права. Судьи не должны предоставлять сведения по существу своих дел кому бы то ни было за пределами судебной системы.”*

50. КСЕС комментирует в своем Заключении № 1 (в пункте 63):

*“... Трудность в том, как определить, что же составляет неоправданное давление, а также как установить необходимое равновесие, например, между необходимостью защитить судебное разбирательство от искажения и давления, будь то от политических кругов, со стороны СМИ или других источников, а также как обеспечить открытое обсуждение вопросов, представляющих общественное значение, среди общественных кругов и в свободной прессе. Судьи должны согласиться с тем, что они являются публичными фигурами и не должны быть слишком чувствительными или*

<sup>2</sup> См. Заключение № 1 (2001) о стандартах независимости, эффективности и роли судей, под заголовком «Органы, назначающие судей, и консультативные органы».

слишком уязвимыми. КСЕС согласился с тем, что не требуется менять существующего принципа, но что судьи в различных государствах могли бы извлечь для себя пользу из совместного обсуждения и обмена информацией по конкретным ситуациям.”

51. В этом контексте следует рассматривать вопрос об уголовной и гражданской ответственности и иммунитете судей. В своем Заключении № 3 о принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности, об этических правилах, несовместимом поведении и беспристрастности, КСЕС делает следующий вывод:

“75. В отношении уголовной ответственности КСЕС считает, что:

- i) судьи подлежат уголовной ответственности по уголовному законодательству за правонарушения, которые были совершены ими не при исполнении ими своих судебных обязанностей;
- ii) уголовная ответственность не должна применяться, если судьи совершили неумышленное нарушение при осуществлении должностных полномочий.

76. В отношении гражданской ответственности, помня о принципе независимости судей, КСЕС считает, что:

- i) средство исправления судебных ошибок (несоблюдение порядка рассмотрения, по существу дела или по процедуре) должно быть заложено в соответствующей системе обжалования (с разрешения или без разрешения суда);
- ii) средством исправления других нарушений, возникших при осуществлении правосудия (включая, например, чрезмерные сроки рассмотрения) является только иск к государству;
- iii) судьи не должны подвергаться гражданской ответственности при надлежащем исполнении ими своих судебных функций, даже путем возмещения ущерба государству, за исключением случаев намеренного нарушения.”

52. Венецианская комиссия высказалась в поддержку ограниченного иммунитета судей, связанного с занимаемой ими должностью:

“Судьи (...) не должны пользоваться общим иммунитетом, как об этом говорится в Конституции Болгарии. В соответствии с общими стандартами, они действительно нуждаются в защите от преследования по гражданским делам за действия, совершенные добросовестно при осуществлении ими своих должностных обязанностей. При этом они не должны пользоваться общим иммунитетом, который защищал бы их от преследования в связи с уголовными деяниями, совершенными ими, и в отношении которых они должны нести ответственность перед судом”. (CDL-AD(2003)12, пункт 15.а).

53. Подводя итог, не вызывает сомнения, что судьи должны быть защищены от необоснованного внешнего влияния. В этой связи они **должны пользоваться иммунитетом, связанным с их должностью – но только именно таким иммунитетом.**

## **9. Окончательный характер решений судов**

54. В Рекомендации (94) 12 в Принципе I(2)(а)(i) предусматривается, что “) решения судей не подлежат пересмотру вне рамок процедур обжалования, предусмотренных законом”.

55. Притом что КСЕС в своем Заключении № 1 (в пункте 65) делает вывод о том, на основе ответов на свой вопросник, что этот принцип, как представляется, в целом соблюдается, опыт Венецианской комиссии и прецедентное право ЕСПЧ показывают, что надзорные полномочия прокуратуры в постсоветских государствах часто идут так далеко, что она может опротестовать судебные решения, которые уже не подлежат обжалованию.

56. Венецианская комиссия подчеркивает принцип, согласно которому **судебные решения не должны каким-либо образом пересматриваться, помимо процедуры обжалования, в частности, не должны пересматриваться на основе протеста прокуратуры, вне сроков, установленных для обжалования.**

## **10. Независимость в рамках самого правосудия**

57. Вопрос о внутренней независимости судебной системы получил меньше внимания в международных документах, чем вопрос о внешней независимости. Однако, как представляется, этот вопрос сам по себе не менее важен. В ряде конституций предусматривается, что "судья подчиняется только закону". Этот принцип защищает судей прежде всего от необоснованного *внешнего* влияния. Однако он применим и в рамках самой судебной системы. Организация судебной системы по иерархическому принципу, в смысле подчинения судей председателям судей или высшим инстанциям в рамках своей судебной деятельности, была бы очевидным нарушением такого принципа. Судьи осуществляют разные функции, но между ними нет какой-либо подчиненности.

58. КСЕС в этой связи изложил свои основополагающие идеи:

*"64. Принципиальным моментом является то, что судья при осуществлении своих обязанностей не является чьим-либо служащим; при этом судьи выполняют государственную функцию. Таким образом, судья служит только закону и несет ответственность только перед законом. Аксиомой является и то, что при вынесении решения по делу судья не должен действовать по приказу или указаниям третьей стороны как в рамках, так и вне судебной власти.*

*66. КСЕС отметил потенциальную угрозу независимости судебной власти, которая может возникнуть со стороны вышестоящих органов самой судебной системы. Было признано, что независимость судов зависит не только от свободы от любого необоснованного внешнего вмешательства, но также и от свободы от необоснованного влияния, которое может в некоторых ситуациях исходить от позиции других судей. «У судей должна быть неограниченная свобода принимать решения по делам беспристрастно, в соответствии со своей совестью и толкованием фактов, а также в соответствии с существующим правопорядком» (Рекомендация № R (94) 12, Принцип I (2)(d)). Это касается каждого отдельно взятого судьи. Термины, в которых изложено данное положение, не исключают таких правовых доктрин, которые основаны на прецедентах в странах общего права (например, обязательства судьи низшей инстанции следовать ранее принятому решению суда более высокой инстанции в отношении правового вопроса, который связан с рассматриваемым делом)."*

59. Практика руководящих принципов, принимаемая Верховным судом или иным высшим судом, которая имеет обязательную силу для нижестоящих судов, что по-прежнему существует в некоторых постсоветских странах, как представляется, в этой связи вызывает определенные проблемы.

60. Венецианская комиссия всегда выступала за принцип независимости каждого отдельного судьи:

*“Наконец, предоставление Верховному суду полномочий по осуществлению надзора за деятельностью судов общей юрисдикции (статья 51, пункт 1), как представляется, противоречило бы принципу независимости таких судов общей юрисдикции. Притом что Верховный суд может отменять или изменять постановления судов более низкой инстанции, он не должен осуществлять за ними надзор”. (CDL-INF(1997)6 в пункте 6).*

*“В рамках системы судебной независимости вышестоящие суды обеспечивают последовательность прецедентного права на всей территории страны на основе своих решений по отдельным делам. Нижестоящие суды будут - притом что гражданское право не противопоставляется традиции прецедентного права, когда устанавливаются официальные судебные прецеденты - скорее следовать принципам, которые разрабатываются в решениях вышестоящих судов, для того чтобы избежать, чтобы их решения отменялись в процессе обжалования. Помимо этого, специальные процессуальные нормы будут обеспечивать последовательность решений между разными судебными ветвями. Настоящий проект в основе своей отходит от этого принципа. Он предоставляет верховному судье (в статье 51.2.6 и 7) и, в более узких рамках, пленуму верховных специализированных судов (статья 50.1) возможность направлять в нижестоящие суды “рекомендации/пояснения” по вопросам применения законодательства. Такая система вряд ли будет способствовать рождению подлинно независимой судебной власти в Украине, а скорее содержит риск того, что судьи будут вести себя как государственные служащие, выполняющие приказы со стороны своих руководителей. Еще одним примером иерархического подхода в данном проекте являются широкие полномочия главного судьи Верховного суда (статья 59). Как представляется, он может лично осуществлять эти чрезвычайно важные полномочия, при этом не чувствуя какой-либо необходимости обращаться к пленуму или президиуму”. (CDL-INF(2000)5 под заголовком “Создание строго иерархической системы судов”)*

*“Независимость судов – это не только независимость судебной системы в целом по отношению к другим ветвям государственной власти, но она имеет и “внутренний” аспект. Каждый судья, каким бы ни было его место в судебной системе, осуществляет такую же власть в отношении вынесения судебных постановлений. Поэтому при вынесении судебного решения он или она должны быть независимыми также и в отношении других судей, как и в отношении своего председателя суда или другого суда (например, апелляционного или верховного судов). Действительно, сейчас все шире обсуждается вопрос о “внутренней” независимости судебной системы. Наилучшая защита независимости судебной системы, как “внутренней”, так и “внешней” может быть обеспечена Верховным советом судей, так как он признан в основных международных документах по вопросам о независимости суда”. (CDL(2007)003 в пункте 61)*

61. Подводя итог, Венецианская комиссия подчеркивает, что принцип независимости судебной системы означает независимость каждого отдельного судьи, и то, что иерархическая организация судебной системы несовместима с независимостью суда. Суды более высокой инстанции не должны оказывать влияние на суды более низкой инстанции путем принятия рекомендаций или руководящих принципов, а действовать лишь на основе своего прецедентного

права при вынесении решений о правовых средствах, направленных против решений судов более низкой инстанции.

## 11. Распределение дел и право на уполномоченного законом судью

62. Вопрос о внутренней независимости связан не только с вопросом судей более низкой инстанции и верховных судов, но и с вопросом о председателях судов и об отдельных судьях данного суда. Внутренняя и внешняя независимость в данном случае действительно тесно связаны, поскольку председатели судов могут подвергаться особому давлению со стороны исполнительных органов власти.

63. Во многих странах председатели судов осуществляют серьезное влияние при распределении дел между отдельными судьями. Что касается распределения дел, то некоторые важные принципы (Принцип I.2.e и f) содержатся в Рекомендации (94)12:

*“На распределение дел не должны влиять желания любой из сторон в деле или любые лица, заинтересованные в исходе этого дела. Такое распределение может, например, проводиться с помощью жеребьевки или системы автоматического распределения в алфавитном порядке или каким-либо аналогичным образом.”*

*“Дело не может быть отозвано у того или иного судьи без веских оснований, каковыми являются, например, серьезная болезнь или конфликт интересов. Такие основания и процедуры отзыва должны предусматриваться законом и не зависеть от интересов правительства или администрации. Решение об отзыве дела у судьи должно приниматься органом, который пользуется такой же независимостью, что и судья.”*

64. Венецианская комиссия также заявила: "Процедура распределения дел между судьями должна основываться на объективных критериях". (CDL-AD(2002)026 в пункте 70.7)

65. В Европейской конвенции о защите прав человека предусматривается, что каждый человек имеет право на справедливое и публичное судебное разбирательство в независимом и беспристрастном суде, "созданном на основании закона" (статья 6 ЕКПЧ). В соответствии с прецедентным правом Суда, задача положения "созданном на основании закона" в статье 6 Конвенции состоит в том, чтобы обеспечить, "чтобы организация суда в демократическом обществе не зависела от усмотрения исполнительной власти, а регулировалась бы законом, принимаемым парламентом"<sup>3</sup>. При этом в тех странах, где закон кодифицирован, организация судебной системы не может быть отдана на усмотрение судебных властей, хотя это и не означает, что суды не имеют определенного поля усмотрения в толковании соответствующего национального законодательства<sup>4</sup>.

66. Это означает, что гарантия, предоставляемая ЕСПЧ, слабее, чем субъективное право на уполномоченного законом судью, предусмотренное во многих европейских конституциях. Как правило, эта гарантия излагается в негативной форме, как в

<sup>3</sup> См. дело "Цанд (Zand) против Австрии" заявление № 7360/76, доклад Комиссии от 12 октября 1978 года, решения и доклады (РД) 15, стр. 70 и 80.

<sup>4</sup> См. дело "Коеме (Соёте) и другие против Бельгии", №№ 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 и 33210/96, § 98, ЕСПЧ 2000-VII.

Конституции Бельгии: *"Никто не может быть отделен, вопреки желанию, от судьи, который был назначен ему на основании закона"* (статья 13) или Италии *"Никто не может быть отделен от обычного судьи, предусмотренного законом"*<sup>5</sup>. В других конституциях говорится о "праве на уполномоченного по закону судьи" в позитивном смысле, как например, в Конституции Словении: *"Каждый имеет право на любое решение в отношении своих прав, обязанностей, и любые изменения в отношении него должны делаться безотлагательно независимым, беспристрастным судом, созданным на основании закона. Только судья, должным образом назначенный на основании норм, ранее установленных законом и судебными правилами, может судить такое лицо"*<sup>6</sup>.

67. Такая гарантия может пониматься, исходя из двух разных подходов. Либо она связана только с судом в целом, либо с отдельным судьей, занимающимся данным делом. Опыт показывает, что следует продвигать именно последнее понимание "права на уполномоченного по закону судью". Недостаточно, если только суд (или судебная отрасль), компетентный по определенному делу, определяется заранее. В этих случаях, как правило, председатель суда имеет право поручать дело отдельному судье. Такое право подразумевает определенную долю произвола. Этим можно злоупотреблять в качестве средства давления на судей, поскольку они могут быть перегружены делами или получать лишь малозначительные дела. При этом возможно также направлять политические чувствительные дела определенным судьям, избегая назначения на них других судей. Это может стать весьма эффективным способом оказания влияния на исход судебной процедуры.

68. Для повышения уровня беспристрастности и независимости судебной системы весьма рекомендуется заранее установить тот порядок, в котором судьи рассматривают дела. Это может быть сделано, например, на основе алфавитного порядка, с использованием компьютерной системы или на основе объективных критериев, таких как категории дел. Общие правила (в том числе и исключения) должны быть установлены законом, в то время как подробности такой системы могут быть изложены в специальных правилах, принимаемых на основе закона, т.е., в регламенте суда. В силу объективных причин, не всегда можно создать в полной мере комплексную абстрактную систему, в которой не было бы возможности принимать решения по индивидуальным делам, и в целом может потребоваться учитывать нагрузку или специализацию судей. При этом критерии для принятия таких решений должны быть четко установлены заранее. В идеальной ситуации распределение дел должно периодически пересматриваться.

---

<sup>5</sup> См. также §24 Конституции Эстонии: "Никто не должен быть переведен, вопреки своей свободной воле, из юрисдикции суда, определенного законом, в юрисдикцию другого суда."; статья 8 Конституции Греции: "Никто не должен быть лишен судьи, назначенного ему законом, вопреки своей воле."; статья 33 Конституции Лихтенштейна: "Никто не может быть лишен своего собственного судьи; особые суды создаваться не могут."; статья 13 Конституции Люксембурга: "Никто не может быть лишен, вопреки своей воле, судьи, назначенного ему на основании закона."; статья 17 Конституции Нидерландов: "Никому нельзя препятствовать, вопреки его воле, быть заслушанным судом, к которому он имеет право обратиться на основании закона."; статья 83 Конституции Австрии: "Никто не может быть лишен своего уполномоченного по закону судьи."; статья 32, пункт 9 Конституции Португалии: "Никакое дело не может быть изъято из суда, который уже имеет соответствующую юрисдикцию на основании ранее принятого закона."; статья 48 Конституции Словакии: "Никто не может быть исключен из юрисдикции своего судьи, назначенного по закону. Юрисдикция суда устанавливается на основании закона."; статья 101 Основного закона Германии: "Никто не может быть изъят из юрисдикции своего уполномоченного по закону судьи."

<sup>6</sup> См. также статью 30 Конституции Швейцарии: "Каждое лицо, дело которого рассматривается в ходе судебного заседания, имеет право на суд, созданный на основании закона, с юрисдикцией, независимостью и беспристрастностью."; статья 24 Конституции Испании: "Аналогичным образом, все имеют право на обычного судью, определяемого на основании закона ...".



69. Подводя итог, Венецианская комиссия настойчиво рекомендует, чтобы распределение дел между отдельными судьями основывалось в как можно большей степени на объективных и транспарентных критериях, и не передавалось на усмотрение председателей судов. Если требуется решение председателей судов, то они должны основываться на объективных и транспарентных критериях, установленных заранее.

#### **IV. Выводы**

69. По мнению Венецианской комиссии, для того чтобы обеспечить независимость правосудия, государства должны соблюдать следующие стандарты:

1. Основные принципы независимости судебной системы должны быть установлены в Конституции. Эти принципы включают независимость правосудия от других государственных ветвей власти, судьи должны подчиняться только закону, они различаются только в силу своих разных функций, и при этом действует принцип несменяемости естественных или уполномоченных по закону судей, на основании права.
2. Все решения, касающиеся продвижения по должности судей, должны быть основаны только на заслугах.
3. Важнейшее условие внешней независимости судебной системы от других ветвей государственной власти состоит в том, что решения о назначении и продвижении по должности судей принимаются независимым советом судей, который имеет плюралистический состав, причем значительная часть – если не большинство его членов – это судьи, избираемые своими коллегами. Обычные судьи должны назначаться на постоянной основе до пенсии. Испытательные сроки для судей вызывают проблему с точки зрения их независимости, и поэтому предпочтительны системы судей-кандидатов без полных судебных полномочий.
4. Советы судей или дисциплинарные органы аналогичного состава должны иметь решающее влияние в разбирательстве по дисциплинарным вопросам. Следует предусмотреть возможность обжалования в суде решений дисциплинарных органов.
5. Судьям должен быть гарантирован такой уровень вознаграждения, который соответствует авторитету занимаемой ими должности и объему их обязанностей.
6. Следует ликвидировать нефинансовые льготы для судей, распределение которых включает элемент усмотрения.
7. Что касается бюджета судебной системы, то решения о выделении средств для судов должны приниматься при строгом соблюдении принципа независимости правосудия. У судей должна быть возможность выражать свое мнение в отношении предлагаемого бюджета парламенту, возможно, через совет судей.
8. Судьи должны обладать иммунитетом, связанным только с их должностью.
9. Судебные решения не должны пересматриваться иным образом, помимо процесса обжалования, в частности, не на основе протеста прокурора, без соблюдения срока обжалования.
10. Принцип внутренней судебной независимости означает независимость каждого отдельного судьи в судебной системе. Исходя из этого, иерархическая организация судебной системы, в смысле подчиненности судей председателям суда или более высоким инстанциям при осуществлении ими своих судебных функций, не совместима с внутренней судебной независимостью. Более высокие судебные инстанции не должны влиять на более низкие путем принятия рекомендаций или руководящих принципов, а должны осуществлять свое влияние исключительно на основе своего прецедентного права при решении вопроса о юридических средствах противодействия решениям судов более низкой инстанции.

11. Что касается выражения конституционного принципа о естественном или уполномоченном законом судье, заранее установленном законом, то распределение дел между отдельными судьями должно основываться, по мере возможности, на объективных критериях и не передаваться на усмотрение председателей судов. Если требуются решения председателей судов, то они должны основываться на объективных, транспарентных и заранее установленных критериях.