

РЕНАТА УЙТЦ
Адъюнкт-профессор и председатель Программы сравнительного конституционного правопедения в CEU, Будапешт, правовые исследования

Независимость судебной системы

Независимость судебной системы - основные принципы, вновь рассмотренные с помощью международных документов и судебной практики конституционных судов.

Введение

Декларации независимости, принятой в 1776 году, нарушения, связанные с независимостью судебной системы и доступностью судов, занимают видное место среди жалоб, которые вынудили 13 колоний отделиться от британской короны. Колонисты посчитали особенно отвратительным то, что король Георг «воспрепятствовал отправлению правосудия, отказавшись дать разрешение на принятие законов, устанавливающих полномочия судебной власти» и что «он сделал судей зависимыми только от его воли в течение всего срока их нахождения в должности и сумм и выплат их заработной платы». Кроме того, революционеры жаловались на «фиктивный суд», который давал убийцам возможность уйти от ответственности за тяжкие преступления, и на то, что «во многих случаях присяжные лишали их преимуществ судебного разбирательства».

Приблизительно в то же самое время революционеры во Франции были весьма недовольны и не доверяли своим судьям, которые оказались коррумпированными и, как видится, не имели значимых способностей для выполнения своих обязанностей. Недоверие к судебной системе - как минимум такое чувство лежало в основе – подвигло разработчиков конституции 1958 года не включать пересмотр судебных решений конституционным судом в новый режим: Конституционный совет (который очевидно не является судом) был порожден традиционным недоверием к судебной системе.

В мирные времена существования стран с укоренившимся конституционным демократическим строем несколько затруднительно представить себе, что люди были вынуждены восставать из-за злоупотребления судебной властью. Действительно независимость судебной системы – это принцип, который можно легко упустить из виду, если он соблюдается и уважается. В конце концов дело в беспрепятственном функционировании системы уголовного правосудия, надлежащем функционировании процессуальных гарантий, являющихся не бросающейся в глаза основой стабильной и процветающей экономики, в которой коррупция является скандальным исключением, а не нормой.

Что касается связи между независимостью судебной системы и стабильностью экономики, следует обратиться, с одной стороны, к многочисленным исследованиям, проведенным с этой целью Всемирным банком. Эти выводы были затем также переведены на язык Каирской декларации о независимости судебной системы, сформулированной на II Арабской

конференции по проблемам правосудия в феврале 2003 года, где было повторено, что «независимая судебная системы – это основной принцип, на котором базируются гражданские свободы, права человека, всеобъемлющие процессы развития, реформы торгово-инвестиционных режимов, региональное и международное экономическое сотрудничество и развитие демократических институтов». Что касается связи между коррупцией и независимостью судебной системы, следует заглянуть в Статью 11(1) Конвенции ООН против коррупции, в которой однозначно говорится, что «Принимая во внимание независимость судебной системы и ее критически важную роль в борьбе с коррупцией, каждая страна-участник в соответствии с фундаментальными принципами своей правовой системы и без ущерба для независимости судебной системы предпринимает меры для содействия неподкупности и исключения возможностей для коррупции среди работников судебной системы». Существующая связь между уголовным правосудием и независимостью судебной системы в течение долгого времени признается в международном масштабе. Первый из «шести Бангалорских принципов поведения судей» (далее именуемых «Бангалорские принципы») 4, появившийся под эгидой Организации Объединенных Наций в 2001 году, гласит: «Независимость судебной ветви власти является предпосылкой для равенства всех перед законом и основополагающей гарантией справедливого судебного разбирательства. Таким образом судья отстаивает и служит примером независимости судебной ветви власти как в ее человеческом, так и в институциональном аспектах».

Статья 6 Европейской конвенции гласит, что «Все имеют право на справедливые и публичные слушания в обоснованные сроки независимым и беспристрастным органом правосудия, созданным в соответствии с законодательством». В своей судебной практике Европейский суд по правам человека (далее именуемый «ЕСПЧ») интерпретировал это положение с тем, чтобы включить целый ряд критериев, которые помогают в определении того, соответствует ли принимающий решения орган определению «независимый и беспристрастный» суд с целью применения процессуальных гарантий, содержащихся в Статье 6. Давно зарекомендовавшая себя и последовательная судебная практика ЕСПЧ, создающая четкую связь между справедливым судебным разбирательством и независимостью судебной ветви власти, является однозначным свидетельством глубинной связи между отдельными правами людей, вовлеченных или подвергающихся уголовному правосудию, с одной стороны, и системными требованиями независимости судебной ветви власти и беспристрастности с другой стороны.

В настоящем документе основное внимание будет уделено тем аспектам независимости судебной системы, которые были оговорены организаторами – такие как назначение на должность, выход на пенсию и отставка судей, дисциплинарные процедуры, статус и роль профессиональных объединений в отстаивании интересов судей и гарантии независимости судебной системы посредством эффективной организации и озвучивания интересов судебной ветви власти. При рассмотрении этих аспектов основное внимание в документе будет уделено в первую очередь и главным образом международным и региональным документам, посвященным сохранению независимости судебной ветви власти. Кроме того, акцент в документе будет сделан на отечественный опыт, главным образом с помощью решений конституционного и верховного судов. Считается, что эти международные документы – хотя многие из них однозначно не являются обязательными для исполнения – представляют собой новый достигнутый в мире консенсус о минимальном наборе определенных аспектов независимости судебной ветви власти. Состоится ознакомление с отечественной и международной судебной практикой с целью неформального обсуждения с приведением примеров из реальной жизни.

В документе не делается попытка сделать всеобъемлющий научный обзор этих аспектов независимости судебной ветви власти. Скорее в нем сделана попытка разъяснить некоторые проблемы и выделить определенные могущие быть воплощенными на практике нормативные решения, которые могли бы давать информацию лицам и органам, ответственным за принятие решений, и регулирующим органам в будущем. Нижеследующие

наблюдения приводятся в контексте независимости обычных судов, однако, считается, что они во многих отношениях могут применяться к конституционным судам и органам правосудия.

I – Предварительные замечания - объективная независимость и ее внешние проявления

Прежде чем начать детальное рассмотрение вышеуказанных вопросов крайне важно сделать несколько предварительных замечаний, которые послужат фоном и основой любого серьезного обсуждения независимости судебной ветви власти. В этом начальном разделе представлены некоторые предварительные замечания о вызывающих беспокойство моментах, касающихся разделения полномочий (в части I.1), и значимости внешнего проявления независимости (в части I.2) перед переходом к детальному рассмотрению конкретных тем, рассмотрение которых является целью настоящего документа.

I.1 – Моменты, касающиеся разделения полномочий

Среди ученых, занимающихся проблемами конституционного суда, бытует мнение, что гарантии разделения полномочий являются самыми главными гарантиями независимости судебной ветви власти в целом, а также независимости отдельных судей. Обеспокоенность по поводу разделения полномочий выходит за рамки обеспокоенности по поводу политического вмешательства в конкретные судебные решения или полномочий по возможному назначению и смещению с должности, осуществляемым политическими силами в отношении судебной ветви власти.

Не стоит забывать, что законодатель регулирует структуру судебной ветви власти и процедуры, по которым работают суды, объемы и распределение судебных полномочий и квалификацию судей. Кроме того, законодательная ветвь власти держит бразды правления, тем самым контролируя не только заработную плату отдельных судей, но и бюджет судебной системы в целом. В недавно принятом решении по делу «Сасилор Лормине против Франции» ЕСПЧ напомнил, что хотя Конвенция не предусматривает конкретной теории разделения полномочий и не требует, чтобы страны-члены «соблюдали любые теоретические конституционные концепции, касающиеся допустимых пределов взаимодействия властей... понятие разделения полномочий между политическими органами государства и судебной ветвью власти приобретает растущую значимость в ее прецедентном праве».

Эта растущая значимость этого понятия, очевидно, просматривается в таких делах в рамках Статьи 6, где ЕСПЧ приходится неоднократно напоминать правительствам стран-членов о важности невмешательства в работу судов, а также о важности не поддаваться соблазну создавать не обладающие независимостью квазисудебные органы для разрешения споров. Признание окончательного характера судебных решений противоположными представителями политических ветвей власти – это еще один периодически вызывающий беспокойство момент. «Базовые принципы ООН о независимости судебной системы»⁶ гласят: «Не существует какого-либо неуместного или неоправданного вмешательства в судебный процесс, а судебные решения, принятые судами, не подлежат пересмотру. Этот принцип не наносит ущерба пересмотру судебных решений или смягчению или сокращению компетентными органами приговоров, вынесенных судебной властью, в соответствии с законодательством (Принцип 4)». Повторение этого фундаментального момента - Рекомендация № (94) 127 Комитета министров в Совете Европы оговаривает в пункте 2.a.iv, что «за исключением решений об амнистии, помиловании или о чем-то подобном, государство или власть не должны принимать какие-либо решения, которые задним числом отменяют судебные решения».

Действительно следует принять во внимание, что в настоящее время в Великобритании и различных странах Содружества возможность пересмотра судебного решения помимо реализации исключительного права на помилование является достаточно актуальной темой. Перечень вызывающих беспокойство моментов, связанных с разделением полномочий, мог бы включить в себя намного больше, чем вышеприведенные примеры, что вышло бы далеко за рамки настоящего документа. Цель настоящего раздела заключалась не в том, чтобы сделать всеобъемлющий обзор вызывающих беспокойство моментов, связанных с разделением полномочий, а в том, чтобы подчеркнуть, что такие вызывающие беспокойство моменты отвлекают внимание от какого-либо обсуждения независимости судебной системы вне зависимости от конкретных концепций, понимания и требований о «надлежащем разделении» внутри правовой системы.

1.2 – Важность внешнего проявления независимости

В своем эпохальном решении в деле Финдли против Великобритании ЕСПЧ отметил, что суд напоминает, что для того, чтобы установить, может ли орган правосудия считаться «независимым», нужно обратить внимание, среди прочего, на способ назначения его членов и срок их пребывания в должности. Наличие гарантий от внешнего давления и вопрос проявляет ли орган внешние признаки независимости (параграф 73 с подчеркиванием). Таким образом помимо существенных или материальных критериев независимости ЕСПЧ обеспокоен впечатлением, которое суды производят на аудиторию.

В высшей степени похожая обеспокоенность была озвучена Верховным судом Канады в долгосрочном решении, касающемся гарантии справедливого судебного разбирательства (s. 11(2)) в Хартии прав и свобод от 1982 года, решение по делу Валенте против королевы (решение, самые важные выводы которого были впоследствии повторены в «Справочнике местных судей») в следующих выражениях: Хотя независимость судебной системы – это статус или отношения, опирающиеся на объективные условия или гарантии, а также умственный настрой или установка при фактической реализации судебных функций, разумно... что испытание на независимость для целей, указанных в s. 11(d) Хартии должно заключаться в том (если говорить о беспристрастности), может ли судебный орган обоснованно восприниматься как независимый. И независимость и беспристрастность имеют фундаментальное значение не только для способности осуществлять правосудие в конкретном деле, но и для уверенности отдельных людей и общества в отправлении правосудия. Без такой уверенности система не может пользоваться уважением и одобрением, которые жизненно необходимы для ее эффективной работы.

Таким образом важно, чтобы судебный орган воспринимался как независимый и беспристрастный и чтобы испытание на независимость предусматривало такое восприятие. Однако восприятие должно, как я предложила, быть восприятием того, пользуется ли судебный орган жизненно важными объективными условиями или гарантиями независимости судебной системы, а не восприятием того, каким образом он по сути действует, независимо от того, пользуется ли он такими условиями или гарантиями. (с подчеркиванием). К этому Верховный суд добавил следующее – в «Справочник местных судей» (в параграфах 9 и 10): Независимость судебной системы ценится, потому что она служит важным социальным целям – это средство обеспечения этих целей. Одной из этих целей является сохранение веры общества в беспристрастность судебной системы, что жизненно важно для эффективности системы судов. Независимость способствует тому, что правосудие будет осуществляться в отдельных делах.

Еще одна социальная цель, выполняемая независимостью судебной системы, - это сохранение равенства всех перед законом, одним из аспектов которого является конституционный принцип о том, что реализация всей власти общества должна в конечном итоге реализовываться в главенстве права. Именно имея в виду эти более широкие цели и задачи, следует понимать эти причины и решения по апелляциям.

Заметьте, что в Бангалорских принципах повторяется та же тема: важность создания и сохранения внешнего проявления независимости красной нитью проходит через эти принципы. В преамбуле признается, что «вера общества в судебную систему и в моральный авторитет и неподкупность судебной системы имеет первостепенное значение в современном демократическом обществе». Это подчеркивается во всех разделах текста:

1.3. Судья не только свободен от неуместных связей и влияния исполнительной и законодательной ветвей власти, но и должен также внешне выглядеть таковым для разумного наблюдателя.

1.6. Судья демонстрирует и продвигает высокие стандарты поведения судьи для того, чтобы укреплять веру общества в судебную систему, которая имеет фундаментальное значение для поддержания независимости судебной системы.

2.2. Судья обеспечивает, чтобы его или ее поведение как в зале суда, так и за его пределами сохраняло и повышало веру общества, профессионалов и участников процесса в беспристрастность судьи и судебной системы.

3.1. Судья поступает так, чтобы его или ее поведение было безупречным в глазах разумного наблюдателя.

3.2. Поведение судьи должно вновь подтверждать веру людей в неподкупность судебной системы. Правосудие должно не просто отправляться, а должно быть понятно, что оно отправляется.

4.1. Судья избегает нарушения приличий и внешнего проявления нарушения приличий во всей деятельности в должности судьи.

4.2. Будучи объектом постоянного внимания общественности, судья должен согласиться с личными ограничениями, которые могут показаться обременительными для обычного гражданина, и должен идти на это свободно и добровольно. В частности, судья ведет себя так, чтобы его поведение было достойно его должности.

Как видно из вышеуказанного краткого обзора и множества примеров, приводимых многочисленными сторонами, задействованными в проводимой дискуссии, по-видимому, все согласились, что помимо жесткой объективной гарантии независимости судебной системы есть однозначная необходимость в сохранении и продвижении общественного восприятия этой независимости в государстве. Суды, по-видимому, достаточно внимательно и даже реалистично относятся к взаимосвязи организационно-правовой независимости и способа, которым она воспринимается общественностью. Ответственность за культивирование этой независимости четко осознается исполнительной ветвью власти и самими судьями. Хотя ожидается, что исполнительная власть оставит судебную систему в покое и освободит ее от ненадлежащего вмешательства, как минимум из Бангалорских принципов понятно, что судьи (хотя их решения, поведение и положение), как считается, вносят значительный вклад в создание или разрушение доверия со стороны общества – социальный фактор, от которого зависит надежность судебного органа (и в конечном итоге конституционного проекта). Бытует мнение, что принятие и реализация кодекса судейской этики может внести значительный вклад в стимулирование надлежащего поведения судей.

II – Квалификация и назначение судей

Заметьте, что согласно федеральному документу № 51 судебная система отличается от исполнительной ветви власти, поскольку ее работникам необходимо обладать уникальной квалификацией. По словам авторов документа «во-первых, потому что особенная

квалификация, являющаяся жизненно необходимой для работников (судейского корпуса), в первую очередь во внимание должен приниматься тот способ отбора, который лучше всего обеспечивает эту квалификацию, во-вторых, потому что постоянное пребывание в должности, при котором происходят назначения на должность в этом корпусе, должно быстро разрушать весь смысл зависимости от органа, который их назначает». Именно это оправдывает сложный процесс назначения судей вместо всеобщих выборов, обычно используемый для исполнительной ветви власти. Действительно весь смысл назначения судей вызывает вопросы, как только профессиональные критерии перестают быть самыми главными в процессе назначения. Проблемы с независимостью судебной ветви власти зачастую начинаются с назначением судей, при котором в двух политизированных процедурах назначения профессиональной квалификации приходится уступать политическим соображениям. Связь между квалификацией судей и процессом назначения четко установлен в «Базовых принципах ООН о независимости судебной системы», где говорится, что «лица, избираемые на должность судей, являются неподкупными и способными людьми с соответствующей юридической подготовкой или квалификацией. Любой способ отбора судей защищает от назначения судей по ненадлежащим мотивам» (Принцип 10). Обеспокоенность по поводу профессиональных критериев также повторяется в Рекомендации № R (94) 12 «Все решения, касающиеся профессиональной карьеры судей, должны базироваться на объективных критериях, а отбор и карьера судей должны базироваться на заслугах, относящихся к квалификации, неподкупности, способностях и эффективности».

Довольно эффективным способом обеспечения того, что профессиональная квалификация занимает главное место в процессе отбора, является прохождение кандидатов через конкурс, оцениваемый экспертами, способными игнорировать политические и моральные факторы в процессе принятия решения. Тут стоит отметить, что тот факт, что судьям приходится принимать ответственные решения, необязательно приводит к адекватному процессу отбора, поэтому исключение лиц со стороны из процесса принятия решения не является действительным решением этой проблемы. Без адекватных и четко определенных критериев отбора и надлежащим образом работающего процесса отбора любая правовая система сталкивается с угрозой того, что все закончится судебной системой, в рамках которой будут игнорироваться профессиональные критерии и будет преобладать отбор по другим мотивам. Стоит указать *ab initio* (против своей воли), что страны с общим правом и гражданским правом сильно отличаются с точки зрения своих режимов назначения судей. В странах с гражданским правом судьи зачастую рассматриваются как карьерные работники юстиции, принимаемые для работы в течение всей жизни обычно сразу после юридического института. И, напротив, в большинстве стран с общим правом судебная карьера рассматривается как один из множества вариантов, имеющихся у юриста в течение всей карьеры, и вполне приемлемо становится судьей после работы юристом или ученого-юриста в середине юридической карьеры, сразу после того, как человек приобретет репутацию уважаемого юриста.

Необходимость отражать гендерный баланс общества в рядах судебной системы все больше осознается в Европе. Кроме того, важно отметить, что помимо профессиональной квалификации в нескольких странах, где наблюдается большое разнообразие национальностей, конфессий и языков, все большую значимость приобретает вопрос того, должен ли национальный, языковой и конфессиональный состав судебной системы зеркально отображать или совпадать с таковыми, наблюдаемыми в обществе. Этот вопрос является еще более актуальным в постконфликтных обществах, где враждебность между различными группами общества ведет к постоянному подавлению одной группы другой группой.

Заметьте, что в таком контексте было бы затруднительно продвигать такое многообразие исключительно из-за того, что менее вероятно, что люди из постоянно подавляемых групп закончат учебное заведение и таким образом получат юридическое образование. Тем не менее, в той степени, в которой судебная власть не способна надлежащим образом

реагировать на претензии заявителей из непривилегированных слоев общества, судьи не смогут значимым образом способствовать защите фундаментальных прав человека и базовых принципов конституционализма. Заметьте, что вышеуказанные соображения призывают к позитивному разрешению разногласий и поэтому достигают намного больше, чем запрет на отражение дискриминации в Базовых принципах ООН о независимости судебной системы, где оговаривается, что «при выборе судей не допускается дискриминация лица по признаку расы, цвета кожи, пола, вероисповедания, политических или других убеждений, национальности или социального происхождения, имущества, рождения или статуса, за исключением требования о том, что претендент на должность судьи должен иметь гражданство соответствующей страны, что не считается дискриминацией. (Принцип 10)» Безусловно, критерии отбора могут и чаще всего действительно отличаться друг от друга для судов низшей и высшей инстанции. В качестве тенденции можно отметить, что профессиональные организации судей склонны почти полностью контролировать назначения судей в суды низшей инстанции, тогда как исполнительная власть участвует в назначениях в суды высшей инстанции. Акцент на надлежащий баланс не является тривиальным. В Конституции США был установлен весьма политизированный механизм назначения членов Верховного суда, при котором кандидатура, предложенная президентом, должна утверждаться Сенатом (т.е. высшей палатой законодательного органа) (См пункт 2 Раздела 2 Статьи 2 Конституции США – Положение о назначениях). Утверждение в Сенате – это не формальность: даже действующему президенту Бушу пришлось отозвать одного из своих выдвиженцев на место в Верховном суде США и предложить более подходящего кандидата, который устроил Сенат.

На первый взгляд Конституция Индии, кажется, наделяет серьезными возможными полномочиями исполнительную власть на назначение судей в Верховный суд, оговаривая в Статье 217(1), что «Каждый судья Верховного суда назначается президентом под его личное гарантию и поручительство после консультаций с председателем Верховного суда, губернатором или штатом, и в случае назначения судьи не на должность председателя Верховного суда с председателем Верховного суда и [занимает должность в случае дополнительного или исполняющего обязанности судьи, как оговорено в Статье 224, и в любом другом случае, пока он не достигнет возраста (шестидесяти двух лет)]». В значимом, хотя и много критикуемом решении (Ассоциация зарегистрированных адвокатов Верховного суда против Индийского союза, AIR 1994 SC 268) Верховный суд Индии отменил свое предыдущее решение и постановил, что по существу дела – и особенно в случае разногласий между президентом и председателем Верховного суда – мнение председателя Верховного суда должно иметь решающее значение в консультациях.

Верховный суд утверждал, что этот обязательный для исполнения совет был приемлемым, поскольку старшие судьи были лучше знакомы с профессиональными и личными качествами кандидатов и были также лучше информированы о потребностях судебной системы, которые нужно было удовлетворить посредством предстоящего назначения. Хотя борьба за назначения на высшие судебские должности в Индии продолжается, важно отметить, что многие современные конституции склонны верить определенные аспекты назначения судей профессиональному органу, в состав которого частично входят судьи и старшие судьи и частично представители правительства высшего звена и представители юридического сообщества (обычно адвокаты и преподаватели права). Эти комиссии по услугам судебной системы склонны иметь функции, связанные с управлением и самоуправлением судебной системой помимо назначения судей, а также, если речь идет о назначениях их роль может быть просто консультативной. Тем не менее, эти органы должны рассматриваться как площадки для консультаций или принятия решений, посредством которых многочисленные представители юридического сообщества могут выразить свои предпочтения в делах, связанных с назначением судей. Согласно Конституции Южно-Африканской Республики Комиссия по услугам судебной системы (s.178 и последующие) являет собой примечательный пример.

Стоит заключить этот раздел предложением из Рекомендации № R (94) 12, касающимся

предпочтительных качеств независимого назначающего органа, особенно если в этой рекомендации отмечается два четких момента. С одной стороны, там утверждается, что «орган, принимающий решение об отборе и карьерном росте судей, не должен зависеть от государства и правительства. Для того чтобы защитить его независимость правила должны гарантировать, что, например, его работники выбираются судебной системой и что орган сам принимает решения о своих процедурных правилах». Тем не менее, там также говорится: «Однако там, где положения конституции и законов и традиции позволяют государству назначать судей, должны быть гарантии, обеспечивающие прозрачность и независимость порядка назначения судей на практике и то, что на решения не будут влиять какие-то причины помимо тех, которые имеют отношение к вышеупомянутым объективным критериям».

В своем решении о назначении судей Конституционный суд Венгрии постановил, что это является требованием конституционной значимости, что в ходе назначения судей решение или действие решения представителя других ветвей власти или какой-то другой фактор нейтрализуется существенным влиянием судебной власти. Это требование также применяется к выборам судейских работников более высокого звена. Это положение не устраняет всего влияния исполнительной власти на назначение судей *per se* (как таковое). Решение в точности повторяет слова из решения Конституционного суда Германии о том, что разделение полномочий не означает абсолютного разделения всех трех ветвей власти. Скорее исполнительная власть и судебная власть должны взаимодействовать, при этом не замахиваясь на «ключевые функции» других ветвей власти. Действительно ликвидация подавляющего вмешательства других ветвей власти в назначения на должность, повышение по службе, смещение судей имеет решающее значение для превращения судебной ветви власти в самостоятельный орган. Конституционные суды как гаранты разделения полномочий играют важную роль в поддержании этого баланса.

III – Выход на пенсию и отставка

Большинство юридических систем дает право и гарантирует пребывание в должности судьи до фиксированного возраста выхода на пенсию – как в случае с федеральными судьями и судьями Верховного суда в США – до «хорошего поведения» (Конституция США, Статья 3, Раздел 1). Последняя формулировка дает самим судьям Верховного суда право определить, когда они принимают решение об отставке. Независимость и беспристрастность судебной системы не защищена в достаточной мере в стране, пока и если судьи не защищены от принудительной отставки или выхода на пенсию. К сожалению, примеры этого можно обнаружить в странах Европы и бывших советских республиках. Недавно в начале апреля 2007 года президент Украины Ющенко распорядился распустить парламент и объявить о проведении досрочных выборов частично потому что – в результате нехватки голосов – возглавляемое Януковичем парламентское большинство опасно приблизилось к тому, чтобы заручиться достаточной поддержкой для отмены президентских вето.

Указы о роспуске были оспорены в Конституционном суде, что (не в первый раз) подвергло судей Конституционного суда огромному политическому давлению. Председатель Конституционного суда подал в отставку, а пять судей Верховного суда пожаловались на пресс-конференции на неприемлемое политическое давление. Действительно через менее чем две недели премьер-министр Янукович настолько потерял терпение, что заявил польским СМИ о том, что если Конституционный суд не в состоянии принять решение о конституционности указа о роспуске, он заслуживает того, чтобы его распустили. В середине мая шеф службы безопасности заявил в телевизионном интервью, что спецслужбы не оказывают какого-либо давления на Конституционный суд, но признал, что они расследуют обвинения в коррупции в отношении судьи Конституционного суда. Вскоре трое судей были смещены с должности судей Конституционного суда, а еще четверо ушли на больничный, что было событием, подтолкнувшим президентскую администрацию сделать

вывод о том что Конституционного суда больше нет и затем распорядиться о проведении расследования генеральной прокуратурой деятельности Суда.

Когда новый председатель вступил в должность, он заверил представителей других ветвей власти в длинном интервью газете, что Конституционный суд Украины не политизирован. Завершая этот раздел важно отметить, что действующая исполнительная власть может легко найти средство, которое сделает возможным формирование судебной системы без принуждения негодных судей к отставке. Создание новых мест для судей или даже целых новых судов – это великий соблазн во времена, когда суды имеют критически важное значение для государства. План президента Рузвельта (провалившийся или спорный) по совершенствованию работы судов во времена Нового курса является одним из таких примеров. Из более поздней информации можно вспомнить, что во времена председательства в Верховном суде Израиля Аарона Барака ему пришлось отразить несколько попыток при создании отдельного Конституционного суда, который, как предусматривалось, работал (или работал бы) рядом с Верховным судом под председательством Барака – органа, который имел очень важное значение для государства на тот момент.

IV – Дисциплинарные процедуры и их влияние на независимость судебной системы

В силу ограниченности объема этого документа невозможно предложить полный детальный обзор дисциплинарных процедур и их влияния на независимость судебной системы. Вместо этого в нем будет сделана попытка выделить несколько моментов, которые следует принимать во внимание при рассмотрении этого довольно непростого и деликатного вопроса.

Во-первых, ясно, что любой обзор дисциплинарных процедур в отношении судей будет принимать во внимание тот факт, что такие санкции ставят под угрозу гарантии пребывания судей в должности. Даже такие более мягкие дисциплинарные санкции, как задержка в продвижении по службе сильно влияют на судей, поскольку должность судьи обычно воспринимается как постоянный карьерный рост, в котором люди очень заинтересованы. Дисциплинарные санкции, такие как дисциплинарный перевод на другую должность оказывают значительное воздействие на личную и семейную жизнь соответствующих судей. Смещение или освобождение от должности – это намного более серьезная дисциплинарная санкция и считается самой последней мерой.

Во-вторых, дисциплинарные санкции в конечном итоге связаны с оценкой результатов работы судей и подотчетностью судей. Бангалорские принципы (6.5) гласят: «Судья выполняет свои обязанности судьи, в том числе вынесение определенных решений, эффективно, справедливо и с обоснованной расторопностью». Согласно Базовым принципам ООН о независимости судебной системы «судьи подлежат отстранению от выполнения своих обязанностей или увольнению только по причине неспособности или поведения, которое делает невозможным для них исполнение своих обязанностей. (Принцип 18)»

Из вышеизложенного становится ясно, что как правило, дисциплинарные санкции не накладываются как следствие (выговор) конкретного решения судьи в конкретном деле. Для того чтобы надлежащим образом оценить значимость этого последнего вывода рассмотрим решение Конституционного суда Хорватии по заявлению в Конституционный суд, по которому судьи обычных судов оспаривали решение Высшего судебного совета, который отказал им в продвижении по службе в Верховный суд. Судьи утверждали, что отказ в их назначении явился нарушением независимости судебной ветви власти. Конституционный суд Хорватии заявил: Утверждения заявителей о нарушении конституционного принципа независимости судей и их иммунитета (Статьи 115 и 119 Конституции) обоснованы, потому что Высший судебный совет вынес свои решения по отдельным кандидатурам, помимо

прочего, на основании мнения председателя Верховного суда, в котором содержались суждения о сроке действия конкретных судебных решений, в принятии которых кандидаты принимали участие.

Срок действия конкретных судебных решений может изучаться только компетентным судом согласно мерам судебной защиты, т.е. Конституционным судом согласно заявлению в Конституционный суд. При оценке работы судьи во внимание могут приниматься только оценки судов высшей инстанции согласно решению о мерах судебной защиты.

В вышеуказанном случае были также нарушены конституционные принципы Статей 115 и 119, потому что Высший судебный совет при процедуре назначения принимал решения на основе мнений, которые содержали суждения о надлежащих действиях отдельных судей в ходе вынесения конкретных судебных решений, принятых советом судей. Это также было нарушением юридических положений о секретности и конфиденциальности рассмотрения дел в суде и голосования...”

Дело особой деликатности: хотя на первый взгляд заявление в Конституционный суд направлено против решения Высшего судебного совета, по существу дела оспаривается мнение председателя Верховного суда. Решение Конституционного суда Хорватии направлено на поддержание хрупкого баланса и выслушивание заявления в Конституционный суд, поданное судьями по существу дела, при этом тем не менее, не вмешиваясь во внутренние дела судебной ветви власти. В-третьих, в дисциплинарном деле с участием судей следует обращать особое внимание на применимость процедурных гарантий. Комплекс таких гарантий представлен в Базовых принципах ООН о независимости судебной системы, в которых говорится, что: 17. Обвинение или жалоба, выдвинутая против судьи и связанная с его/ее судебными и профессиональными обязанностями, рассматривается быстро и справедливо в соответствующем порядке. Судья имеет право на справедливое слушание. Изучение дела на его начальной стадии ведется конфиденциально, если что-то иное не запрашивается судьей. 19. Все дисциплинарные процедуры, процедуры по отстранению от должности или увольнению определяются в соответствии с установленными стандартами судейского поведения. 20. Решения о дисциплинарных процедурах, процедурах по отстранению от должности или увольнению подлежат независимому рассмотрению. Этот принцип может не применяться к решениям судов высшей инстанции и решениям законодательной ветви власти об импичменте или аналогичных процедурах.

Важно отметить, что в дисциплинарных делах соображения скорости служат не только интересам судьи, который обвиняется, но и интересам всей судебной системы. Помимо свидетельства о подотчетности судей и веры общества в судебную систему также приходится принимать во внимание тот факт, что судебные системы склонны к недоукомплектованности и перегруженности, что означает, что длительные дисциплинарные разбирательства против одного или нескольких судей означают большую нагрузку на остальных судей. Эта нагрузка может быть смягчена только быстрым назначением новых судей. Такие назначения (если это необходимо), однако, не могут происходить пока не будет вынесено окончательное определение по делу в дисциплинарном производстве.

Это простое, но тем не менее важное затруднение, касающееся пересмотра судейских решений об освобождении от должности (импичменте) в деле о федеральном судье, было озвучено покойным председателем Верховного суда Ренквистом в деле Никсон против США (506 U.S. 224 (1993)). Представляя большинство, он обнаружил, что просьба о пересмотре решения об импичменте в конечном итоге не подлежит рассмотрению судом в рамках доктрины политических вопросов. Кроме того, председатель Верховного суда признал, что если бы он разрешил пересмотр судебного решения об импичменте, суд нарушил бы баланс, который авторы Конституции хотели ввести для федеральной судебной системы, когда они предусмотрели для судей возможность импичмента другой ветвью власти. Он добавил, что

«отсутствие окончательности и трудность с формированием средств судебной защиты от возможности рассмотрения в судебном порядке.»

Это наблюдение объясняет четвертый момент, касающийся роли судебной ветви власти, являющейся судьей своих собственных дел. Крайне важно понять, что пересмотр дисциплинарных решений вместе с пересмотром (отказом от пересмотра) назначения судей превращает судебную ветвь власти в судью для самой себя, по сути делая возможным для судов высшей инстанции оказание такого влияния на выборы судей, которое они не обязательно хотели иметь при разработке организационно-правовых форм. Заметьте, что вследствие ограниченности настоящего документа в объеме дальнейшие сложные моменты процесса пересмотра решений в конституционных судах, затрагивающие независимость судебной ветви власти, будут по мере необходимости рассматриваться в нижеследующих разделах.

V – Гарантия независимости судебной ветви власти через эффективную организацию и озвучивание интересов судейского корпуса

Этот раздел посвящен рассмотрению серьезных моментов, связанных с более эффективной судебной системой. Хотя на первый взгляд может показаться, что наличие эффективной судебной системы было делом эстетики, легко понять каким образом качество и скорость работы судебной системы влияют на качество защиты прав в стране с конституционной демократией. Даже наиболее уважаемые конституционные демократии Европы склонны накапливать огромное количество дел, назначенных к слушанию, что приводит в результате к серьезному запаздыванию в проведении судебных процессов. Вечно длящиеся уголовные и особенно гражданские дела создают дополнительные сложности для судов не только потому, что судьи передают незавершенные дела друг другу перед выходом в отставку, но и потому что в течение длительного периода времени правовая среда может резко меняться – таким образом усугубляя травмы, нанесенные уже пострадавшему потерпевшему.

V.1. Неорганизованная и неэффективная судебная система способствуют дальнейшему нарушению прав вместо того, чтобы предложить средства судебной защиты. Один только факт, что в очереди на рассмотрении в ЕСПЧ находится множество дел, где стороны жалуются на крайне длительную задержку в судебном рассмотрении, по-видимому, подчеркивает вышесказанное. Длительные процессуальные задержки служат спусковым крючком кратким и резким решениям, где государству приходится выплачивать компенсацию за травмы, нанесенные их налогоплательщикам медленным правосудием. Понятие подотчетности судей было отчасти придумано для того, чтобы реагировать на подобные аномалии системы, возникающие в таком большом масштабе, таким недвусмысленным и бесспорным образом.

Системы самоуправления судебной системой были введены в большинстве современных конституционных демократий для реагирования на вышеуказанные проблемы. Чаще всего эти механизмы страдают от склонности судейской организации скрывать свои собственные слабости вместо того, чтобы преодолевать их. Самоуправление судебной системой имеет элемент саморегулирования, позволяющий – в принципе – любой судебной системе реагировать на возникающие на уровне руководства проблемы самостоятельно. При такой организации задача председателей Верховных судов и старших судей заключается не просто в обеспечении единообразного применения законов во всей своей судебной системе, а также в гарантии того, что дела будут рассматриваться в приемлемые сроки. Принятие этического кодекса судей – это важная функция и следствие самоуправления судебной системой. К сожалению, такие кодексы непопулярны в посткоммунистических странах, несмотря на то, что принятие всеобщего судейского кодекса этики осуществляется в Организации объединенных наций.

Предполагая насколько сильна эта тенденция продвижения значимых кодексов этики на международном уровне, следует взглянуть на Лимасольские результаты 2002 года, подготовленные работниками судебского корпуса стран Содружества. Кроме того, важно добавить, что в 2006 году на XIII саммите судей Иbero-Американского региона был принят Иbero-Американский этический кодекс. Правильно понимаемое самоуправление привнесло бы и действительно несет в себе огромный обучающий потенциал, который зачастую не принимается во внимание. Международное сотрудничество судебных работников имеет диалогический аспект, который зачастую не принимается во внимание: возможности обмениваться опытом могут подвигнуть отечественные суды на то, чтобы учиться друг у друга и лучше работать.

Существует несколько международных площадок, которые содействуют такому сотрудничеству как между национальными судами, так и между конституционными судами. Международно известная судебная система бесспорно находится в лучшем положении для переговоров внутри страны и может намного громче заявить о своих требованиях в процессе составления бюджета и принятия законов. Такие попытки будут также вполне вписываться в Бангалорские принципы, которые гласят, что «судья предпринимает обоснованные шаги для сохранения и увеличения знаний, совершенствования навыков и личных качеств судьи, необходимых для надлежащего исполнения обязанностей судьи, используя имеющиеся преимущества, под контролем судебского корпуса, перед судьями. (6.3)» и в частности, что «судья находится в курсе актуальных событий международного права, включая международные конвенции и прочие документы, устанавливающие стандарты прав человека».

Что касается последнего, важно отметить, что суды находятся в особенно шатком положении, когда им приходится защищать заявку, особенно дорогостоящую заявку, в национальном парламенте. В некоторых конституциях содержатся гарантии для процесса составления бюджета во избежание ситуации, когда судам в конечном итоге приходится в открытую торговаться за финансирование в парламенте.

V.2. Из-за характера юрисдикции площадок для пересмотра решений в конституционном суде конституционные суды могут сталкиваться с заявлениями, которые напрямую влияют на структуру и работу обычной судебной системы. Такие заявления могут касаться конституционности создания или отмены различных судов, квалификации лиц, назначаемых на должность судьи или продвижение судей по службе, изменение вознаграждения труда судей, дисциплинарных санкций и правил снятия с должности и прочих нарушений независимости судебной системы. Когда речь идет о таких заявлениях, решение конституционного суда действительно напрямую влияет на состав, работу и неподкупность судей.

Что касается структуры судебной системы в целом, нетрудно понять каким образом замедление в создании дополнительного уровня апелляционных судов (районных судов), введенное посредством поправок в Конституцию от 1997 года и не реализованное в полной мере в течение многих лет, могло помешать эффективности судебной системы – как это произошло в Венгрии. После многочисленных изменений местонахождения, юрисдикции и работы районных судов в 1999 году парламент Венгрии решил продолжить работать с одним центральным районным судом. Конституционность этого решения была оспорена и в 2001 году конституционный суд обнаружил, что задержка в создании районных судов достигла неконституционного уровня. У Конституционного суда было сравнительно достаточное основание для своего решения, поскольку редакция измененной Статьи 45(1) Конституции однозначно перечисляет районные суды среди других судов общей юрисдикции.

В своем решении Конституционный суд подчеркнул, что парламент свободен в определении способа и скорости мер, необходимых для создания районных судов в пределах языка

конституции. Однако поскольку редакция Статьи 45(1) предусматривает большее количество районных судов, создание всего одного суда не отвечает требованию, установленному в конституции, и представляет собой неконституционное упущение. В этом случае Конституционный суд Венгрии использовал довольно простой текстовый аргумент: в Статье 45(1) Конституции упоминаются районные суды – что означает более чем один суд. Помимо этого момента Конституционный суд не ввел в действие дополнительные гарантии, исходящие из равенства всех перед законом или конституционных прав, и не установил дополнительные критерии конституционности для исполнения будущими законодателями. Хотя решение может показаться упрощенным, крайне важно понять, что это дело само втянуло Конституционный суд в весьма показательное и деликатное политическое противоречие.

Действительно некоторые из судей Верховного суда посчитали, что в этом деле не было даже основания для установления неконституционного упущения. Эта деталь имеет крайне важное значение, поскольку когда Конституционный суд обнаруживает неконституционное упущение, он может задать крайний срок для исправления ситуации. Таким образом Конституционный суд может однозначно обязать законодательную власть создать закон, создающий основу для потенциального конфликта с исполнительной властью. Хотя у Конституционного суда нет средств для реализации этого решения, несоблюдение крайнего срока может поставить в неловкое положение исполнительную власть даже в случае, если Конституционный суд не установил дополнительных конституционных критериев для содержания принимаемых законодательных актов.

VI – Статус и роль профессиональных объединений в отстаивании интересов судейских работников

В предыдущих разделах настоящего документа были предприняты попытки объяснить каким образом судьи могли бы защищать свои собственные интересы через различные каналы, в том числе самоуправление судей и посредством процесса пересмотра решений в конституционном суде. В этом последнем разделе предпринимается попытка кратко рассмотреть взаимосвязь судебной системы и других профессиональных объединений. Для начала крайне важно иметь в виду, что без активного участия других представителей юридического сообщества судебная система не может исполнять свою основную миссию. Дела поступают в суд с помощью адвокатов (защитников), которые защищают клиентов, Качество их работы – такое как качество работы судей и прокуроров – несет на себе печать качества подготовки юристов стране. В гражданском праве правовые системы, в которых немного меньше возможностей переходить из одной профессии в другую, важность профессионального сотрудничества и взаимодействия, возможно, немного труднее объяснить.

Прямое участие различных категорий профессионалов-юристов в работе Комиссии по юридическим услугам уже упоминалось. Кроме того, любая серьезная правовая реформа, задействует ли она процедурное или материальное право, может быть разумно проведена, только если профессионалы, представляющие все сферы, участвуют и сотрудничают в ней с самого раннего этапа. Этот метод разработки законов, который задействует проведение многочисленных фоновых исследований и анализа воздействия, обычно не практикуется широко в посткоммунистических странах. Отсутствие такого сотрудничества ухудшает в целом качество правовой системы.

Более того, все профессиональные юристы, и входящие и не входящие в коллегия, несут большую ответственность за содействие соблюдению независимости и беспристрастности судебной системы. Это не предполагает, что решения суда не могут открыто критиковаться в СМИ или в колонках газет с политической информацией. Это скорее означает, что юристы должны понимать, что критика решений судей или работы судов несет в себе элемент повышения информированности, особенно если замечания предназначаются более

широкой непрофессиональной аудитории. Таким образом обсуждение значимости решений судей перед более широкой аудиторией – это серьезная ответственность, особенно в странах с зарождающейся демократией, где исполнительной власти следует учиться языку конституционализма и правам человека.

Вывод

В вышеизложенных разделах была предпринята попытка рассмотреть проблему независимости судебной системы, уделив особое внимание таким вопросам, как назначение на должность судьи, отставка судей, дисциплинарные процедуры и роль судебной системы и других профессиональных организаций. В настоящем документе сделана попытка продемонстрировать, что независимость судебной системы является продуктом сложной взаимозависимости и сотрудничества различных государственных и негосударственных структур. При этом в документе утверждается, что помимо «жесткого» разделения ограничительных полномочий намного более «мягкие» соображения, такие как внешние проявления независимости судебной системы, могут играть такую же важную роль. Делая ставку на несколько международных документов и отечественный опыт, в документе была сделана попытка показать, что судебная система несет такую же большую ответственность за определение условий независимости, как и все другие участники, которые могут от случая к случаю предпринимать неудачные шаги с целью посягнуть на эту независимость.

Сентябрь 2008 г.