

Назначение судей: процедура отбора на судейскую должность в Российской Федерации

Доклад Миссии МКЮ 2014



icj

Международная
комиссия
юристов

Международная комиссия юристов, в состав которой входят 60 видных судей и юристов со всего мира, способствует продвижению и защите прав человека посредством соблюдения принципа Верховенства закона, используя свой уникальный юридический опыт в целях развития и укрепления национальных и международной систем правосудия.

Основанная в 1952 г. и осуществляющая свою деятельность на пяти континентах, МКЮ стремится обеспечить поступательное развитие и эффективную имплементацию положений международного права прав человека и международного гуманитарного права; обеспечить осуществление гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав; а также гарантировать независимость судебной власти и юридической профессий.

® Назначение судей: процедура отбора на судейскую должность в Российской Федерации

© Авторское право принадлежит Международной комиссии юристов

Перевод на русский язык: Ирина Чибисова
Графический дизайн и верстка: Евгений Тен

МКЮ разрешает свободное воспроизведение любых частей своих публикаций при условии надлежащего признания авторства и отправления копии публикации, содержащей этот отрывок, в ее штаб-квартиру по адресу:

International Commission of Jurists
P.O. Box 91,
33, Rue des Bains,
Geneva,
Switzerland

E-mail: info@icj.org
www.icj.org

ISBN 978-92-9037-205-9

Назначение судей:
процедура отбора
на судебскую должность
в Российской Федерации

Доклад Миссии МКЮ 2014

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ	3
Миссия МКЮ в Российскую Федерацию в 2014 г.	3
Важность процедуры назначения судей	4
Структура судебной системы в РФ	7
Историческая справка: эволюция российского законодательства по отбору, назначению и продвижению судей	8
Недостатки существующей системы	9
Доклад	11
II. ИНСТИТУТЫ И СТРУКТУРЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ НАЗНАЧЕНИЕ И ПРОДВИЖЕНИЕ СУДЕЙ ПО СЛУЖБЕ	12
Введение	12
Международные стандарты	12
Органы, осуществляющие отбор, назначение и продвижение судей по службе в Российской Федерации	14
Квалификационные коллегии судей	15
Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации	20
Экзаменационные комиссии	23
Высшая экзаменационная комиссия по приёму квалификационного экзамена на должность судьи	25
Комиссия при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов	25
III. ОТБОР И НАЗНАЧЕНИЕ СУДЕЙ	29
Введение	29
Международные стандарты	29
Требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи	30
Заявление о сдаче квалификационного экзамена	31
Внесение представления в Комиссию при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов	45
IV. ПРОДВИЖЕНИЕ СУДЕЙ ПО СЛУЖБЕ	49
Введение	49
Международные стандарты	49
Порядок проведения квалификационной аттестации судей	50
Аттестация и квалификационные классы	52
Критерии, учитываемые при проведении квалификационной аттестации судей	53
V. НОВЫЙ СОСТАВ ВЕРХОВНОГО СУДА	55
Общая информация	55
Специальная квалификационная коллегия судей	56
Специальная экзаменационная комиссия	57
Производство в Специальной экзаменационной комиссии (СЭК)	58
Производство в Специальной квалификационной коллегии судей (СККС)	58
Гарантированные сроки пребывания в должности	59
Независимость СККС	60
Критерии отбора	62
Прочие аспекты	63
VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	65
Выводы	65
Рекомендации	67

I. ВВЕДЕНИЕ

Миссия МКЮ в Российскую Федерацию в 2014 г.

В мае 2014 г. Международная комиссия юристов (МКЮ) провела четвёртую миссию, посвящённую различным аспектам судебной системы Российской Федерации. Данная миссия исследовала законодательство и практику, связанную с квалификационным отбором, назначением и продвижением судей по службе. В ходе миссии МКЮ провела два круглых стола, посвящённых устройству судебной системы, с участием ряда экспертов. Данные семинары были организованы совместно с двумя российскими организациями: Институтом права и публичной политики и Независимым экспертно-правовым советом. МКЮ также провела двусторонние встречи с национальными экспертами, в ходе которых обсуждалось законодательство и практика в сфере отбора, назначения и продвижения судей, а также предложения, связанные с судебной реформой.

В проведении миссии участвовали: Азар Качалия (судья Апелляционного Суда ЮАР и Председатель Исполнительного комитета МКЮ), Джолин Шуккинг (судья Административного высокого торгово-промышленного суда Нидерландов), Видар Штрёмме (председатель норвежского отделения МКЮ), Роушин Пиллей (директор Региональной программы МКЮ по Европе), Тимур Шакиров (правовой советник Региональной программы МКЮ по Европе) и Мари Гьефсен (член норвежского отделения МКЮ). Проведению миссии содействовали консультации Тамары Морщаковой, комиссара МКЮ и судьи Конституционного Суда РФ в отставке. Кроме того, консультативную поддержку миссии оказала Ирина Кузнецова, подготовившая научно-исследовательскую работу для информирования миссии. МКЮ выражает свою признательность всем тем, кто оказал содействие и способствовал успешному проведению миссии.

Настоящей миссии предшествовали три визита МКЮ, посвящённые вопросам устройства и функционирования судебной системы, проведённые в 2010, 2012 и 2013 гг. В ходе своего первого посещения Российской Федерации МКЮ проанализировала общее положение судебных органов в стране; сложности, с которыми они сталкиваются, а также результаты проведённых реформ. По итогам миссии МКЮ подготовила доклад *«Состояние судебной системы в России»*.¹ В докладе был сделан вывод о наличии ряда глубоко укоренившихся проблем с точки зрения обеспечения независимости судей в Российской Федерации, требующих проведения всесторонних реформ, включая процедуры назначения судей и привлечения их к дисциплинарной ответственности, а также судебное администрирование.

В свете данных выводов миссии 2012 и 2013 гг. исследовали систему дисциплинарной ответственности судей и проанализировали порядок и основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности, вплоть до прекращения их полномочий. В докладе миссии 2012 г. *«Защита правосудия: дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации»* рассматривались правовые и практические аспекты дисциплинарного производства, а также их влияние на функционирование су-

¹ *Состояние судебной системы в России*, Доклад исследовательской миссии по судебной реформе в Российскую Федерацию, 2010 г., <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/05/Russia-indepjudiciary-report-2010.pdf>.

дебной системы, включая независимость судей². В частности, был сделан следующий вывод:

«Недостатки судебной дисциплинарной системы в Российской Федерации отражают более общие проблемы российской судебной системы, продолжающей борьбу со старым институциональным и культурным наследием, которое сложно сочетать с сильной и независимой судебной властью. Существующая законодательная и административная база судебной системы в Российской Федерации не способна защитить судей от неправомерного воздействия и не является действенной гарантией их независимости. Многие аспекты функционирования судебных органов по-прежнему проблематичны, включая отбор, назначение, продвижение по службе и гарантированные сроки пребывания судей в должности, а также наложение на них взысканий. Хотя нередко внешнее давление на судей легко обнаружить и проследить, именно внутренние механизмы давления наиболее действенно лишают судей какой-либо защиты. В частности, дисциплинарная система может подрывать независимость судей, что и происходит на практике»³.

Продолжая работать в данном направлении, миссия МКЮ 2014 г. изучила проблемы квалификационного отбора судей и условия их пребывания в должности, включая порядок назначения и продвижения судей по службе, рассмотрев институциональные, процессуальные и практические аспекты назначения и продвижения судей. Проведение миссии 2014 г. совпало с важным изменением конституционного характера: объединением двух высших судебных органов: Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ, а также с процедурой переназначения судей в новый состав Верховного Суда. Таким образом, миссия МКЮ имела возможность исследовать и данную процедуру, что было исключительно важно с точки зрения более общего предмета исследования миссии — порядка назначения судей.

Важность процедуры назначения судей

Независимая судебная система необходима для обеспечения принципа верховенства права и должного отправления правосудия⁴. Надлежащий порядок отбора и назначения является неотъемлемой частью⁵ и непременным условием обеспечения независимости судебных органов⁶. Чтобы гарантировать независимость судебной власти и как института, и как общества отдельных судей, из которых она состоит, судебные органы, которые осуществляют назначение судей, руководство ими и привлечение их к дисциплинарной ответственности, сами должны быть независимы с точки зрения своей структуры и обладать всеми необходимыми полномо-

² *Защита правосудия: дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации*, Доклад миссии МКЮ, 2012 г., <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/12/MISSION-RUSSIA-REPORT.pdf>.

³ *Состояние судебной системы в России*, Доклад миссии МКЮ, цит. выше, стр. 44.

⁴ Международная комиссия юристов, Делийская декларация, 10 января 1959 г.

⁵ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, приняты седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшимся в Милане с 26 августа по 6 сентября 1985 г., и одобрены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 г.

⁶ Межамериканская комиссия по правам человека, Гарантии независимости работников судебной системы, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 декабря 2013 г., стр. 25.

чиями. Важным условием независимой и беспристрастной судебной власти также является соблюдение принципа разделения властей, что означает раздельное отправление исполнительной, законодательной и судебной власти и их независимость друг от друга⁷.

Для достижения независимости судебной системы необходимо разработать такую правовую, институциональную и процессуальную основу назначения судей, которая обеспечит отбор высококвалифицированных и надёжных — с точки зрения их личных качеств — судей, способных работать, не подвергаясь ненадлежащему воздействию извне⁸. Это связано с тем, что способность судебной власти сохранять свою независимость в качестве отдельной и самостоятельной ветви государственной власти, а также способность судей принимать независимые решения, защищающие принцип верховенства права и права человека, в значительной степени зависят от того, кто может и, не менее важно, кто не может пройти квалификационный отбор на судебскую должность.

Судьи могут обладать обширными полномочиями в отношении частных лиц, однако они не смогут исполнять свою роль защитников их прав и свобод, если не будут являться независимыми⁹. При несоблюдении основных параметров порядка отбора «может сложиться такой порядок, который будет предусматривать большой объём дискреционных полномочий при отборе судебных должностных лиц, в результате чего отобранные лица не обязательно будут наиболее достойными»¹⁰.

Судьи являются лицом судебной системы. Они не только отправляют правосудие, но и несут ответственность за то, как предстаёт правосудие в глазах общественности. Следовательно, они отвечают за то, чтобы продемонстрировать, каким образом отправляется правосудие. Недочёты при отборе юристов, достаточно квалифицированных для того, чтобы занимать судебскую должность, приведут к утрате доверия к судебной власти; напротив, надлежащая процедура отбора, обеспечивающая селекцию наиболее квалифицированных кандидатов, будет способствовать росту доверия общества к судебной власти и системе отправления правосудия.

⁷ Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, Документ ООН № А/НRC/11/41 (2009), п. 18 («Именно принцип разделения властей, наряду с принципом верховенства права, делает возможным такое отправление правосудия, которое гарантирует независимость, беспристрастность и прозрачность».); Доклад Специального докладчика о ситуации с правами человека в Нигерии, Документ ООН № E/CN.4/1997/62/add.1 (1997), п. 71 (где указывается, что «принцип разделения властей и его соблюдение исполнительными органами власти является обязательным условием эффективного функционирования независимой и беспристрастной судебной власти»); Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, Документ ООН № E/CN.4/1995/39 (1995), п. 55; Постановление от 31 января 2001 г., Межамериканский суд по правам человека, дело «О Конституционном суде» («*Aguirre Roca, Rey Terry и Revoredo Marsano против Перу*»), п. 73.

⁸ *Защита правосудия: дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации*, Доклад миссии МКЮ, цит. выше. Венецианская комиссия, *Доклад о независимости судебной системы*, часть I: Независимость судей, принят Венецианской комиссией на 82-й Пленарной сессии (Венеция, 12–13 марта 2010 г.), CDL-AD(2010)004, 16 марта 2010 г., п. 8.

⁹ *Защита правосудия: дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации*, Доклад миссии МКЮ. Венецианская комиссия, *Доклад о независимости судебной системы*, часть I: Независимость судей, цит. выше, 16 марта 2010 г., п. 6.

¹⁰ МАСПЧ, дело «*Reverón Trujillo против Венесуэлы*», постановление от 30 июня 2009 г., (Предварительные возражения, По существу, Компенсация и Судебные расходы), п. 74.

Система назначения судей — это система отбора тех, кто подходит для исполнения одной из наиболее значимых общественных ролей — отправления правосудия в обществе. Таким образом, у общества имеется принципиальная заинтересованность в том, чтобы судебные полномочия предоставлялись только тем, кто соответствует самым высоким стандартам компетентности и морали; чтобы назначались судьи, которые будут принимать беспристрастные и справедливые решения, продиктованные законом и совестью. Отбор лиц, которые будут наделены судебными полномочиями, это не просто технический вопрос, а проблема фундаментальной важности с точки зрения обеспечения качества и независимости судебной системы, защиты принципа верховенства права и прав человека, а также эффективного доступа к правосудию. Наличие и функционирование дисциплинарной системы отчасти может служить для исправления погрешностей, допущенных при отборе судей, однако в определённых ситуациях само дисциплинарное производство может стать препятствием для независимости судей¹¹.

Независимая судебная власть является неотъемлемой частью обязательства государства по обеспечению права на справедливое судебное разбирательство независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона — в соответствии со статьёй 6 Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ) и статьёй 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), — и необходима для эффективной защиты других прав, гарантированных данными и иными международно-правовыми договорами в области прав человека, участником которых является Российская Федерация.

Международные стандарты независимости судебной власти устанавливают принципы, призванные гарантировать, чтобы критерии отбора, а также порядок назначения и продвижения по службе поддерживали сильную и независимую судебную власть. Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, Рекомендации Комитета министров Совета Европы, Европейская хартия о статусе судей и Пояснительный меморандум к ней, а также Заключение № 1 Консультативного совета европейских судей (КСЕС) «О стандартах, касающихся независимости судебной власти и несменяемости судей»¹² требуют, чтобы органы власти, осуществляющие назначение и продвижение судей, были независимы от исполнительной власти, чтобы критерии отбора разрабатывались таким образом, чтобы определить наиболее квалифицированных кандидатов, а также чтобы критерии назначения и соответствующие процедуры были справедливыми, не сопряжёнными с дискриминацией и прозрачными. Данные принципы, более подробно рассмотренные в первом разделе каждой главы настоящего доклада, являются основными критериями, на основании которых МКЮ анализировала законодательство и практику Российской Федерации по вопросам назначения и продвижения судей.

¹¹ См. *Защита правосудия: дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации*, Доклад миссии МКЮ, цит. выше.

¹² Исчерпывающий перечень международных и региональных стандартов см. в *Практическом руководстве МКЮ № 1: Принципы независимости и подотчётности судей, адвокатов и прокуроров*, <http://www.icj.org/no-1-international-principles-on-the-independence-and-accountability-of-judges-lawyers-and-prosecutors/>.

Структура судебной системы в РФ

В Российской Федерации существует двухуровневая судебная система, которая состоит из федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации¹³.

К федеральным судам относятся: Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Верховные Суды субъектов Российской Федерации и иные суды аналогичного уровня, указанные в законе, а также различные арбитражные суды¹⁴.

К судам субъектов Российской Федерации относятся: Конституционные Суды субъектов Российской Федерации и мировые судьи.

Закон предусматривает суды двух видов юрисдикции: суды общей юрисдикции и конституционные суды:

- Суды общей юрисдикции рассматривают экономические, уголовные, административные и иные виды дел, относящихся к их юрисдикции. Верховный Суд является высшей инстанцией судов общей юрисдикции. Арбитражные и военные суды подпадают под юрисдикцию Верховного Суда. Мировые судьи также относятся к судам общей юрисдикции, и являются их низшим звеном. За исключением мировых судей, все суды общей юрисдикции в Российской Федерации относятся к федеральному уровню.
- Конституционные суды рассматривают вопросы о соответствии федерального законодательства, а также законодательства субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и региональным Конституциям и Уставам. Конституционные Суды субъектов Российской Федерации не подконтрольны Конституционному Суду Российской Федерации.

Существующая структура возникла в результате последней конституционной реформы судебной системы, которая привела к слиянию двух из трёх высших судов России — Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. В настоящее время существуют два высших суда — Верховный Суд Российской Федерации и Конституционный Суд Российской Федерации. Верховный Суд является высшим судом общей юрисдикции, тогда как Конституционный Суд рассматривает категорию дел, в которых ставится вопрос о соблюдении Конституции.

Решения относительно отбора, назначения, продвижения судей по службе и их привлечения к дисциплинарной ответственности, а также иные вопросы функционирования судебных органов относятся к компетенции так называемых *органов судейского сообщества*. Согласно закону, к данным органам относятся следующие¹⁵:

- Всероссийский съезд судей — высший орган судейского сообщества, уполномоченный принимать решения по всем вопросам, связанным с функционированием органов судейского сообщества в России, — за исключением функционирования квалификационных коллегий судей и экзаменационных комиссий — в том числе утверждает Кодекс судейской этики;

¹³ По Конституции, в состав Российской Федерации входят следующие субъекты: республики, края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа.

¹⁴ Федеральный закон № 30-ФЗ от 14 марта 2002 г. «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», цит. выше, статья 4.

¹⁵ Там же, статья 3.1.

- Конференции судей субъектов Российской Федерации — съезд, который проводится не реже одного раза в два года и принимает решения по всем вопросам, связанным с функционированием судейского сообщества в субъектах Российской Федерации;
- Совет судей Российской Федерации — выборный исполнительный орган Всероссийского съезда судей, участвующий в назначении судей в некоторые органы судейского сообщества;
- Совет судей субъектов Российской Федерации — выборный исполнительный орган конференций судей субъектов РФ, осуществляющий, помимо прочего, назначение судей в органы судейского сообщества вместо выбывших;
- Общее собрание судей судов — орган, который, помимо прочего, избирает делегатов из числа судей для участия во Всероссийском съезде судей;
- Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации;
- Квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации;
- Высшая экзаменационная комиссия по приёму квалификационного экзамена на должность судей;
- Экзаменационные комиссии субъектов Российской Федерации по приёму квалификационного экзамена на должность судей¹⁶.

Историческая справка: эволюция российского законодательства по отбору, назначению и продвижению судей

Можно сказать, что российская судебная система подвержена различным видам ненадлежащего давления, которые компрометируют её независимость, и характеризуется рядом исторически сложившихся слабостей институционального характера¹⁷. В советское время «партийное руководство судами, подбор и расстановка судейских кадров райкомами и обкомами, ЦК КПСС не позволяло им осуществлять правосудие в собственном смысле слова»¹⁸. Реформы, предпринятые после обвала советской системы, существенным образом изменили недостаточно много¹⁹. Распад СССР оставил судебную власть в России в положении, когда для соблюдения нового конституционного принципа разделения властей требовались коренные реформы. Концепция судебной реформы — стратегический документ, одобренный Парламентом в 1992 г., который содержал план судебной реформы, — основное внимание уделяла совершенствованию системы гарантий независимости судей, подчинения их только закону, а также закреплению принципа их несменяемости²⁰. Эти и другие положения Концепции судебной реформы, затрагивающие статус судей, были реализованы в принятом 26 июня

¹⁶ Более подробно см.: *Защита правосудия: дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации*, Доклад миссии МКЮ, цит. выше.

¹⁷ Экс-президент РФ Дмитрий Медведев, «Россия, вперед!» <<http://eng.kremlin.ru/news/298>>, 10 сентября 2009 г.

¹⁸ С. А. Пашин, *Становление правосудия*, Москва, 2011 г., стр. 53.

¹⁹ С. А. Пашин, *Становление правосудия*, Москва, 2011 г.

²⁰ *Концепция судебной реформы в Российской Федерации*, издательство Верховного Совета РФ, Москва, 1992 г.

1992 г. Законе «О статусе судей в Российской Федерации» («Закон «О статусе судей»») ²¹. По закону, первичный отбор кандидатов на должность судьи был вменён в обязанность Квалификационных коллегий судей, полностью формируемых органами судейского сообщества из своих представителей ²².

Принятый в 1992 г. Закон «О статусе судей» представлял собой попытку усилить роль и независимость судей. Закон содержал не известную ранее норму о неограниченности срока полномочий судей ²³. Кроме того, закон впервые предусматривал гарантии несменяемости судей ²⁴ и возможность приостановления их полномочий ²⁵, а также устанавливал основания отставки судей ²⁶.

Изменения, внесённые в Закон «О статусе судей» 15 декабря 2001 г., создали базу для дальнейшей эволюции статуса судей, включая порядок их отбора ²⁷. Некоторые поправки в Закон «О статусе судей» можно рассматривать как шаги в сторону контрреформы, поскольку они значительно укрепили «судейскую вертикаль» ²⁸ (иерархический контроль внутри системы) и, соответственно, ограничили независимость судей ²⁹. С одной стороны, данные поправки обоснованно ужесточили требования, предъявляемые к кандидатам на должность судей, но с другой — поставили судей в ещё большую зависимость от председателей соответствующих судов, а последних — от высшего судейского руководства ³⁰.

Данные поправки также установили новый порядок отбора кандидатов на судейские должности, сохранившийся вплоть до настоящего времени. Одной из законодательных новелл 2001 года являются положения, посвящённые порядку наделения полномочиями и прекращения полномочий председателя и заместителя председателя суда, а также объёму их административных полномочий.

Недостатки существующей системы

В докладе миссии МКЮ 2010 г., где рассматривались различные аспекты функционирования судебной системы, был сделан вывод о том, что «процесс внутреннего отбора и назначения судей не является прозрачным. Отсутствуют строгие критерии и правила отбора и подотчётности, что неминуемо приводит к произволу и злоупотреблениям» ³¹. Доклад МКЮ 2012 г., в котором рассматривались особенности дисциплинарного производства в отношении судей, также выделил недостатки систем отбора и назначения судей, подчеркнув необычайно высокую частоту увольнения

²¹ Ведомости Совета народных депутатов и Верховного суда РФ, 1992 г., № 30, стр. 1792.

²² О. А. Шварц, *Правовой статус судей* // <http://www.indem.ru/Proj/SudRef/prav/PraStaSu.htm>.

²³ Федеральный закон РФ № 3132-1 от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 11.

²⁴ Там же, статья 12.

²⁵ Там же, статья 13.1.

²⁶ Там же, статья 15.1, статья 14.1.

²⁷ Федеральный закон № 169-ФЗ от 15 декабря 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ „О статусе судей в РФ“».

²⁸ *Состояние судебной системы в России*, Доклад миссии МКЮ 2010 г., цит. выше, стр. 7.

²⁹ М. А. Краснов, *Открытые глаза Российской Фемиды* / М. А. Краснов, Е. А. Мишина; под общ. ред. Т. Г. Морщаковой.— Москва, Фонд «Либеральная миссия», 2007 г.— стр. 84.

³⁰ Там же.

³¹ *Состояние судебной системы в России*, Доклад миссии МКЮ 2010 г., цит. выше, стр. 13.

судей: 50–60 случаев ежегодно, тогда как в ряде других стран приходится лишь несколько увольнений на несколько десятилетий³². Несмотря на то, что такая статистика увольнений может быть необоснованной и связанной со злоупотреблениями дисциплинарной системой, в докладе МКЮ о судебно-дисциплинарной системе также указывалось на то, что многочисленные увольнения судей свидетельствуют о серьёзных проблемах качества отобранных кандидатов, что, в свою очередь, предполагает сбой в системе отбора и назначения судей³³. Следовательно, МКЮ считает важной задачей провести тщательное исследование процедур отбора, в ходе которых решается вопрос о том, кто становится судьями в России.

МКЮ отмечает, что система отбора судей в РФ является очень сложной. Было бы неверно говорить о том, что стать судьёй в России просто. Однако система, которая затрудняет возможности кандидатов занять место в судебной системе, во многом не гарантирует прозрачность, справедливость и предсказуемость. В докладе Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, представленном в Комитет по правам человека ООН в 2014 г., выражена обеспокоенность относительно порядка отбора судей в РФ. В частности, Специальный докладчик пришла к выводу о том, что «[...] председатели судов, в которых открыта вакансия, могут манипулировать — и часто манипулируют — экзаменационным процессом. Кроме того, существует реальная угроза того, что получившие назначение судьи могут чувствовать себя обязанными по отношению к председателю соответствующего суда».

В действительности система отбора не является предсказуемой или прозрачной. На всех этапах отбора решающую роль играют не только процедуры и органы, но и индивидуальные решения — в частности, председателей суда. Данные полномочия закреплены официально на уровне закона, однако наибольшую тревогу вызывают рычаги влияния — в том числе со стороны председателей суда — которые никак не отражены в законе или даже противоречат ему. Наиболее тревожные сообщения о неофициальных рычагах влияния поступали миссии в контексте назначения судей в 1990-х годах, однако представляется, что данные рычаги используются и сейчас, невзирая на сведения о совершенствовании практики за последние годы.

Серьёзным недостатком системного характера являются ничем не ограниченные дискреционные полномочия, осуществляемые на всех ключевых этапах процедуры отбора. Законодательство и подзаконные акты содержат весьма подробные положения относительно органов отбора и соответствующих процедур, однако органам, принимающим участие в процессе отбора, явно не хватает строгой процедуры и институциональной силы, а это значит, что широкие дискреционные полномочия могут стать более важным фактором, чем формальные процедуры.

Настоящий доклад не ставит своей целью исчерпывающий анализ всех сложностей, связанных с процедурами отбора, назначения и продвижения судей. Тем не менее, доклад содержит обзор применимого законодательства, а также выявляет и анализирует наиболее серьёзные, по мнению

³² *Защита правосудия: дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации*, Доклад миссии МКЮ, цит. выше, стр. 8.

³³ Там же.

МКЮ, проблемы как в области законодательства, так и на практике. МКЮ также предлагает ряд рекомендаций практического характера, которые считает важными для устранения основных недостатков систем назначения и продвижения судей с тем, чтобы судебная власть стала более эффективным институтом справедливого отправления правосудия в Российской Федерации.

Доклад

Доклад разбит на четыре аналитические главы, каждая из которых содержит выводы и рекомендации. В Главе II исследуется структура органов власти, осуществляющих назначение судей и их продвижение по служебной лестнице. В ней анализируется законодательство, регламентирующее состав, процедуры, порядок формирования и положение органов, принимающих участие в данном процессе, а также особенности их взаимодействия друг с другом. Рассматривается вопрос о независимости каждого из данных органов и ситуации, в которых их состав и подотчётность могут повлиять на независимость судебных назначений в нарушение международных стандартов. Также рассматривается ряд сложностей практического характера с точки зрения состава данных органов и их функционирования.

В Главе III описывается — в свете международных стандартов — порядок отбора и назначения судей, начиная от подачи заявления на прохождение квалификационного экзамена до окончательного утверждения и назначения Президентом РФ. В частности, уделяется внимание ряду рычагов внепроцессуального влияния внутри судебной системы и ключевой роли председателей судов при их использовании, а также важной роли консультативной Комиссии при Президенте РФ по назначению судей.

В Главе IV анализируются особенности продвижения судей по службе и их аттестации. Хотя в продвижении судей принимают участие те же органы, что отвечают за их назначение, в докладе рассматриваются некоторые особенности данной процедуры.

В Главе V доклада содержится обзор реформы Верховного Суда и создания нового высшего судебного органа. В ней описывается законодательство, регулирующее органы, которые осуществляют отбор судей в новый состав Верховного Суда, критерии отбора и иные аспекты данного процесса.

Наконец, в докладе содержится ряд выводов и рекомендаций относительно изменения законодательства, а также институтов и процедур отбора, назначения и продвижения судей.

II. ИНСТИТУТЫ И СТРУКТУРЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ НАЗНАЧЕНИЕ И ПРОДВИЖЕНИЕ СУДЕЙ ПО СЛУЖБЕ

Введение

В настоящей главе описывается институциональная основа отбора, назначения и продвижения судей. В ней рассматривается вопрос о том, в какой степени состав, функции и полномочия соответствующих институтов гарантируют их независимость и обеспечивают достаточный уровень профессионализма и высокие стандарты при аттестации, назначении и продвижении судей. В ней также рассматривается вопрос о соответствии данных институтов международным стандартам независимости судебных органов.

Международные стандарты

Международно-правовые гарантии, направленные на обеспечение независимости судей в ходе отправления правосудия, охватывают гарантии, связанные с отбором, назначением и продвижением судей.

Осуществляя толкование и применение права на справедливое судебное разбирательство по статье 6 ЕКПЧ, Европейский суд по правам человека выделил ряд факторов, которые необходимо принимать во внимание при оценке независимости судебной власти. Суд постановил, что «...при решении вопроса о том, можно ли считать тот или иной орган «независимым» — в частности, от исполнительной власти и от сторон по делу — Суд принимает во внимание способ назначения его членов и сроки их пребывания в должности, наличие гарантий защиты от давления извне и наличие у органа внешних атрибутов независимости»³⁴.

Поясняя сферу действия обязательства по обеспечению справедливого судебного разбирательства по статье 14 МПГПП, Комитет ООН по правам человека подчеркнул, что требование независимости судебной власти, которое является неотъемлемой частью права на справедливое судебное разбирательство, подразумевает не только фактическую свободу от политического вмешательства, но и «процедуру назначения судей и необходимые характеристики, а также механизмы защиты гарантированных сроков пребывания в должности до достижения обязательного возраста выхода на пенсию или истечения срока пребывания в должности (при наличии таковых); условия, регламентирующие порядок продвижения по службе, перевода в другой суд, приостановления или прекращения полномочий судей»³⁵.

В соответствии с международными стандартами, судебные органы, осуществляющие отбор и назначение судей, должны быть независимы от исполнительной и законодательной власти. Европейская хартия о статусе судей предусматривает, что каждое решение, «влияющее на отбор, приём на работу, назначение, карьерный рост и прекращение полномочий судей», должно приниматься органом, «независимым от исполнительной

³⁴ См. ЕСПЧ, *Campbell и Fell против Великобритании*, (жалобы № 7819/77; 7878/77), постановление, 28 июня 1984 г., п. 78.

³⁵ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 32, статья 14: Право на равенство перед судами и трибуналами и право на справедливое судебное разбирательство, Документ ООН № CCPR/C/GC/32 (2007), п. 19.

и законодательной власти»³⁶. Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов указал на то, что должен быть создан независимый орган по отбору судей³⁷.

Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия), членом которой является Российская Федерация и которая предоставляет государствам-участникам консультации по правовым вопросам, подчеркнула важность создания «нейтрального с политической точки зрения Высшего совета правосудия или аналогичного органа в рамках собственной правовой системы [государства] — иногда как неотъемлемой части Конституции — в качестве эффективного инструмента, направленного на защиту основных демократических принципов. К ним относится самостоятельность и независимость судебной власти, роль судебной власти в защите фундаментальных прав и свобод, а также поддержание конституционно-правовой дискуссии о роли судебной власти в демократической системе. Она должна обладать существенной и реальной самостоятельностью и независимостью в качестве конкретного утверждения и проявления принципа разделения властей в государстве»³⁸.

На судей, избираемых другими судьями, должна приходиться существенная доля членства в таком органе. Так, в Рекомендации № (2010)12 Комитета министров Совета Европы говорится о том, что «не менее половины» членов должны быть судьями³⁹. Аналогичное положение содержится в Европейской хартии о статусе судей⁴⁰.

Комитет министров Совета Европы подчеркнул в Рекомендации № (2010)12, что «орган, принимающий решения по вопросам отбора и продвижения судей по службе, должен быть независимым от исполнительной и законодательной власти. Чтобы гарантировать его независимость, не менее половины его членов должны быть судьями, избираемыми другими судьями... Тем не менее, если конституционно-правовые или иные положения закона предусматривают, что решения относительно отбора и продвижения судей по должности принимаются главой государства, правительства или законодательного органа, независимый и компетентный орган, состоящий, в значительной степени, из представителей судебной власти, ... должен быть уполномочен выносить рекомендации и заключения, которым назначающий орган будет следовать на практике»⁴¹.

Как отметила Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов, смысл требования, чтобы большинство членов были судьями, заключается в том, что «если орган состоит, главным образом, из представителей политических сил, всегда существует угроза того, что данные «независимые органы» могут превратиться не более чем в формальность или в юридических клонов, за спиной у которых косвенно оказывает своё вли-

³⁶ Европейская хартия о статусе судей, DAJ/DOC (98) 23, принцип 1.3.

³⁷ Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, Документ ООН № A/HRC/11/41 (2009), п. 27.

³⁸ Венецианская комиссия, Заключение о последних изменениях в Закон «Об основных положениях Конституции» Республики Албания, CDL-INF(1998)009, п. 5.

³⁹ См. Рекомендация № CM/Rec(2010)12 Комитета министров государствам-членам о судьях: независимость, эффективность и обязанности, Рекомендация КМ № (2010)12, п. 27.

⁴⁰ См. также Европейская хартия о статусе судей, принцип 1.3 («Не менее половины членов должны являться судьями, которых избирают другие судьи»).

⁴¹ Рекомендация КМ № (2010)12, пп. 46 и 47.

яние правительство»⁴². Аналогичным образом, Пояснительный меморандум к Европейской хартии о статусе судей предусматривает, что во избежание «угрозы партийно-политической предвзятости» судьи, которые являются «членами независимого органа, должны избираться другими судьями ввиду того, что необходимая независимость данного органа исключает возможность избрания или назначения его членов политическим органом, который относится к исполнительной или законодательной власти»⁴³.

В своём Заключении «О назначении судей» Венецианская комиссия пришла к выводу о том, что «надлежащим методом обеспечения независимости судей будет являться создание судейского совета, состав, полномочия и самостоятельность которого должны быть защищены конституционными гарантиями»⁴⁴, и что «такой Совет должен оказывать решающее влияние на назначение и продвижение судей по службе и дисциплинарное производство в их отношении»⁴⁵.

Ряд органов по защите прав человека выразил обеспокоенность в связи с неоправданным участием исполнительной или законодательной власти в процессе назначения судей. Комитет по правам человека и другие органы рекомендовали создать независимый орган, который обеспечит назначение и продвижение судей и управление судебной системой. Так, в деле против Таджикистана Комитет по правам человека отметил «явное отсутствие независимости у судебных органов, что отражается на процессе назначения и увольнения судей, а также на их финансовом положении». КПЧ рекомендовал создать «независимый орган, который будет нести ответственность за назначение, продвижение и привлечение судей всех уровней к дисциплинарной ответственности»⁴⁶.

Органы, осуществляющие отбор, назначение и продвижение судей по службе в Российской Федерации

В Российской Федерации процедуры, связанные с назначением и продвижением судей по карьерной лестнице, являются довольно сложными. Они рассматриваются в Главе III. Следующие органы и должностные лица принимают участие в процедурах отбора и назначения на разных этапах процесса:

- Квалификационные коллегии судей (субъектов Российской Федерации);
- Экзаменационные комиссии;
- Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации;
- Председатели высших судов в субъектах Российской Федерации и Председатель Верховного Суда Российской Федерации;
- Комиссия при Президенте РФ по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов;
- Президент Российской Федерации.

⁴² Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, Документ ООН № A/HRC/11/41 (2009), п. 28.

⁴³ Пояснительный меморандум к Европейской хартии о статусе судей, принцип 1.3.

⁴⁴ Назначение судей, доклад, принятый Венецианской комиссией на 70-й Пленарной сессии (Венеция, 16–17 марта 2007 г.), п. 48.

⁴⁵ Там же, п. 49.

⁴⁶ Заключительные замечания Комитета по правам человека по Таджикистану, Документ ООН № CCPR/CO/84/TJK, п. 17; См. также Заключительные замечания Комитета по правам человека по Гондурасу, Документ ООН № CCPR/C/HND/CO/1, п. 16.

В процессе назначения, который описывается в Главе III, каждый из данных органов отсеивает значительное число кандидатов⁴⁷. Тем не менее, после того как Комиссия при Президенте подготовит окончательный список кандидатур, на практике Президент Российской Федерации почти неизменно назначает всех кандидатов, действуя в качестве последней инстанции в процессе назначения.

Квалификационные коллегии судей

Полномочия

По российскому законодательству, квалификационные коллегии судей (ККС) являются «органами судейского сообщества»⁴⁸. Они наделены рядом функций⁴⁹, в частности, играют важную роль в назначении судей⁵⁰. ККС являются первым звеном в цепочке органов, осуществляющих отбор кандидатов⁵¹. Наряду с иными функциями⁵², они рассматривают заявления на замещение должности судей и, с учётом результатов квалификационного экзамена, рекомендуют кандидатов на должность или отказывают в рекомендации⁵³.

ККС также рассматривают предложения председателя соответствующего суда⁵⁴ по назначению судей в качестве членов Президиумов и председателей Судебных коллегий по гражданским и по уголовным делам, а также иных Коллегий соответствующих судов и дают заключение⁵⁵ Председателю Верховного Суда РФ⁵⁶ об утверждении их назначения на все эти должности⁵⁷.

⁴⁷ Э. И. Чугунова, Проблемы формирования судейского корпуса в современной России.

⁴⁸ «Органы судейского сообщества» — предусмотренная законом совокупность судейских органов, которые формируются и действуют в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами «для выражения интересов судей как носителей судебной власти» и внутреннего управления судебной властью. К ним относятся: Всероссийский съезд судей; конференции судей субъектов РФ; Совет судей РФ; советы судей субъектов РФ; общие собрания судей судов; Высшая квалификационная коллегия судей РФ; квалификационные коллегии судей субъектов РФ; Высшая экзаменационная комиссия по приёму квалификационного экзамена на должность судьи; экзаменационные комиссии субъектов РФ по приёму квалификационного экзамена на должность судьи. Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ (ред. от 12 марта 2014 г.) «Об органах судейского сообщества в РФ» пп. 1, 2, ст. 3. Более подробно см.: *Защита правосудия: дисциплинарное производство в отношении судей в РФ*, Доклад миссии МКЮ, цит. выше, стр. 14.

⁴⁹ Подробнее о задачах органов судейского сообщества см. Федеральный закон № 30-ФЗ от 14 марта 2002 г. «Об органах судейского сообщества в РФ», статья 4.

⁵⁰ См. Федеральный закон № 30-ФЗ от 14 марта 2002 г. «Об органах судейского сообщества в РФ», статья 4.3.

⁵¹ Осуществляют отбор в отношении судей высших судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов, арбитражных судов субъектов РФ, мировых судей, судей районных судов, (в том числе председателей и заместителей председателей районных судов), а в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами субъектов РФ, — в отношении судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ. См. Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 1, статья 19.

⁵² Федеральный закон № 30-ФЗ от 14 марта 2002 г. «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», статья 19.

⁵³ Там же, статья 19.2(1).

⁵⁴ Верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области и суды автономных округов.

⁵⁵ Федеральный закон № 30-ФЗ от 14 марта 2002 г. «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», статья 19.2(1.1).

⁵⁶ Верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области и суды автономных округов.

⁵⁷ Федеральный закон № 30-ФЗ от 14 марта 2002 г. «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», статья 19.2(1.2).

ККС объявляют в средствах массовой информации об открытии судебных вакансий⁵⁸, что является началом процедуры отбора кандидатов на должность судей. Они организуют первичную проверку достоверности биографических и иных сведений, представленных кандидатами, а также могут запрашивать любые иные сведения в государственных учреждениях и органах, чтобы решить вопрос о возможности рекомендовать кандидата на должность⁵⁹.

Состав

В состав ККС входят тринадцать судей федеральных и региональных судов, семь «представителей общественности» и один представитель Президента РФ (гражданин России, состоящий на государственной службе Российской Федерации)⁶⁰. Члены ККС избираются сроком на четыре года⁶¹. Члены ККС из числа судей избираются тайным голосованием на Конференции судей⁶², а в перерывах между конференциями — Советом судей⁶³.

Представители общественности назначаются региональными органами законодательной власти на основании регионального законодательства⁶⁴. Поскольку в федеральном законодательстве отсутствует определение понятия «представитель общественности», региональные законодательные органы, как правило, понимают данный термин расширительно, распространяя его на депутатов региональных законодательных органов, представителей исполнительной власти и органов самоуправления⁶⁵. В большинстве регионов органами, которые могут рекомендовать кандидатов, являются «общественные объединения» и «трудовые коллективы». Тем не менее, ни в одном регионе нет законодательства, которое бы устанавливало признаки таких объединений и коллективов⁶⁶. Анализ практики, сложившейся в 58 регионах России, показал, что большинство «представителей общественности» являются учёными-правоведами, включая сотрудников ВУЗов (37,6 %), коммерсантами (34,4 %), пенсионерами, включая бывших судей и прокуроров (13,7 %), госслужащими (4 %), представителями профсоюзов (2,4 %) и НКО (1,6 %)⁶⁷.

Все дальнейшие действия, следующие за выдвижением кандидатур — от их изучения до назначения на должность — производятся представителями законодательной власти, судейского сообщества или высшими должностными лицами региона⁶⁸. Миссии сообщили о том, что часто отсутствует региональное законодательство, которое должно регулировать данную сферу. В действительности процедура назначения «представителей общественности» является довольно расплывчатой в отсутствие единой нор-

⁵⁸ Там же, статья 19.2(3); статья 19.2(4); статья 17.2(3).

⁵⁹ Там же, статья 19.2(1); статья 19.2(4).

⁶⁰ Там же, статья 11.1.

⁶¹ Там же, статья 13.1.

⁶² Там же, статья 11.6.

⁶³ Там же, статья 11.6.

⁶⁴ Там же, статья 11.6.

⁶⁵ Доклад Московской Хельсинской группы «Роль представителей общественности в повышении независимости и эффективности правосудия в Российской Федерации», стр. 19–20.

⁶⁶ Там же, стр. 20.

⁶⁷ Там же, стр. 29.

⁶⁸ Там же, стр. 42.

мативной базы, тогда как сложившаяся практика не может защитить от манипуляций и исключить возможность назначения кандидатов, удобных для судейского сообщества или государственных органов⁶⁹.

По закону ККС не подотчётны органам, их избравшим, в связи с принятыми решениями⁷⁰. Закон содержит довольно общие положения о том, что при осуществлении полномочий членов коллегии, а также во внеслужебных отношениях представители общественности и представители Президента РФ должны избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнения в их объективности, справедливости и беспристрастности⁷¹.

Полномочия членов ККС из числа представителей общественности могут быть досрочно прекращены решением регионального законодательного органа⁷² за совершение порочащего поступка, а также систематическое неисполнение обязанностей члена коллегии.⁷³ Полномочия представителя Президента РФ в составе ККС могут быть прекращены только Президентом РФ⁷⁴. Закон не устанавливает оснований прекращения полномочий представителя Президента РФ. Решение о досрочном прекращении полномочий члена ККС из числа судей принимается съездом (конференцией) судей субъекта РФ, а в период между съездами — соответствующим советом судей⁷⁵. Полномочия члена коллегии из числа судей также могут быть досрочно прекращены по его инициативе, в случае совершения дисциплинарного проступка, либо в случае отсутствия на заседаниях ККС в течение четырёх месяцев без уважительных причин⁷⁶.

Миссия столкнулась с критикой порядка отбора «представителей общественности» в состав ККС. По закону представителями общественности могут быть граждане РФ, достигшие 35 лет, имеющие высшее образование, не совершившие «порочащих их поступков»⁷⁷, не замещающие государственные должности и не являющиеся руководителями организаций и иных учреждений, адвокатами или нотариусами⁷⁸.

Как сообщил миссии эксперт, осуществляющий исследования по данной теме, иногда представителями общественности являются лица, не обладающие необходимыми знаниями. Так, минимальные требования, предъявляемые к членам ККС, и, в особенности, практика их назначения не может обеспечить, что членами ККС, включая представителей общественности, являются лица, наиболее предрасположенные к независимому выполнению этой важной общественной функции и способные сопротивляться различным видам давления, исходящего от судебной иерархии.

⁶⁹ Там же, стр. 26, 42.

⁷⁰ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 5.2.

⁷¹ Там же, статья 11.8.

⁷² Там же, статья 11.8.

⁷³ Там же, статья 11.8.

⁷⁴ Там же, статья 11.8.

⁷⁵ Там же, статья 11.7.

⁷⁶ Там же, статья 11.7.

⁷⁷ Закон не содержит определения «порочащего поступка». Также не понятны процедуры и критерии определения порочащих поступков — например, относится ли это понятие к профессиональной или частной жизни — и требования к сроку давности совершения поступка.

⁷⁸ Федеральный закон № 30-ФЗ от 14 марта 2002 г. «Об органах судейского сообщества в РФ», статья 11.8.

Неправомерное воздействие и отсутствие прозрачности

Прозрачность в государственном управлении в целом и в отправлении правосудия в частности является фундаментальным принципом концепции верховенства права. Общественность должна иметь возможность ознакомиться как с содержанием решений и действий, так и с тем, каким образом они были вынесены или совершены, так как в демократическом обществе решения должны приниматься, а действия — совершаться от имени общественности и в её интересах. Данный принцип нашел своё отражение в рекомендации Комитета министров Совета Европы, которая предусматривает, что «советы судебной власти должны демонстрировать наивысшую степень прозрачности по отношению к судьям и к обществу за счёт использования заранее определённых процедур и вынесения обоснованных решений»⁷⁹.

В соответствии с международными стандартами независимости судей, состав ККС предусматривает, что большинство членов должны быть из числа судей. Российское законодательство также устанавливает дополнительные гарантии независимости ККС. К ним относятся положения о том, что председатели и заместители председателей суда не могут быть членами ККС⁸⁰; что член ККС не может быть избран председателем или заместителем председателя коллегии более, чем на два срока подряд⁸¹; и что ККС может проводить заседания только при наличии кворума — не менее двух третей членов⁸².

Несмотря на перечисленные юридические гарантии и широкие полномочия, которые они по закону осуществляют в отношении судей, ККС могут испытывать давление и неформальное воздействие со стороны судебной иерархии. Так, миссии МКЮ сообщили о том, что ККС зависят от председателей суда и не защищены от давления с их стороны⁸³. Председатели суда играют важную роль в формировании ККС. Кроме того, они выполняют ряд неформальных функций при подготовке списка представителей общественности, назначаемых в состав ККС. Так, председатели региональных судов утверждают список представителей общественности⁸⁴. Как сообщили МКЮ, члены ККС избираются из кандидатов, которые уже получили утверждение за пределами ККС; однако МКЮ не располагает доказательствами данной практики.

Представители общественности также могут получать бонусы от председателей суда, что является дополнительным средством воздействия⁸⁵. Как

⁷⁹ Рекомендация № CM/Rec(2010)12 Комитета министров государствам-членам, цит. выше, п. 28.

⁸⁰ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 11.7.

⁸¹ Там же.

⁸² См. Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, п. 1 ст. 2. Обращаем внимание, что на дату подготовки настоящего Доклада в Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей не внесены изменения, связанные с упразднением Высшего Арбитражного Суда РФ, поэтому в тексте Положения фигурирует Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ. Такие изменения, вероятно, будут внесены в ближайшее время. В этой связи в настоящем Докладе не рассматриваются случаи участия в процедурах Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ.

⁸³ См. Доклад Московской Хельсинской группы «Роль представителей общественности в повышении независимости и эффективности правосудия в Российской Федерации», стр. 15.

⁸⁴ См. Защита правосудия: дисциплинарное производство в отношении судей в РФ, Доклад миссии МКЮ, 2012 г., цит. выше, стр. 19–20.

⁸⁵ Там же, стр. 19.

сообщили миссии, на практике представители общественности в составе ККС часто не принимают независимых решений или мало влияют на процесс принятия решений, даже если сами действуют независимо.

В отношении членов ККС из числа судей следует отметить, что внутреннее управление системой правосудия характеризуется жёсткой и строгой иерархией⁸⁶. На судей, входящих в состав ККС, может оказываться давление с тем чтобы они проголосовали так, как нужно руководству, председателю суда, от которого они зависят. В целом, было сказано о том, что председатели суда могут неофициально играть решающую роль в процессе принятия решений ККС и что если кандидатура была утверждена председателем суда, вопрос о назначении кандидата считается решённым⁸⁷. В ответ на критику данной практики независимый эксперт (судья в отставке), с которым встретилась миссия, высказался следующим образом по вопросу о решающем влиянии председателей суда на процесс отбора судей: «А кому ещё доверить эти функции, если не председателям суда, людям, у которых есть перспективное видение своих судов?» Представляется, что данная постановка вопроса отражает способ мышления, свойственный судейскому менталитету России в целом, и подчёркивает всю сложность обеспечения независимости в процессе принятия решений об отборе кандидатов на должность судей на уровне ККС.

Обеспокоенность, вызванная полномочиями председателей суда в отношении ККС, с которой столкнулась миссия, свидетельствует о том, что, несмотря на гарантии национального законодательства, на практике данные органы могут не соответствовать международным стандартам независимости органов, осуществляющих отбор, назначение и продвижение судей по службе.

Представители общественности и представитель Президента РФ были введены в состав ККС в 2002 г.⁸⁸ в качестве попытки преодолеть судейский корпоративизм⁸⁹ в процессе назначения судей⁹⁰ и, как было отмечено одним экспертом, чтобы сделать судей подотчётными не только перед своими коллегами, но и перед обществом в целом⁹¹. Однако изменение состава ККС пока что не привело к росту ответственности судей перед

⁸⁶ «Сообщается, что практика, при которой председатель суда даёт указания относительно желаемого исхода дела, уже является обыденностью. Несмотря на это, как подчеркивали многие эксперты, нет необходимости давать указания по каждому конкретному делу, так как судьи уже знают, чего от них ждут. Решения, которые не соответствуют ожиданиям свыше, могут подлежать отмене, а вынесшие их судьи — дисциплинарному взысканию за плохое качество работы, при этом интересы правосудия отступают на второй план» (*Состояние судебной системы в России, Доклад миссии МКЮ 2010 г.*, стр. 27).

⁸⁷ См. также: *Как обеспечить независимость судей в России*, Институт проблем правоприменения, http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_1207_judge_independence_web.pdf, стр. 11.

⁸⁸ В соответствии с изменениями, внесёнными в ФЗ «Об органах судейского сообщества в РФ» в 2002 г.

⁸⁹ В Определении от 05 ноября 2003 г. № 412-О Конституционный Суд пояснил, что включение в состав ККС представителей общественности — лиц, не наделённых государственно-властными полномочиями, не выполняющих функции представителей органов государственной власти, в том числе законодательных, — является одной из гарантий самостоятельности. Кроме того, он разъяснил, что отсутствие прямого упоминания депутатов законодательных органов государственной власти субъекта РФ не означает возможность совмещения указанных должностей (Определения от 05 ноября 2003 г. № 411-О и № 412-О).

⁹⁰ О. А. Шварц, Правовой статус судей // <http://www.indem.ru/Proj/SudRef/prav/PraStaSu.htm>.

⁹¹ Там же.

обществом⁹², что не в последнюю очередь связано с процедурой отбора и назначения членов общественности в состав ККС.

В докладе, подготовленном Московской Хельсинской группой, также содержится критическая оценка прозрачности в работе ККС и отмечено, что председатели ККС и региональные законодательные органы требуют от членов коллегий не предавать гласности содержание их заседаний и принимаемых решений⁹³. Так, в Ростовской области от кандидатов требуют письменного обязательства соблюдать положения пункта 8 статьи 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества»⁹⁴, подразумевая под этим молчание⁹⁵. Если ККС передают соответствующую информацию гласности, используются карательные механизмы под предлогом «ненадлежащего поведения» их членов. Введение представителей общественности в состав ККС, по всей видимости, не привело к тому, что они стали более открытыми⁹⁶.

В состав ККС входят представители Президента РФ, что неминуемо приводит к росту влияния исполнительной власти — как реального, так и предполагаемого — на процедуру отбора. В 2014 г. Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов обратила внимание на то, что участие данных лиц является категорически неприемлемым: «Специальный докладчик считает, что необходимо избегать любые формы представительства исполнительной власти, а также, по мере возможности — законодательной. Для противодействия политизации процесса назначения судей и сведения к минимуму вероятности того, что судьи будут руководствоваться ненадлежащими соображениями зависимости и интересами, отличными от справедливого и беспристрастного отправления правосудия, совершенно необходимо, чтобы назначение судей осуществлял орган, независимый как от исполнительной, так и от законодательной власти государства»⁹⁷.

Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации

Полномочия

Высшая квалификационная коллегия судей (ВККС) по закону является «органом судейского сообщества» и главным органом по отбору кандидатов на должности судей высшего и частично среднего звена⁹⁸ судебной системы⁹⁹. Помимо прочего¹⁰⁰, она рассматривает заявления кандидатов на

⁹² См. Доклад Московской Хельсинской группы «Роль представителей общественности в повышении независимости и эффективности правосудия в РФ», стр. 40.

⁹³ Там же, стр. 41.

⁹⁴ Т. е. «избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти».

⁹⁵ Там же.

⁹⁶ Там же, стр. 6.

⁹⁷ Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, Миссия в Российскую Федерацию, 30 апреля 2014 г., A/HRC/26/32/Add.1, п. 18.

⁹⁸ За исключением судей верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов.

⁹⁹ Осуществляют отбор в отношении судей Верховного Суда РФ, арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, Суда по интеллектуальным правам, военных судов.

¹⁰⁰ Федеральный закон № 30-ФЗ от 14 марта 2002 г. «Об органах судейского сообщества в РФ», статья 17.2.

должность Председателя Верховного Суда¹⁰¹ и представляет Президенту РФ свои заключения по данным заявлениям¹⁰². Кроме того, она рассматривает заявления на ряд других судебных должностей¹⁰³. ВККС представляет свои заключения по данным заявлениям Председателю Верховного Суда.¹⁰⁴

Кроме того, ВККС рассматривает предложения Председателя Верховного Суда, касающиеся представления Президенту РФ кандидатур судей Верховного Суда для назначения их на должность членов Президиума Верховного Суда и представляет Председателю Верховного Суда свои заключения¹⁰⁵.

Принимая во внимания её полномочия, ВККС можно считать одним из наиболее важных органов в процессе назначения судей. Если бы ВККС была в состоянии отстаивать свои решения и независимость, она могла бы играть ведущую роль в защите независимости судей. Такие полномочия, как представление заключений по формированию состава Верховного Суда и назначению его Председателя, делают работу данного органа в высшей степени ответственной. Однако миссии сообщили о том, что ВККС свойственны многие из недостатков региональных ККС и что она не является независимой в процессе принятия решений и в своей работе в целом.

Состав

ВККС формируется из 29 членов¹⁰⁶, избираемых тайным голосованием на четыре года¹⁰⁷ на Съезде судей¹⁰⁸. ВККС состоит из 18 судей различных уровней¹⁰⁹,

¹⁰¹ Последняя судебная реформа привела к отмене должности Председателя Высшего Арбитражного Суда.

¹⁰² Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 17.2(1).

¹⁰³ Должность Первого заместителя председателя Верховного Суда; Председателей Судебных коллегий Верховного Суда; Председателя и Заместителя председателя Апелляционной коллегии Верховного Суда; судей Верховного Суда; Председателей и Заместителей председателей иных федеральных судов (за исключением районных судов); судей арбитражных судов округов и арбитражных апелляционных судов; Суда по интеллектуальным правам; а также военных судов.

¹⁰⁴ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 17.2(2).

¹⁰⁵ Там же, статья 17.2(2.1).

¹⁰⁶ Там же, статья 11.2.

¹⁰⁷ Там же, статья 13.1.

¹⁰⁸ Там же, статья 11.3.

¹⁰⁹ По состоянию на 20 октября 2014 г. к ним относятся: Председатель ВККС—Тимошин Н. В. (судья, Председатель судебного состава, член Президиума Верховного Суда РФ); Заместитель Председателя ВККС—Клюкин С. И. (Председатель Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа); Сбоев А. А. (Председатель Третьего окружного военного суда); Бациев В. В. (Председатель судебного состава Высшего Арбитражного Суда РФ); Белов В. А. (Председатель Арбитражного суда Краснодарского края); Дербилов О. А. (Заместитель председателя Ленинградского окружного военного суда); Желтянников В. И. (Председатель Тринадцатого арбитражного апелляционного суда); Изотова С. В. (Председатель Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области); Кайгородов А. А. (Председатель Томского областного суда); Корчашкина Т. Е. (судья Верховного Суда РФ); Кудряшова В. В. (Заместитель председателя Санкт-Петербургского городского суда); Литвинцева Л. Р. (Председатель Восьмого арбитражного апелляционного суда); Лысякова Н. П. (Председатель Ульяновского областного суда); Маковская А. А. (судья Высшего Арбитражного Суда РФ); Орлов А. В. (Председатель Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа); Осин В. А. (Заместитель председателя Московского окружного военного суда); Суворов В. М. (Председатель Арбитражного суда Кемеровской области); Чернов А. Д. (Председатель Краснодарского краевого суда).

10 представителей общественности¹¹⁰ (назначаемых верхней палатой Парламента) и одного представителя Президента¹¹¹ РФ¹¹². Члены ВККС из числа судей избираются большинством голосов делегатов Съезда, при условии что в голосовании приняли участие более половины делегатов Съезда от соответствующих судов¹¹³. В период между съездами члены ВККС из числа судей избираются советом судей¹¹⁴. Председатель Верховного Суда и его заместители не могут быть избраны в состав ВККС¹¹⁵.

Полномочия представителя общественности могут быть досрочно прекращены верхней палатой Парламента или соответственно законодательным органом субъекта РФ, а полномочия представителя Президента РФ — только Президентом¹¹⁶. Полномочия членов ККС из числа судей могут быть прекращены решением Съезда (конференции) судей или же (в период между съездами) соответствующим советом судей¹¹⁷.

ВККС правомочна осуществлять свои полномочия, если в её состав входят не менее двух третей от установленного законом количества членов, независимо от численного представительства разных категорий членов¹¹⁸. Председатель ВККС и его заместитель избираются из числа членов ВККС большинством голосов¹¹⁹ не более двух раз подряд¹²⁰. Примечательно, что, по крайней мере, за последнее десятилетие Председателями ВККС избирались судьи Верховного Суда¹²¹.

¹¹⁰ По состоянию на 20 октября 2014 г. к ним относятся: Шевелева Н. А. (декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, заведующая кафедрой государственного и административного права); Тарханов И. А. (декан юридического факультета Казанского государственного университета); Тарбагаев А. Н. (заведующий кафедрой уголовного права юридического института Сибирского федерального университета); Россинский Б. В. (проректор по учебной работе, заведующий кафедрой административного права Российской правовой академии Министерства юстиции РФ); Никитин С. В. (проректор по учебной и воспитательной работе Российской академии правосудия); Еремян В. В. (профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Российского университета дружбы народов); Дудко И. Г. (заведующий кафедрой государственного и административного права ГОУ ВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева»); Джакупов Ж. А. (заместитель Председателя правления Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»); Козаченко И. Я. (заведующий кафедрой уголовного права Уральской государственной юридической академии); Мусин В. А. (заведующий кафедрой гражданского процесса юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета).

¹¹¹ Федоров А. Ю. (Начальник Управления Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров).

¹¹² Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 11.2.

¹¹³ Там же, статья 11.3.

¹¹⁴ Там же, статья 10.1(3).

¹¹⁵ Там же, статья 11.7.

¹¹⁶ Там же, статья 11.8.

¹¹⁷ Там же, статья 11.7.

¹¹⁸ См. Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, принято ВККС РФ 22 марта 2007 г., статья 2.1.

¹¹⁹ Там же, статья 10.5.

¹²⁰ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 11.7.

¹²¹ В 1993–2000 гг. первым Председателем ВККС был Жеребцов А. В. (председатель Ульяновского областного суда), http://www.uloblsud.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=907&Itemid=82.

В 2000–2012 гг. Председателем ВККС был Кузнецов В. В. (судья, Председатель судебного состава Верховного Суда РФ, член Президиума Верховного Суда РФ), <http://pravo.ru/news/view/81016/>.

С 2012 по н. в. Председателем ВККС является Тимошин Н. В., который был избран на VIII Всероссийском съезде судей, <http://pravo.ru/news/view/81016/>.

Экзаменационные комиссии

Полномочия

Два вида экзаменационных комиссий (ЭК) по приёму квалификационного экзамена на должность судьи (экзаменационные комиссии субъектов РФ и Высшая экзаменационная комиссия на федеральном уровне)¹²² проверяют наличие у кандидата знаний, опыта и навыков, необходимых для работы в качестве судьи¹²³. Экзаменационные комиссии были учреждены законодательными новеллами 2002 г.¹²⁴ в качестве попытки устранить проблему ненадлежащей процедуры отбора судей¹²⁵. В 2011 г., после внесения изменений в законодательство, они стали самостоятельными органами судейского сообщества¹²⁶. Во время подготовки настоящего доклада законопроект Верховного Суда о внесении изменений в законодательство, в соответствии с которыми ЭК станут подконтрольны соответствующим судам, был одобрен Парламентом в первом чтении¹²⁷.

Состав

В состав ЭК входят судьи различных судов¹²⁸, преподаватели юридических дисциплин, научные работники, а также представители общероссийских общественных объединений адвокатов¹²⁹. Преподаватели, научные работники и представители НКО получают вознаграждение за работу в составе ЭК¹³⁰. Секретарями комиссии являются работники Судебного департамента Верховного Суда РФ либо работники входящего в его систему органа, который не участвует в принятии решений¹³¹.

Члены избираются региональными конференциями судей в порядке, который определяется конференциями судей в соответствии с их регламентом. Конференции судей также определяют количество их членов, с учётом необходимости представительства судей соответствующих судов¹³², а также других категорий членов¹³³. Члены из числа судей избираются по представлению председателей суда¹³⁴. Члены других категорий избираются по

¹²² Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 5.4.

¹²³ Там же, статья 5.2(2.1).

¹²⁴ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше.

¹²⁵ См., в частности, Вячеслав Лебедев, Председатель Верховного Суда РФ, *Экзамен перед должностью*, <http://www.rg.ru/2009/09/30/lebedev.html>.

¹²⁶ Федеральный закон № 388-ФЗ от 3 декабря 2011 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием деятельности экзаменационных комиссий по приёму квалификационного экзамена на должность судьи».

¹²⁷ Законопроект № 314591-6, [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/24F05A30AB337FE143257BA60043BF47/\\$FILE/314591-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/24F05A30AB337FE143257BA60043BF47/$FILE/314591-6.PDF?OpenElement).

¹²⁸ Судьи судов общей юрисдикции и судьи арбитражных судов, при этом число судей судов общей юрисдикции и число судей арбитражных судов в составе соответствующей экзаменационной комиссии должно быть равным и составлять не менее 3/4 от общего числа членов экзаменационной комиссии.

¹²⁹ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 11.1(1).

¹³⁰ Там же.

¹³¹ Там же, статья 11.1.(13).

¹³² Верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов, арбитражных судов субъектов РФ, районных судов.

¹³³ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 11.1(6).

¹³⁴ Верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа и арбитражного суда субъекта РФ (Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 11.1(9.1).

представлению председателей суда¹³⁵ из числа кандидатов, предложенных ВУЗами, научными организациями и общероссийскими объединениями адвокатов¹³⁶. Председатели соответствующих судов¹³⁷ обязаны представить не менее двух кандидатур на каждое место члена ЭК¹³⁸. Порядок представления кандидатур в состав ЭК устанавливается регламентом конференций судей субъектов РФ¹³⁹. Таким образом, председатели судов играют довольно важную роль в формировании ЭК.

Полномочия членов ЭК из числа судей¹⁴⁰ и иных членов¹⁴¹ ЭК могут быть прекращены досрочно. Решение о досрочном прекращении полномочий членов комиссий принимается конференцией судей, а в период между конференциями судей — соответствующим советом судей. В случае досрочного прекращения полномочий члена комиссии избрание в состав комиссии другого лица осуществляется соответствующим советом судей на срок до истечения полномочий ЭК. Председатель ЭК и его заместители избираются из числа членов ЭК¹⁴².

Считается, что создание ЭК в 2002 г. стало прогрессивной мерой, улучшившей процедуру квалификационного отбора судей, которая ранее была недостаточно качественной в отсутствие единообразных стандартов. Порядок проведения экзамена подробно рассматривается в Главе III. Тем не менее, следует отметить, что миссии также сообщили о том, что создание ЭК не привело к желаемым результатам и что многие недостатки системы сохранились, включая низкое качество оценки кандидатов и незащищённость от воздействия извне.

Миссии сообщили о том, что работа ЭК лишена прозрачности и, как и в случае с ККС, председатели суда пользуются значительными полномочиями по формированию ЭК. Действительно, как указывалось выше, они назначают судей, преподавателей юридических дисциплин, научных сотрудников и представителей общероссийских общественных объединений адвокатов в состав ЭК¹⁴³. Есть сведения о том, что председатели суда могут использовать свои полномочиями, чтобы сформировать ЭК в соответствии со своими потребностями, а не на основании чётко установленных критериев, исключающих личные предпочтения.

¹³⁵ Верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа и арбитражного суда субъекта РФ.

¹³⁶ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 11.1(9.2).

¹³⁷ Верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа и арбитражного суда субъекта РФ.

¹³⁸ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 11.1(10).

¹³⁹ Там же.

¹⁴⁰ По собственной инициативе, в случае совершения дисциплинарного проступка либо в случае отсутствия на заседаниях квалификационной коллегии судей в течение четырёх месяцев без уважительных причин (Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 11.1(12)).

¹⁴¹ По собственной инициативе, в случае совершения преступления или административного правонарушения, установленных вступившими в законную силу актами уполномоченного органа, либо в случае отсутствия на заседаниях комиссий в течение четырёх месяцев без уважительных причин (Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 11.1(12)).

¹⁴² Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 11.1(13).

¹⁴³ Там же, статья 11.1(8 и 9).

Высшая экзаменационная комиссия по приёму квалификационного экзамена на должность судьи

Полномочия

Высшая квалификационная комиссия по приёму квалификационного экзамена на должность судьи («ВЭК») формируется в составе 21 члена¹⁴⁴, которые избираются тайным голосованием на Всероссийском съезде судей¹⁴⁵ сроком на четыре года¹⁴⁶.

ВЭК состоит из 16 судей разных судов, четырёх преподавателей юридических дисциплин и научных работников и одного представителя общероссийских общественных объединений юристов¹⁴⁷. Члены ВЭК из числа судей избираются на отдельных собраниях делегатов от судей разных судов¹⁴⁸ по представлению Председателя Верховного Суда¹⁴⁹. Остальные члены избираются по представлению Председателя Верховного Суда РФ из числа кандидатов, предложенных от ВУЗов, научных организаций, общероссийских общественных объединений юристов¹⁵⁰. Председатель Верховного Суда РФ представляет не менее двух кандидатур на каждое место члена ВЭК¹⁵¹. Порядок представления кандидатур в состав ВЭК устанавливается регламентом Всероссийского съезда судей¹⁵². Данный Регламент определяет порядок избрания членов ВЭК Советом судей РФ до проведения Всероссийского съезда судей, а также вместо выбывших членов ВЭК в период между съездами судей¹⁵³.

Комиссия при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов

Полномочия

Комиссия при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов («Комиссия при Президенте») является консультативным органом при

¹⁴⁴ Там же, статья 11.1(5).

¹⁴⁵ Там же, статья 11.1(8).

¹⁴⁶ Там же, статья 13.1.

¹⁴⁷ Там же, статья 11.1(5).

¹⁴⁸ Судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

¹⁴⁹ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 11.1(8.1).

¹⁵⁰ Там же, статья 11.1(8.2). В связи с упразднением Высшего Арбитражного Суда РФ из п. 8 ст. 11.1. указанного закона исключена должность Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ. Поэтому теперь избрание делегатов как от судей судов общей юрисдикции так и арбитражных судов происходит по представлению Председателя Верховного Суда РФ.

¹⁵¹ Там же, статья 11.1(10).

¹⁵² Там же, статья 11.1(11).

¹⁵³ Постановление Президиума Совета судей РФ от 01 февраля 2012 г. № 289 «О Регламенте представления и избрания кандидатур в состав Высшей экзаменационной комиссии по приёму квалификационного экзамена на должность судьи», ст. 2. Обращаем внимание, что на дату подготовки настоящего Доклада в указанный Регламент не внесены изменения, связанные с упразднением Высшего Арбитражного Суда РФ, поэтому в тексте Регламента фигурирует Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ. Такие изменения, вероятно, будут внесены в ближайшее время. В этой связи в настоящем Докладе не рассматриваются случаи участия в процедурах Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ.

Президенте РФ¹⁵⁴. Она была создана в 1994 г. и по закону не является органом судейского сообщества, несмотря на решающую роль в формировании судебных органов.

Комиссия при Президенте помогает Президенту при отборе, оценке и назначении федеральных судей¹⁵⁵. Её основными задачами являются: а) подготовка (с учётом мнения полномочных представителей¹⁵⁶ Президента РФ в федеральных округах¹⁵⁷) рекомендаций по представлению кандидатур для назначения на должности судей федеральных судов, в том числе их председателей и заместителей председателей; б) подготовка предложений по совершенствованию законодательства, касающегося процедуры подбора кандидатов на должности судей федеральных судов и порядка наделения полномочиями судей федеральных судов; с) подготовка предложений, направленных на совершенствование единой государственной политики в области подбора кадров на должности судей федеральных судов¹⁵⁸.

Состав

Члены Комиссии утверждаются Президентом РФ¹⁵⁹. Имеет место обеспокоенность в связи с составом Комиссии, в которую входят, главным образом, сотрудники правоохранительных органов и служб безопасности¹⁶⁰. В настоящее время в состав Комиссии входят восемь представителей исполнительной власти и правоохранительных органов, пять представителей судебной власти, два представителя Парламента и пять представителей других органов власти¹⁶¹. Это означает, что в действительности кандидатуры на должность судей выбираются представителями исполнительной власти, включая сотрудников правоохранительных органов. Таким образом, государственные органы, которые в определённых случаях могут оказаться стороной по уголовному, административному или

¹⁵⁴ См. Указ Президента РФ от 04 октября 2001 г. № 1185 «О комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов», п. 1.

¹⁵⁵ Распоряжение Президента РФ от 25 июля 1994 г. № 400-рп «Об утверждении Положения о комиссии Совета по кадровой политике при Президенте РФ для предварительного рассмотрения кандидатур на должности судей федеральных судов». Документ утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 04 октября 2001 г. № 1185 «О комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов».

¹⁵⁶ Полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента РФ. Он назначается на должность и освобождается от должности Президентом России по представлению Руководителя Администрации Президента РФ на срок, определяемый Президентом или не превышающий срока исполнения его полномочий. Полномочный представитель непосредственно подчиняется Президенту и подотчётен ему. Подробнее см. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

¹⁵⁷ Является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента РФ. Подробнее о полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах см. Указ Президента РФ от 04 октября 2001 г. № 1185 «О комиссии при Президенте РФ по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов».

¹⁵⁸ Указ Президента РФ от 04 октября 2001 г. № 1185 «О комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов», п. 3.

¹⁵⁹ Указ «О комиссии при Президенте РФ по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов», цит. выше, п. 7.

¹⁶⁰ Комиссия по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов, <http://state.kremlin.ru/commission/2/staff>.

¹⁶¹ Там же.

гражданскому делу, фактически могут выбирать судей исходя из своих предпочтений¹⁶².

Независимость

В отличие от остальных органов, которые описаны выше, Комиссия при Президенте является органом исполнительной власти. Её деятельность и полномочия не прописаны в законодательстве, регулирующем функционирование судебных органов. В связи с недостатком прозрачности неизвестно, какие критерии используются Комиссией при оценке кандидатур и отборе кандидатов (и существуют ли такие критерии вообще).

Некоторые эксперты, с которыми встретилась миссия, считают, что работа Комиссии при Президенте является частью легитимных дискреционных полномочий Президента РФ по назначению судей. Данное мнение было выражено Конституционным Судом РФ в постановлении 2011 г.¹⁶³ Тем не менее, многие эксперты выразили миссии свою обеспокоенность в связи с тем, что судьи отбираются несудебным органом¹⁶⁴. Данная позиция также основана на требованиях международного права, которое предусматривает, что, хотя исполнительные органы власти могут формально осуществлять окончательное назначение судей, как правило, они должны неуклонно следовать рекомендациям независимого органа. Так, Венецианская Комиссия указала, что «если Президент обязан следовать предложениям, сделанным независимым судебным советом, то назначение судей Президентом не представляется проблематичным»¹⁶⁵.

Как было сказано выше, Комитет министров Совета Европы указал, что «орган, принимающий решение по вопросам отбора и продвижения судей, должен быть независимым от исполнительной и законодательной власти. Чтобы гарантировать его независимость, не менее половины его членов должны быть судьями, избираемыми другими судьями»¹⁶⁶. Комиссия при Президенте не соответствует ни одному из этих основополагающих требований¹⁶⁷. Уже упомянутые стандарты Совета Европы допускают, что глава государства, правительство или законодательный орган в некоторых системах могут принимать решения относительно назначения судей и продвижения их по службе. Однако в этом случае «независимый и компетентный орган, состоящий, в существенной степени, из представителей судебной власти, ...должен быть уполномочен выносить рекомендации и заключения, которым соответствующий назначающий орган будет следовать на практике» (курсив наш). Тем не менее, МКЮ отмечает, что в случае российской системы Комиссия при Президенте отклоняет от 10 до 20 процентов предложенных кандидатур¹⁶⁸, либо, по оценкам экспертов, ещё

¹⁶² Институт проблем правоприменения, *Как обеспечить независимость судей в России*, http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_1207_judge_independence_web.pdf, стр. 16.

¹⁶³ Определение Конституционного Суда РФ от 27 января 2011 г. № 190-О-О, Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1805-О-О.

¹⁶⁴ См., к примеру, Институт проблем правоприменения, *Как обеспечить независимость судей в России*, цит. выше, стр. 16.

¹⁶⁵ Назначение судей, доклад, подготовленный Венецианской комиссией на 70-й Пленарной сессии (Венеция, 16–17 марта 2007 г.), п. 14.

¹⁶⁶ Рекомендация Комитета Министров № (2010)12, цит. выше; Европейская хартия о статусе судей, цит. выше, пп. 3.1 и 1.3.

¹⁶⁷ К. Титаев, И. Григорьев, *Extra Jus: Тайна судейского кресла*, <http://www.enforce.spb.ru/publikatsii-sotrudnikov/mi-v-smi/5696-k-titaev-i-grigorev-extra-jus-tajna-sudejskogo-kresla>.

¹⁶⁸ Там же.

большее количество. Следовательно, Комиссия, в состав которой входят представители исполнительной власти и правоохранительных органов, фактически определяет состав судебной власти, что противоречит международным стандартам независимости судебных органов.

III. ОТБОР И НАЗНАЧЕНИЕ СУДЕЙ

Введение

В настоящей главе рассматривается процедура отбора на должности судей в Российской Федерации и требования к кандидатам на данные должности. В ней рассматриваются следующие этапы данной процедуры: объявление председателя суда о вакантной должности судьи, квалификационные критерии, порядок проведения экзамена, рекомендация кандидата ККС. Затем рассматривается заключительный этап: производство в Комиссии при Президенте. Именно Комиссия производит окончательный отбор кандидатов на должность судьи, которые впоследствии утверждаются Президентом.

Международные стандарты

Как указывалось выше, Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов («Основные принципы ООН») предусматривают, что «любой метод подбора судей должен гарантировать [защиту] от назначения судей по неправомерным мотивам» и что повышение судей в должности «следует осуществлять на основе объективных факторов, в частности, способностей, моральных качеств и опыта»¹⁶⁹. В ряде международно-правовых источников установлено, что отбор судей должен основываться на объективных и прозрачных критериях¹⁷⁰ и что такие критерии должны уделять основное внимание правовой подготовке, опыту и моральным качествам¹⁷¹. В данном отношении Венецианская комиссия провозгласила принцип, в соответствии с которым «все решения о назначении и профессиональном росте судей должны основываться на их заслугах, с применением объективных критериев, предусмотренных законодательством»¹⁷². При отборе судей не допускается дискриминация по каким-либо основаниям. Требование о том, что кандидат должен являться гражданином соответствующей страны, не считается дискриминационным¹⁷³.

В Замечании общего порядка по статье 14 МПГПП, посвящённом праву на справедливое судебное разбирательство, Комитет ООН по правам человека пояснил, что данная норма устанавливает обязательство государства

¹⁶⁹ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, цит. выше, принципы 10 и 13; см. также Проект Всеобщей декларации о независимости правосудия (Декларация Сингви), пп. 10 и 14.

¹⁷⁰ Рекомендация КМ № (2010)12, цит. выше, п. 44; Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 10; АХПЧН, Принципы и руководящие положения, Раздел А, принцип 4(i); Европейская хартия о статусе судей, принцип 2.1. См. также Заключительные замечания Комитета по правам человека по Боливии, Документ ООН № ССРР/С/79/add.74, п. 34; Заключительные замечания Комитета по правам человека по Ливану, Документ ООН № ССРР/С/79/Add.78, п. 15; Заключительные замечания Комитета по правам человека по Азербайджану, Документ ООН № ССРР/СО/73/AZE, п. 14.

¹⁷¹ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 10; АХПЧН, Принципы и руководящие положения, Раздел А, принципы (4)(i)–(k); Рекомендация КМ № (2010)12, пп. 44–45.

¹⁷² Венецианская комиссия, «Доклад о независимости судебной системы, часть I: Независимость судей», CDL-AD(2010)004, 16 марта 2010 г., п. 27.

¹⁷³ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, цит. выше, принцип 10; Рекомендация КМ № (2010)12, п. 45; АХПЧН, Принципы и руководящие положения, Раздел А, принцип 4(j); Пекинское заявление о принципах независимости судебных органов в регионе LAWASIA, принято председательствующими судьями региона LAWASIA и другими судьями из стран Азии и Тихого океана в Пекине в 1995 г., принято Советом LAWASIA в 2001 г., принцип 13 (здесь и далее — «Пекинское заявление о принципах»).

«принимать конкретные меры, гарантирующие независимость судебной системы, обеспечивающие защиту судей от любых форм политического вмешательства в процесс принятия ими решений, с помощью конституционных гарантий или принятия законов, устанавливающих чёткие процедуры и объективные критерии назначения судей, выплаты вознаграждения, сохранения занимаемой должности, продвижения по службе, приостановления и прекращения полномочий членов судейского корпуса и применяемых по отношению к ним дисциплинарных санкций»¹⁷⁴. Таким образом, в соответствии с МПГПП, принцип независимости судей распространяется на все аспекты управления карьерой судьи.

Требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи

Конституция закрепляет общие требования ко всем кандидатам на должности судей федерального суда¹⁷⁵. Кандидат должен:

- (1) являться гражданином РФ;
- (2) достичь 25 лет;¹⁷⁶
- (3) иметь высшее юридическое образование; и¹⁷⁷
- (4) иметь стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет¹⁷⁸.

Не могут стать судьями кандидаты, обладающие следующими характеристиками: а) имеющие или имевшие судимость, либо подвергавшиеся уголовному преследованию, прекращённому по нереабилитирующим основаниям¹⁷⁹; б) имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства¹⁸⁰; в) имеющие заболевания, препятствующие осуществлению полномочий судьи¹⁸¹. Для подтверждения того, что у претендента на должность судьи отсутствуют такие заболевания¹⁸², проводится его предварительное медицинское освидетельствование¹⁸³.

¹⁷⁴ Замечание общего порядка № 32, статья 14: право на равенство перед судами и трибуналами и право на справедливое судебное разбирательство, Документ ООН № ССРР/С/ГС/32 (2007), п. 19.

¹⁷⁵ Конституция Российской Федерации, статья 19.

¹⁷⁶ Судьёй Конституционного Суда РФ может быть гражданин, достигший 40-летнего возраста и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет; судьёй Верховного Суда РФ — достигший 35-летнего возраста и имеющий стаж не менее 10 лет; судьёй верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда, специализированного арбитражного суда — достигший 30-летнего возраста и имеющий стаж не менее 7 лет; судьёй арбитражного суда субъекта РФ, конституционного (уставного) суда субъекта РФ, районного суда, гарнизонного военного суда, а также мировым судьёй — достигший 25-летнего возраста и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет. См. Закон РФ «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 4.2, Федеральный закон «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда РФ».

¹⁷⁷ ВККС разъяснила, что квалификация «бакалавр» недостаточна для назначения на должность судьи; необходима квалификация «дипломированный специалист». См. Разъяснение Высшей квалификационной коллегии судей от 18 марта 2004 г. // ВВАС РФ, 2004, № 6.

¹⁷⁸ Конституция Российской Федерации, статья 119.

¹⁷⁹ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 4.1(2).

¹⁸⁰ Там же, статья 4.1(3).

¹⁸¹ Там же, статья 4.1(6).

¹⁸² Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, утверждён Постановлением Совета судей РФ от 26 декабря 2002 г. № 78 и содержит 32 наименования заболеваний.

¹⁸³ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 4.1.

Кроме того, судьёй не может быть лицо: а) признанное судом недееспособным или ограниченно дееспособным¹⁸⁴; б) подозреваемое или обвиняемое в совершении преступления¹⁸⁵; в) состоящее в близком родстве или свойстве (супруги, родители, дети, родные братья и сёстры, дедушки, бабушки, внуки, а также родители, дети, родные братья и сёстры супругов) с председателем или заместителем председателя того же суда¹⁸⁶; либо д) состоящее на учёте в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств¹⁸⁷. Психодиагностическое обследование на предмет отсутствия наркотической, алкогольной, токсической зависимости, а также хронических и затяжных психических расстройств проводится на добровольных началах¹⁸⁸. В определённых случаях ККС учитывают заключение психодиагностического исследования при принятии решения о рекомендации кандидата на должность судьи¹⁸⁹.

Заявление о сдаче квалификационного экзамена

Любой гражданин, соответствующий перечисленным требованиям¹⁹⁰, вправе сдать квалификационный экзамен на должность судьи, обратившись с заявлением в соответствующую экзаменационную комиссию¹⁹¹. Помимо указанного заявления в экзаменационную комиссию представляются:

- а) документ, удостоверяющий личность кандидата как гражданина России;
- б) заполненная анкета, содержащая биографические сведения о кандидате;
- в) документ, подтверждающий высшее юридическое образование;
- г) трудовая книжка;
- е) медицинская справка об отсутствии у кандидата заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи¹⁹².

ЭК не вправе отказать в приёме квалификационного экзамена гражданину, представившему все указанные выше документы¹⁹³. Судьи¹⁹⁴ и граждане РФ, не являющиеся судьями, имеющие учёную степень кандидата юридических наук или учёную степень доктора юридических наук и почётное звание «Заслуженный юрист РФ», освобождаются от сдачи квалифика-

¹⁸⁴ Там же, статья 4.1(4).

¹⁸⁵ Там же, статья 4.4.

¹⁸⁶ Там же, статья 5.8.

¹⁸⁷ Там же, статья 4.1(5).

¹⁸⁸ См. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 17 декабря 2002 г. № 147 «Об организации экспериментального использования методов психодиагностического обследования при изучении личности кандидата на должность судьи».

¹⁸⁹ Дело А. А. Крылова, Решение ВККС от 14 декабря 2011 г.

¹⁹⁰ Более подробные требования к кандидатам см. Федеральный закон «О статусе судей в РФ», статья 4.

¹⁹¹ Там же, статья 5.3.

¹⁹² Там же.

¹⁹³ Там же.

¹⁹⁴ За исключением судьи, находящегося в отставке более 3 лет. Он должен сдавать экзамен для замещения вакантной должности повторно. См. «Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей», статья 21(8).

ционного экзамена¹⁹⁵. Эк осуществляет проверку представленных кандидатом документов и сведений на предмет их соответствия требованиям, установленным законом.

МКЮ поступили сведения о том, что часто возникают сложности с проверкой подлинности дипломов о высшем юридическом образовании, а также сомнения в их подлинности. Эксперты указали на общую проблему коррупции, в том числе в образовательных учреждениях, а также на отсутствие контроля за образовательными стандартами на многочисленных юридических факультетах, возникших за последние 20 лет. Также была упомянута такая проблема, как отсутствие доверия к медицинским учреждениям, выдающим справки об отсутствии профессиональных заболеваний¹⁹⁶. Председатель Эк при ВККС отмечает, что «на практике больше всего проблем возникает в связи с документами, подтверждающими высшее юридическое образование, наличие стажа работы по юридической специальности и отсутствие заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи»¹⁹⁷.

Таким образом, общераспространённая проблема бытовой коррупции в Российской Федерации, а также вытекающее из неё недоверие к соответствующим учреждениям могут поставить под сомнение достоверность и подлинность информации в процессе назначения судей¹⁹⁸. Представляется, что сомнение в подлинности документов в некоторой степени имеет результатом ещё одну деформацию рассматриваемой процедуры — проведение многочисленных неофициальных проверок кандидатов (см. ниже). Не исключено, что потребность в проведении неофициальных проверок связана с отсутствием доверия к первичной проверке документов, в результате чего процедура становится ещё менее прозрачной.

Квалификационный экзамен

По прибытии на экзамен претендент на должность судьи предъявляет секретарю Эк документ, удостоверяющий личность. Затем он выбирает один из произвольно разложенных на столе экзаменационных билетов и в этом же помещении в пределах установленного Эк времени готовится к ответу¹⁹⁹. Содержание экзаменационного билета и письменного задания зависит от вида и уровня судейской должности, на которую претендуют кандидат²⁰⁰. Экзаменационные билеты для претендентов на должность судьи судов субъектов РФ включают вопросы по законодательству соответствующего субъекта²⁰¹.

¹⁹⁵ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», статья 4.5.

¹⁹⁶ В. В. Ершов, Бывший председатель Эк при ВККС, *Экзаменационные комиссии: большой потенциал и серьёзные проблемы*, <http://www.vkks.ru/publication/184/>.

¹⁹⁷ Там же.

¹⁹⁸ В 2013 г. Россия заняла 127-е место среди 175 стран в Индексе коррупции Transparency International: http://files.transparency.org/content/download/700/3007/file/2013_CPIBrochure_EN.pdf.

¹⁹⁹ Положение об экзаменационных комиссиях по приёму квалификационного экзамена на должность судьи, п. 4.3.

²⁰⁰ Там же, п. 3.1. На дату опубликования настоящего доклада в указанное Положение не внесены изменения, связанные с упразднением Высшего Арбитражного Суда РФ, поэтому в тексте Положения фигурирует Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ. Такие изменения, вероятно, будут внесены в ближайшее время. В этой связи в настоящем Докладе не рассматриваются случаи участия в процедурах Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ.

²⁰¹ Там же.

По закону, экзаменационные билеты должны содержать три теоретических вопроса по различным отраслям права, две задачи по вопросам судебной практики и письменное задание по подготовке процессуального документа по макету дела²⁰². Данная структура билета считается одним из последних усовершенствований, последовавшим за критическими замечаниями о том, что до этого экзаменационные задания не позволяли установить необходимый уровень знаний кандидатов. Тем не менее, миссии неоднократно говорили о том, что введение новой структуры не привело к существенному улучшению всей системы. МКЮ также сообщили об отсутствии единых стандартов билетов для различных регионов: вопросы могут быть как очень простыми, так и крайне сложными.

На подготовку к ответам по вопросам билета и составление процессуальных документов кандидатам отводится не менее двух часов²⁰³. Они вправе пользоваться сборниками нормативных правовых актов и справочными материалами во время экзамена²⁰⁴. Российские эксперты, в том числе те, кто встретился с миссией в Москве, считают, что на подготовку к экзамену отводится недостаточно времени²⁰⁵. В отсутствие продуманных критериев оценки сложно однозначно ответить на вопрос о том, является ли отводимое время достаточным.

ЭК может задать кандидату дополнительные вопросы в пределах специализированной программы обучения судей²⁰⁶. Номер экзаменационного билета, содержащиеся в нём вопросы и задачи отражаются в протоколе заседания ЭК, который подписывается председателем и секретарем²⁰⁷. После того как кандидат ответил на все вопросы, данные документы приобщаются к протоколу заседания ЭК и хранятся в её архиве не менее четырёх лет²⁰⁸.

По мнению экспертов, квалификационный экзамен напоминает экзамены, которые раньше сдавались по окончании школы, но впоследствии были отменены. В данной связи напрашивается невыгодное для квалификационного экзамена сравнение с новым Единым государственным экзаменом для школьников, который предусматривает продуманную систему оценок, защиту от утечки информации и единообразный подход к оценке экзамена²⁰⁹.

Эксперты также обратили внимание миссии на проблему отсутствия единого, тщательно разработанного и продуманного подхода к проверке знаний кандидатов²¹⁰. Один из экспертов заверил миссию в том, что если бы лучшим судьям и адвокатам России пришлось сдавать экзамен в своём

²⁰² Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 26.3.3.

²⁰³ Положение об экзаменационных комиссиях по приёму квалификационного экзамена на должность судьи, п. 4.4.

²⁰⁴ Там же, п. 4.4.

²⁰⁵ Л. Н. Ракитина. *Квалификационный экзамен на должность судьи: к вопросу о путях его совершенствования*, 2009 г.

²⁰⁶ Положение об экзаменационных комиссиях по приёму квалификационного экзамена на должность судьи, п. 4.5.

²⁰⁷ Там же, п. 4.3.

²⁰⁸ См. Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», статья 26.3(3).

²⁰⁹ Сайт Единого государственного экзамена, <http://ege.edu.ru/>.

²¹⁰ В. В. Ершов. *Экзаменационные комиссии: большой потенциал и серьёзные проблемы*, <http://www.vkks.ru/publication/184/>.

регионе, они бы наверняка не прошли, настолько трудно ответить на вопросы. При всей необходимости проведения сложного экзамена это может говорить об отсутствии «инфраструктуры» для подготовки, а также о непредсказуемости относительно характера и содержания экзамена, что препятствует эффективной подготовке.

Сложно однозначно ответить на вопрос о том, существует ли достаточно тщательно разработанная и комплексная процедура квалификационного экзамена и позволяет ли она проверить не только знания кандидатов в области права, но и их способности, такие как аналитические навыки. В то же время необходимо обеспечить достаточные материалы и единый подход к подготовке к экзамену, а также к его оценке. Так, кандидаты нередко затрудняются с составлением проектов процессуальных документов²¹¹.

Отсутствие «инфраструктуры» для подготовки, в том числе регулярно обновляемых сертифицированных исчерпывающих материалов, учебников и руководств, необходимых для подготовки к экзамену, на практике приводит к тому, что кандидаты не могут эффективно подготовиться. Хотя конкретная оценка и зависит от региона и от конкретной ЭК, очевидно, что в настоящее время аттестация кандидатов сопряжена с отсутствием единых стандартов, единообразных критериев оценки и риском злоупотреблений. В данной связи особую обеспокоенность вызывает отсутствие тщательно продуманной системы подготовки и обучения кандидатов, а также отсутствие системы надлежащей и объективной оценки отдельных кандидатов.

Данные системные недостатки создают почву для манипуляций процедурой, пристрастности и личных предпочтений при оценке и экзаменации кандидатов. Это означает, что результаты экзамена часто зависят от индивидуального мнения членов ЭК, а не от справедливой и объективной системы, применяемой единообразно ко всем кандидатам. Как отметил (не в судебском качестве по делу) Вячеслав Лебедев, Председатель Верховного Суда, в данной сфере существуют следующие проблемы: «отсутствие должного нормативного правового регулирования деятельности [ЭК], единого стандарта оценки знаний претендентов на должность судьи, методики принятия квалификационного экзамена, [а также] разобщённость ЭК [...]»²¹².

Учитывая проблемы, связанные с проведением квалификационного экзамена, ряд экспертов рекомендует ввести единый экзамен, который должен проводиться раз в год для всех кандидатов на территории РФ. Для этого необходимо обеспечить единообразный подход к проведению экзамена и защиту от утечки данных²¹³. Вне зависимости от того, как именно будет решена данная задача, очевидно, что для исправления недостатков экзаменационной системы и соответствующих злоупотреблений необходимо внести изменения в существующий порядок вещей.

²¹¹ Л. Н. Ракитина. *Квалификационный экзамен на должность судьи: к вопросу о путях его совершенствования* // Российская юстиция, 2009, № 8, стр. 57–59.

²¹² Вячеслав Лебедев, Председатель Верховного Суда РФ, *Экзамен перед должностью*, <http://www.rg.ru/2009/09/30/lebedev.html>.

²¹³ Журнал «Судья», *Модернизация работы экзаменационных комиссий*, <http://zhurnalsudya.ru/archive/2011/3/?article=70&print=Y>.

Оценка экзаменационных работ

ЭК принимает решение об оценках в отсутствие претендента и других лиц открытым голосованием простым большинством голосов²¹⁴. Комиссия принимает решение о сдаче или несдаче квалификационного экзамена на должность судьи суда соответствующего вида и уровня²¹⁵. За устные ответы и письменные задания выставляются следующие оценки: «отлично», «хорошо», «удовлетворительно» и «неудовлетворительно»²¹⁶. Оценки на экзамене сродни тем оценкам, которые получают все учащиеся в ВУЗах или аспирантуре.

Оценки выставляются по каждому вопросу билета и отражаются в протоколе заседания ЭК, к которому приобщается письменная работа претендента²¹⁷. Результаты экзамена объявляются в день его завершения²¹⁸. ЭК выдает удостоверение о результатах квалификационного экзамена с проставленными оценками. Результаты экзамена признаются действительными в течение трёх лет²¹⁹.

Отсутствуют чётко определённые и тщательно продуманные критерии оценки результатов экзамена, а также общее понимание «квалификационных параметров», установленных в отношении кандидатов²²⁰. Проблема отсутствия единых критериев оценки ответов кандидатов на должность судей признаётся на высшей ступени судебной иерархии²²¹. По словам одного эксперта, члены ЭК неизбежно должны оценивать результаты экзамена по собственному внутреннему убеждению. Благодаря тому, что оценка производится коллегиально²²², смягчаются возможности необоснованности в решениях об оценках. Несмотря на это, сохраняется проблема произвольных решений и (или) манипуляций в ходе экзамена²²³. Представляется, что коллегиальный характер решений не исключает возможность манипуляций.

Глава Академии правосудия при Верховном Суде профессор В. В. Ершов еще около 10 лет назад выделил ряд основных проблем экзаменационного процесса, такие как пробелы в оценке аналитических способностей кандидата²²⁴. Он указал, что это порождает ситуацию, в которой «...ответы на правовые вопросы в правовых актах в силу наличия в них пробелов могут отсутствовать. В этой связи претендент не может продемонстрировать знания того, чего нет в правовой природе»²²⁵.

²¹⁴ Положение об экзаменационных комиссиях по приёму квалификационного экзамена на должность судьи, п. 4.6.

²¹⁵ Там же, п. 4.8.

²¹⁶ Там же, п. 4.6.

²¹⁷ Там же, п. 4.7.

²¹⁸ Там же.

²¹⁹ См. Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 26.3(4).

²²⁰ Е. В. Бурдина, *Экзаменационные комиссии как органы судейского сообщества: проблемы организации и деятельности*, Евразийский юридический журнал, № 11 (42) 2011 г., http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=2844:2012-03-15-04-04-20&catid=156:2010-08-18-06-47-30&Itemid=196.

²²¹ Вячеслав Лебедев, Председатель Верховного Суда РФ, *Экзамен перед должностью*, цит. выше.

²²² Согласно Положению об экзаменационных комиссиях, решение об оценках принимается экзаменационной комиссией в отсутствие претендента и других лиц открытым голосованием простым большинством голосов (п. 4.6.). По итогам экзамена принимается решение о сдаче или несдаче квалификационного экзамена на должность судьи суда соответствующего вида и уровня (п. 4.8.).

²²³ *Положение судебной системы в России*, Доклад миссии МКЮ, стр. 13.

²²⁴ В. В. Ершов, *Экзаменационные комиссии: большой потенциал и серьёзные проблемы*, цит. выше.

²²⁵ Там же.

МКЮ считает, что отсутствие высокоразвитой и единообразно применяемой системы всесторонней оценки и методического руководства для членов ЭК на всей территории страны является одной из причин сложившегося положения. МКЮ отмечает такую позитивную меру, как создание интернет-сайта ВККС, на котором размещаются примеры вопросов. Тем не менее, данный шаг не может устранить описанные выше проблемы.

В случае отказа кандидату в допуске к сдаче квалификационного экзамена соответствующее решение должно быть мотивировано и оформлено в письменном виде²²⁶. Кандидат на должность судьи может обжаловать решение ЭК²²⁷. Решения экзаменационных комиссий, касающиеся оценки знаний кандидатов на должность судьи, могут быть обжалованы только по основаниям нарушения процедуры вынесения этих решений либо по основаниям нарушения иных касающихся проведения квалификационного экзамена требований²²⁸. Примеры жалоб, изученные в ходе исследования МКЮ, в основном касались обжалования отказов в допуске к экзамену по формальным основаниям. Кроме того, кандидат на должность судьи вправе обжаловать решение ЭК об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена, а также действия (бездействии) ЭК, в результате которых кандидат не был допущен к сдаче квалификационного экзамена²²⁹. Решения ЭК обжалуются в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области и суды автономных округов²³⁰. Решения ВЭК обжалуются в Верховный Суд РФ²³¹. Закон ограничивает предмет таких жалоб процессуальными нарушениями и нарушениями иных касающихся проведения экзамена требований²³².

На основании удостоверения об успешном прохождении экзамена кандидат может претендовать на должность судьи в суде, где открыта соответствующая вакансия. В следующем разделе описывается процедура, следующая за прохождением экзамена.

Производство в квалификационных коллегиях судей после проведения экзамена

Председатель суда, в котором открылась вакантная должность судьи, сообщает об этом в соответствующую ККС²³³. Не позднее чем через 10 дней после получения сообщения ККС объявляет об открытии вакансии в региональных СМИ или в «Российской газете»²³⁴. Информация об открытии конкурса на замещение вакантных должностей судей публикуется, в том числе, на сайте ВККС²³⁵, ККС субъектов РФ²³⁶ и иногда на сайтах судов²³⁷. В объявле-

²²⁶ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 26.3(8).

²²⁷ Обжаловать решение экзаменационной комиссии в судебном порядке можно в течение 10 дней со дня получения удостоверения о результатах квалификационного экзамена на должность судьи.

²²⁸ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», статья 26.4(2).

²²⁹ Там же, статья 26.4(3).

²³⁰ Там же, статья 26.4(1).

²³¹ Там же, статья 26.4(1).

²³² Там же, статья 26.4(2).

²³³ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 5.2.

²³⁴ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, цит. выше, статья 21 п. 2.

²³⁵ Официальный сайт: <http://www.vkks.ru/category/2/>.

²³⁶ К примеру, официальный сайт ККС г. Тверь: <http://tve.vkks.ru/publication/18755/>.

²³⁷ К примеру, официальный сайт Саратовского арбитражного суда: <http://saratov.arbitr.ru/about/kadr/vakans>.

нии об открытии вакантной должности судьи указывается место приёма заявлений и документов от претендентов на вакантную судебную должность, а также срок, до истечения которого принимаются указанные документы²³⁸. Аналогичный порядок применяется и в вышестоящих судах²³⁹. Благодаря всё более активному использованию интернета в рамках судебной системы (каждый суд в РФ имеет свой собственный сайт), распространение информации о вакантных должностях судей существенно улучшилось.

После сдачи квалификационного экзамена гражданин РФ вправе обратиться в соответствующую ККС с заявлением о рекомендации его на вакантную должность судьи. Помимо заявления претендент должен предоставить документы, подтверждающие его соответствие требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность судьи. К ним относятся:

- 1) документ, удостоверяющий личность кандидата;
- 2) анкета, содержащая биографические сведения о кандидате;²⁴⁰
- 3) документ, подтверждающий высшее юридическое образование;
- 4) документы, подтверждающие трудовую деятельность кандидата;
- 5) документы о состоянии здоровья;
- 6) сведения о результатах квалификационного экзамена представляются гражданином, который не является судьёй, а также судьёй, пребывающим в отставке более трёх лет;
- 7) характеристика с места работы (службы) за последние пять лет;²⁴¹
- 8) сведения о доходах, имуществе, принадлежащем на праве собственности, и обязательствах имущественного характера претендента, его(её) супруга(-и) и несовершеннолетних детей²⁴².

Председатели суда играют важную роль на данном этапе как в отношении кандидатов, которые впервые назначаются на должность судьи, так и тех, у которых уже есть опыт судебной работы. Претендент из числа судей представляет сведения о последнем назначении на должность судьи, а также — за подписью председателя суда — сведения за последние 5 лет о количестве рассмотренных судебных дел, качестве принятых решений, а при отмене или изменении судебных решений, при рассмотрении судебных дел с нарушением процессуального срока — с указанием причин нарушения процессуальных сроков и причин отмены или изменения су-

²³⁸ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, статья 21 п. 3.

²³⁹ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 5 п. 2; Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, статья 21 п. 1.

²⁴⁰ Показательным является следующий случай из судебной практики: ККС отменила своё решение по вновь открывшимся обстоятельствам в связи с сокрытием претендентом фактов привлечения её к дисциплинарной ответственности в период работы в прокуратуре и привлечения к уголовной ответственности близких родственников, к каковым относятся мать и сестра. Эти факты не были указаны ею в анкете претендента на должность судьи, несмотря на содержащиеся в ней вопросы (Определение Верховного Суда РФ № 23-Г11-7 от 25 января 2012 г.).

²⁴¹ Можно привести следующий случай, связанный с влиянием характеристики на принятие решения ККС о рекомендации претендента: ККС отказала в рекомендации, основываясь на характеристике, выданной прокурором (последнее место работы претендента — прокуратура), в которой содержалась такая формулировка: кандидат «утратил интерес к службе в органах прокуратуры», а также «выражал недовольство объёмом работы в прокуратуре» (Решение ВККС от 13 декабря 2011 г.)

²⁴² Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 5 п. 6.

дебных решений²⁴³. Неясно, на основании каких критериев председатели суда оценивают «качество решений» своих коллег. При рекомендации имеющего указанные недостатки претендента на судейскую должность в заключении приводится обоснование причин, в силу которых они не свидетельствуют о низкой квалификации претендента и не являются препятствием его назначению на вакантную должность²⁴⁴.

ККС организуют проверку достоверности документов, представленных кандидатами. При необходимости коллегия обращается с требованием об их проверке в соответствующие органы и вправе поручить её проведение председателю соответствующего или вышестоящего суда, а в отношении претендента на судейскую должность суда общей юрисдикции — также Судебному департаменту при Верховном Суде РФ или входящим в его систему органам, что не исключает право квалификационной коллегии судей провести дополнительную проверку²⁴⁵. До и после проведения экзамена в правоохранительные органы могут быть направлены запросы о проверке представленных документов. На данном этапе имеет значение целый ряд факторов. Тем не менее, очень показательно, что критерии, которые используются при оценке претендентов, не прописаны в законе и не находятся в открытом доступе. При этом результаты таких проверок используются при решении вопроса о рекомендации или нерекордации кандидата на судейскую должность.

Согласно Закону «О статусе судей», кандидаты на судейскую должность оцениваются с учётом таких критериев, как стаж работы в должности судьи, опыт работы в правоохранительных органах, наличие государственных и ведомственных наград, почётного звания «Заслуженный юрист РФ», учёной степени кандидата юридических наук или доктора юридических наук, а в отношении претендентов, осуществляющих полномочия судей, также качество и оперативность рассмотрения дел. Также учитывается и наличие у кандидатов квалификации, соответствующей специализации суда²⁴⁶. Все эти критерии должны учитываться ККС при принятии решения²⁴⁷.

По результатам рассмотрения заявлений всех граждан, претендующих на должность судьи, итогов проверки достоверности документов и сведений, с учётом результатов квалификационного экзамена и анализа иных данных о претенденте ККС принимает решение о рекомендации одного или нескольких из них кандидатом на должность судьи с приведением в заключении мотивов принятого решения²⁴⁸. Решение принимается на заседании, где присутствуют более половины членов ККС²⁴⁹, и считается принятым, если за него проголосовали более половины членов ККС, принимавших участие в заседании²⁵⁰. МКЮ известно по меньшей мере об одном случае, в котором отказ в рекомендации был обжалован в Верховный Суд²⁵¹.

²⁴³ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, цит. выше, статья 21 п. 11.

²⁴⁴ Там же.

²⁴⁵ Там же, статья 22 п. 12.

²⁴⁶ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 5 п. 8.

²⁴⁷ Там же.

²⁴⁸ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, цит. выше, статья 22 п. 7.

²⁴⁹ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 23 п. 1.

²⁵⁰ Там же.

²⁵¹ Определение Верховного Суда РФ № 93-Г08-4 от 21 мая 2008 г.

В связи с тем, что Закон «О статусе судей в РФ» не конкретизирует критерии и условия проведения конкурса на замещение вакантной должности судьи, процедура принятия ККС решений голосованием позволяет им отказывать в рекомендации на должность судьи кандидатам, соответствующим требованиям этого закона²⁵².

Отсутствие строгих критериев отбора, последовательно применяющихся на практике, может породить произвол при назначении судей на должность. Это может быть связано с нарушениями в процессе принятия решения либо с неизбежным отсутствием определённости, вызванным нечёткостью процедуры. По мнению экспертов, при желании информацию о любом претенденте можно интерпретировать как компрометирующие данные. Так, отказывая одной судье в рекомендации, ККС приняла во внимание факт привлечения сестры её супруга к административной ответственности²⁵³. Кроме того, на практике встречаются случаи, когда одна и та же информация о кандидате либо игнорируется ККС, либо играет решающую роль в случаях, когда судья «не подходит судебной системе». Например, информация о бывшем супруге судьи не учитывалась ККС при её назначении на трёхлетний срок²⁵⁴, но при прохождении судьёй

²⁵² В одном случае кандидату было отказано в рекомендации на должность председателя суда, несмотря на стаж судебной работы более 23 лет, наличие 1-го квалификационного класса, медали «За заслуги перед судебной системой РФ» 2 степени, почётное звание «Заслуженный юрист РФ» и положительную информацию, содержащуюся в характеристике. Соответствие претендента требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность судьи, предусмотренным ст. 4 Закона «О статусе судей в РФ», не является безусловным основанием для рекомендации этого кандидата на вакантную должность судьи конкретного суда, поскольку отбор кандидатов осуществляется ККС из числа кандидатов, соответствующих этим требованиям, на конкурсной основе. При принятии решения ККС учла факт привлечения к дисциплинарной ответственности, отсутствие у кандидата достаточного опыта руководящей работы в суде, а также двухлетний перерыв в судебной работе. Вывод ККС субъекта РФ о невозможности рекомендовать судью на должность председателя суда явился результатом коллегиальной оценки членами коллегии данных, в совокупности характеризующих профессиональные и личные качества кандидата. (Решение Высшей квалификационной коллегии судей от 14 февраля 2013 г.);

В другом случае ВККС отказала в рекомендации кандидату на должность председателя военного суда. При принятии решения она учла стаж работы в должности судьи более 22 лет, уровень его профессиональной подготовки, опыт работы, результаты судебной деятельности, организаторские способности, деловые и моральные качества; также ВККС учла, что он не имеет ни почетного звания «Заслуженный юрист РФ», ни учёной степени по юридической специальности. В соответствии со ст. 5 Закона «О статусе судей в РФ», отбор кандидатов на вакантную должность судьи осуществляется на конкурсной основе ККС из числа кандидатов, соответствующих установленным законодательством требованиям, при этом соответствие кандидата требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность судьи, предусмотренным ст. 4 указанного закона, не является безусловным основанием для рекомендации этого кандидата на вакантную должность. ВККС по результатам голосования не нашла возможным рекомендовать претендента в качестве кандидата на должность председателя военного суда, поскольку его кандидатура не набрала необходимого количества голосов членов ВККС (Определение Верховного Суда РФ от 03 декабря 2013 г. № АПЛ13-535);

В третьем случае ВККС не рекомендовала претендента на должность судьи, поскольку из 28 членов коллегии, принимавших участие в заседании, за его кандидатуру проголосовали менее половины членов. Верховный Суд РФ исходил из того, что обжалуемое заключение принято с соблюдением порядка, предусмотренного законом. ВККС была правомочна принимать решение, поскольку на заседании присутствовали более половины её членов (28 из 29). Менее 15 членов ВККС, принимавших участие в заседании, проголосовали за то, чтобы рекомендовать кандидата на должность судьи. По мнению Верховного Суда РФ, суд первой инстанции правильно указал в обжалованном решении, что соответствие кандидата требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность судьи, предусмотренным ст. 4 Закона «О статусе судей в РФ», не является безусловным основанием для рекомендации этого кандидата на вакантную должность судьи конкретного суда (Определение Верховного Суда РФ от 09 октября 2012 г. № АПЛ12-557).

²⁵³ Определение Верховного Суда № 73-АПГ12-2 от 11 июля 2012 г.

²⁵⁴ До 17 июля 2009 г. судьи в первый раз назначались на 3 года, повторно — уже пожизненно.

повторного конкурса была учтена²⁵⁵. Недавно имел место случай, когда кандидату с 20-летним стажем работы в должности судьи было отказано в назначении на должность, а судья Верховного Суда, председательствовавший в ходе апелляционного заседания, подтвердил, что некоторые факторы — которые даже не были упомянуты в решении об отказе — в частности, что его сын является адвокатом, что он привлекался к административной ответственности, а также его почтенный возраст, — могли являться «латентными факторами»²⁵⁶.

В других случаях иллюстрируется ещё и влияние председателя суда. Так, председатель суда не согласился с решением ККС о рекомендации судьи, и эта же коллегия пришла к противоположному выводу, отменив своё решение о рекомендации кандидата²⁵⁷. Впоследствии Верховный Суд оставил данное решение в силе²⁵⁸.

Эксперты, с которыми встретились участники миссии, критиковали положение, при котором кандидаты, получившие более низкие оценки на экзамене, тем не менее, получают рекомендацию на судейскую должность, если имеют стаж работы в определённой сфере. Так, если кандидат работал в правоохранительных органах, у него будет гораздо больше шансов получить назначение на должность. Это только подтверждает проблему использования неофициальных критериев при назначении судей, на которую указывали эксперты.

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ „О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ“», решение ККС субъекта РФ об отказе в рекомендации на должность судьи может быть обжаловано только в соответствующий вышестоящий суд²⁵⁹. До внесения в законодательство изменений в 2002 г. такой отказ можно было обжаловать как в ВККС, так и в судебном порядке²⁶⁰. Решения об отказе в рекомендации на должность судьи могут быть обжалованы только по мотивам нарушения процедуры их вынесения²⁶¹.

Есть сведения о том, что на практике ККС часто не обосновывают свой отказ в рекомендации кандидата. Анализ жалоб, поданных на отказ ККС в рекомендации, показал, что в большинстве заключений ККС отсутствует достаточное и необходимое обоснование. Из 47 заключений, ставших предметом анализа, в 8 отсутствовали конкретные мотивы отказа в рекомендации, ещё в 7 заключениях приведённые мотивы не соответствовали

²⁵⁵ Решение ВККС от 27 сентября 2011 г.

²⁵⁶ Pravo.Ru, «Он почувствовал, что уже выработался, видимо, и ушёл в почётную отставку», http://pravo.ru/court_report/view/106405/.

²⁵⁷ Решение ВККС от 14 декабря 2011.

²⁵⁸ Определение Верховного Суда РФ № 1-Г10-1 от 7 апреля 2010 г.

²⁵⁹ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 26 п. 3.

²⁶⁰ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 26 п. 1; Определение Конституционного Суда РФ от 03 ноября 2009 г. № 1418-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Высшей квалификационной коллегии судей РФ на нарушение конституционных прав и свобод граждан положениями пункта 5 статьи 7 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона „О противодействии коррупции“», подп. 10.1 п. 2 статьи 17 и п. 1 статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в РФ».

²⁶¹ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 26 п. 6.

фактическим обстоятельствам дела; а 3 заключения были вынесены в нарушение установленной процедуры²⁶².

В информации, не так давно опубликованной ВККС, указано на три главных проблемы, характеризующих решения ККС: «недостаточная мотивированность или отсутствие мотивировок принятых решений, несоответствие выводов обстоятельствам дела, нарушение процедуры рассмотрения»²⁶³. Сообщается о том, что нередко в обоснование решения приводятся исключительно результаты голосования, без указания на причины отказа по существу. Миссии стало известно о том, что основания отказа в рекомендации кандидата на должность судьи могут быть сформулированы приблизительно следующим образом: «решение принято большинством голосов». Это противоречит Положению, согласно которому «Заключение квалификационной коллегии судей об отказе в рекомендации должно быть мотивированным»²⁶⁴. Было сказано о том, что столь лаконичное обоснование исключает возможность действенного обжалования решения²⁶⁵, которое апелляция нередко оставляет в силе на том основании, что «большинство членов проголосовало против назначения». Очевидно, что такая формулировка, как «решение принято на том основании, что большинство проголосовало указанным образом», не соответствует требованию обоснованного отказа в назначении и фактически препятствует его обжалованию.

Лишь небольшой процент решений ККС о рекомендации претендента на судейскую должность обжалуется в его пользу²⁶⁶. В 2009–2012 гг. в ВККС поступило 98 жалоб на решения ККС субъектов РФ, из них 47 жалоб вызвано nereкомендацией претендента на судейскую должность²⁶⁷. В 2012 г. в судебном порядке были рассмотрены жалобы на 28 решений и 17 заключений ККС субъектов РФ, из них 22 решения и 10 заключений оставлены без изменений, изменено 1 решение, а 5 решений и 7 заключений отменены. Верховным Судом РФ рассмотрены 6 жалоб на решения и заключения ВККС. При этом без изменения оставлены 4 заключения и 1 решение, а отменено только 1 решение.

Роль председателя суда

В случае согласия с решением ККС о рекомендации кандидата председатель суда направляет рекомендацию в Комиссию при Президенте РФ. В случае несогласия председатель суда возвращает решение с мотивированным обоснованием причин своего несогласия для повторного рассмотрения в ту же ККС²⁶⁸. После этого дело повторно рассматривается в ККС:

²⁶² Информация «О рассмотрении ВККС РФ жалоб на решения ККС субъектов РФ» // Вестник ВККС, 2013, № 2. СПС КонсультантПлюс.

²⁶³ Там же.

²⁶⁴ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, цит. выше, статья 22 п. 7.

²⁶⁵ В качестве примера обжалованных решений ККС можно привести следующий случай из практики. ВККС признала отрицательное заключение в рекомендации на должность судьи немотивированным, так как заключение ККС не содержало указания на факторы, наличие которых препятствует назначению на должность судьи. Кроме того, обжаловался тот факт, что ККС не учла нагрузку судьи, не указала в заключении данные о содержании жалоб на судью (из 12 всего 4 признаны обоснованными), что не позволяло судье оспаривать указанные сведения и давать пояснения по существу жалоб (Решение ВККС от 14 декабря 2011 г.).

²⁶⁶ Обзор результатов деятельности за 2012 год, Анализ практики, <http://vkks.ru/publication/11039>.

²⁶⁷ «О рассмотрении ВККС РФ жалоб на решения ККС субъектов РФ» // Вестник ВККС, 2013, № 2.

²⁶⁸ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 5 п. 9.

чтобы преодолеть «вето» председателя суда, необходимо квалифицированное большинство в $\frac{2}{3}$ голосов членов ККС, поданных за кандидата²⁶⁹. Это может стать непреодолимым препятствием для кандидата, который не был заранее «одобрен» председателем суда, но получил рекомендацию ККС.

В докладе МКЮ 2010 г. «Состояние судебной системы в России» указано: «Обладая довольно широкими полномочиями, квалификационные коллегии все-таки зависят от председателей суда и подвержены их влиянию»²⁷⁰. Аналогичная проблема привлекла внимание миссии в 2012 г., которая пришла к следующему выводу: «Полномочия председателей суда пронизывают всю судебную систему: они определяют порядок применения дисциплинарных взысканий, назначения судей, распределения дел, заработную плату судей и причитающиеся им льготы»²⁷¹. Указывалось, что такое ненадлежащее воздействие угрожает независимости ККС²⁷². Миссия 2014 г. также столкнулась с серьезной обеспокоенностью относительно ненадлежащего воздействия со стороны председателей суда, которое, как правило, является решающим фактором при назначении кандидатов на должность судей.

Официальные полномочия председателей суда в процессе назначения, а также в судебной системе в целом являются весьма объемными и выходят за рамки полномочий, которыми обычно наделяются «первые среди равных». Широкими полномочиями председателей суда наделил Закон от 15 декабря 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон „О статусе судей в РФ“». Наряду с осуществлением полномочий судьи соответствующего суда и процессуальных полномочий, они осуществляют и ряд административных функций²⁷³. По закону председатели суда играют важную роль в отборе кандидатов на должность судьи. Они не только сообщают об открытии вакантной должности судьи в соответствующую ККС²⁷⁴, соглашаются с рекомендацией ККС и вносят в установленном порядке представление о назначении рекомендуемого ККС лица на должность судьи²⁷⁵, но и вправе не согласиться с решением ККС о такой рекомендации и возвратить его с мотивированным обоснованием причин своего несогласия для повторного рассмотрения в ту же ККС²⁷⁶. Если при повторном рассмотрении $\frac{2}{3}$ членов коллегии подтверждают своё первоначальное решение, то председатель суда обязан внести представление о назначении рекомендуемого лица в течение 10 дней со дня получения указанного решения²⁷⁷. Так называемое «право вето» председателя суда было введено еще в 1992 г., в первоначальной редакции Закона «О статусе судей», и сохранилось до сих пор²⁷⁸.

²⁶⁹ Там же, статья 5 п. 9.

²⁷⁰ *Состояние судебной системы в России*, Доклад миссии МКЮ, 2010 г., цит. выше, стр. 13.

²⁷¹ *Защита правосудия*, Доклад миссии МКЮ 2012 г., цит. выше, стр. 7.

²⁷² Там же, стр. 21.

²⁷³ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 6.2 п. 1.

²⁷⁴ Там же, статья 5 п. 2.

²⁷⁵ Там же, статья 5 п. 9.

²⁷⁶ Там же.

²⁷⁷ Там же.

²⁷⁸ Там же, статья 5 п. 7.

В связи с тем, что ККС тесно связаны с судебским руководством, они достаточно часто соглашаются с решением председателя²⁷⁹. Кроме того, председатель суда составляет характеристику в отношении претендующего на судебскую должность судьи²⁸⁰. Характеристика, представленная председателем суда²⁸¹, может сыграть решающую роль в процессе назначения²⁸². Важность таких характеристик с точки зрения получения назначения на судебскую должность с самого начала ставит судью в зависимое положение от председателя суда, поддержавшего его или её назначение.

Кроме того, миссии сообщили о недопустимости положения, при котором председатели суда имеют право присутствовать на заседании ККС и высказывать своё мнение по обсуждаемым вопросам, относящимся к их компетенции, прежде чем ККС начнет совещание²⁸³. Председатели ККС обязаны информировать председателей суда и совета судей о вопросах, подлежащих рассмотрению на заседаниях ККС²⁸⁴. Председатели и заместители председателей суда, руководители Судебного департамента при Верховном Суде РФ и входящих в его систему органов, председатели и заместители председателей совета судей, других квалификационных коллегий судей или их представители вправе высказать своё мнение по обсуждаемым вопросам, относящимся к их компетенции, до того, как квалификационная коллегия судей начнет совещание²⁸⁵. Однако во время обсуждения рассматриваемого вопроса и голосования при принятии решения в месте совещания могут находиться только члены квалификационной коллегии судей²⁸⁶.

Право присутствовать на заседании ККС на практике обычно приводит к регулярному участию председателя суда в заседаниях, на которых принимается решение о рекомендации кандидатов на судебскую должность. Иногда председатель суда даже предоставляет письменную рекомендацию в отношении кандидата²⁸⁷. Сообщается, что в любом случае, обычно всем известно, что на должность судьи есть кандидат, которого поддерживает председатель суда²⁸⁸. МКЮ сообщили о случаях обращений членов ККС в ВККС в связи с тем, что «председатель суда вмешивался в деятельность коллегии, пренебрежительно относился к органу судебского сообщества, его председателю и членам коллегии, что выразилось в срыве заседания коллегии, отказавшей в удовлетворении обращения председателя и не-

²⁷⁹ М. А. Краснов, *Открытые глаза российской Фемиды*, М. А. Краснов, Е. А. Мишина, под общ. ред. Т. Г. Морщаковой.— Москва, Фонд «Либеральная миссия», 2007 г.— стр. 86.

²⁸⁰ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, цит. выше, статья 21 пп. 10, 11.

²⁸¹ Сайт ККС Владимирской области, <http://vla.vkks.ru/publication/4144/>.

²⁸² Показательным является информационное письмо ККС Владимирской области, адресованное председателем районных судов указанного региона, о требованиях, предъявляемых к составлению характеристик на кандидатов в судьи. Помимо профессиональных, квалификационных сведений о кандидатах, информации об индивидуальных морально-нравственных и этико-психологических особенностях личности в характеристике должен содержаться вывод о том, достоин ли кандидат с учётом присущих ему личностных качеств занимать должность судьи.

²⁸³ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, цит. выше, статья 16 п. 9.

²⁸⁴ Там же, статья 16 п. 1.

²⁸⁵ Там же, статья 16 п. 9.

²⁸⁶ Там же, статья 18 п. 1.

²⁸⁷ Институт проблем правоприменения, *Как обеспечить независимость судей в России*, июль 2012 г., стр. 11.

²⁸⁸ Там же.

исполнении его указаний»²⁸⁹. Кроме того, в одном случае председателем суда существенно был изменён подход к кадровому обеспечению судебного корпуса, в противоречие с положениями ряда законов. Как следует из решения ВККС, разработанная им схема отбора кадров фактически нарушала принцип конкурсного отбора кандидатов на должность судьи. Более того, председатель вмешивался в тайну совещательной комнаты, а судьи подвергались психологическому давлению со стороны председателя суда²⁹⁰.

Учитывая проблему ненадлежащего воздействия председателей суда, их участие в заседаниях ККС представляется весьма проблематичным. Оно может породить различные виды воздействия по принципу личных предпочтений и договоренностей и свести на нет индивидуальную независимость судей. По мнению экспертов, председатели суда порой выступают в качестве «работодателя, принимающего к себе на работу подчинённого», так что личные предпочтения и отношения зависимости возникают с самого начала процесса отбора²⁹¹.

Несмотря на эту хорошо известную проблему, Верховный Суд постановил, что участие председателей суда в данных заседаниях обеспечивает прозрачность работы ККС: «Принцип гласности в работе квалификационных коллегий судей ... выражается, в том числе, в предоставлении председателям соответствующих судов права участвовать в заседаниях коллегий и высказывать своё мнение по обсуждаемым вопросам, относящимся к их компетенции. Следовательно, право председателя суда участвовать в заседании квалификационной коллегии ... обусловлено, прежде всего, необходимостью решения публичных задач, относящихся к деятельности суда в целом»²⁹².

Предполагалось, что закрепление полномочий председателя суда и его заместителей в Законе 2001 г.²⁹³ позволит ограничить злоупотребления их административными полномочиями. Однако широкий перечень их полномочий, а также такую расплывчатую формулировку, как «[председатель суда] осуществляет иные полномочия по организации суда», можно считать юридическим дозволением превышения ими своих полномочий²⁹⁴.

Многие эксперты, с которыми встретились участники миссии, настаивают на разделении функций между ККС и председателями суда, так чтобы оградить ККС от внепроцессуального воздействия в процессе отбора и положить конец тому, чтобы председатели суда принимали участие в заседаниях ККС.

Анализ практики квалификационных коллегий субъектов РФ за 2012 год показывает, что 15 заключений о рекомендации претендентов на судей-

²⁸⁹ Решение ВККС РФ от 28 июня 2012 г. «Об образовании комиссии в целях проверки сведений, содержащихся в обращениях членов Квалификационной коллегии судей Тульской области и судей Тульского областного суда в отношении председателя Тульского областного суда».

²⁹⁰ Там же.

²⁹¹ М. А. Краснов, *Открытые глаза российской Фемиды*, М. А. Краснов, Е. А. Мишина, под общ. ред. Т. Г. Морщаковой.— Москва, Фонд «Либеральная миссия», 2007 г.— стр. 131.

²⁹² Решение Верховного Суда РФ от 20 сентября 2013 г. по делу № АКПИ13-910.

²⁹³ Федеральный закон № 169-ФЗ от 15 декабря 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон „О статусе судей в РФ“».

²⁹⁴ О. А. Шварц, *Правовой статус судей*, <http://www.indem.ru/Proj/SudRef/prav/PraStaSu.htm>.

ские должности были возвращены в ККС председателями соответствующих судов для повторного рассмотрения. При повторном рассмотрении ККС вопросов о рекомендации на должности судей ККС подтвердили первоначальное заключение только в 5 случаях²⁹⁵. В 2011 году 18 таких заключений были возвращены в ККС председателями соответствующих судов для повторного рассмотрения, из них 17 в судах общей юрисдикции и одно в арбитражном суде. При повторном рассмотрении ККС вопросов о рекомендации на должности судей ККС подтвердили первоначальное заключение в 6 случаях²⁹⁶. Как показывают отдельные примеры из практики, повторное направление ККС рекомендации для назначения кандидата на должность судьи председателю не означает, что он согласится с предложенной кандидатурой ещё раз²⁹⁷. Тем не менее, случаи, в которых ККС удалось преодолеть сопротивление председателя, свидетельствуют о том, что они обладают некоторой независимостью.

Внесение представления в Комиссию при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов

Если ККС рекомендует кандидата на должность судьи федерального суда, её рекомендация направляется председателем соответствующего суда в Комиссию при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов (Комиссия при Президенте)²⁹⁸. Рекомендация ККС не имеет обязательной силы для Комиссии. Президент назначает судей федеральных судов в течение двух месяцев²⁹⁹ со дня получения необходимых материалов³⁰⁰.

Комиссия при Президенте рассматривает кандидатуры на должности судей на заседаниях, которые проводятся один раз в месяц. Предложения о представлении для назначения на должности федеральных судей, в том числе председателей и заместителей председателей, направляются Президенту в течение одного месяца со дня заседания Комиссии³⁰¹. При рассмотрении документов Комиссия имеет право запрашивать и получать необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также от организаций и должностных лиц, в том числе от полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах³⁰². В этой связи Комиссия вправе

²⁹⁵ Обзор результатов деятельности за 2012 год, Анализ практики, <http://vkks.ru/publication/11039/>.

²⁹⁶ Обзор результатов деятельности за 2011 год, Анализ практики, <http://vkks.ru/publication/11038/>.

²⁹⁷ Данное право было использовано, в частности, в деле Е. Ф. Кириченко, которой отказали в рекомендации на должность судьи. Заявительница обжаловала отказ в ВККС. Её жалоба была удовлетворена, заявление и материалы в отношении неё направлены на новое рассмотрение в ККС. В результате Кириченко была рекомендована на должность судьи Арбитражного суда Республики Алтай. Председатель суда не согласился с указанным решением и возвратил его для повторного рассмотрения в ту же коллегию. ККС удовлетворила представление председателя Арбитражного суда Республики Алтай, отменила своё предыдущее решение, и, соответственно, отказала Кириченко в рекомендации на должность судьи.

²⁹⁸ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 5 п. 9.

²⁹⁹ Указ «О Комиссии при Президенте РФ по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов», цит. выше, п. 5.1.

³⁰⁰ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 6 п. 5.

³⁰¹ Указ «О Комиссии при Президенте РФ по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов», цит. выше, п. 5.2.

³⁰² Там же, п. 5.

увеличить срок рассмотрения документов, но не более чем на один месяц, в случае если она не получила необходимые материалы, запрошенные от органов государственной власти³⁰³. Каждого кандидата проверяют соответствующие органы, включая Министерство внутренних дел и Федеральную службу безопасности³⁰⁴. МКЮ сообщили о том, что основная нагрузка по определению соответствия того или иного кандидата требованиям, предъявляемым к судье, ложится именно на аппарат Комиссии³⁰⁵. Это делает работу Комиссии особенно интенсивной, так как она рассматривает более 100 кандидатур за одно заседание, которое длится не более одного-двух дней. МКЮ также сообщили о значительных задержках при рассмотрении рекомендаций на должности судей.

Заседание Комиссии проводит председательствующий, избираемый на каждом заседании по предложению секретаря Комиссии большинством голосов членов Комиссии, присутствующих на заседании³⁰⁶. Заседания Комиссии проводятся, как правило, один раз в месяц³⁰⁷. Заседание Комиссии считается правомочным, если на нём присутствует не менее половины её состава³⁰⁸.

Решение Комиссии принимается простым большинством голосов её членов, присутствующих на заседании. Решения Комиссии оформляются протоколом, а также заключением по каждому вопросу повестки дня заседания и подписываются председательствующим на заседании и секретарем Комиссии. Особые мнения членов Комиссии оформляются в письменном виде, заносятся в протокол и прилагаются к заключению³⁰⁹. Тем не менее, один эксперт, с которым беседовала МКЮ, полагает, что «заключение Комиссии не является письменным и мотивированным документом, её отказ не может быть обжалован, потому что считается, что это предварительный этап функции Президента по назначению судей».

Деятельность Комиссии не является прозрачной. Непонятно также, имеются ли доступные объективные критерии оценки Комиссией кандидатов и какие это критерии³¹⁰. Известно только общее число рассмотренных кандидатур для судов общей юрисдикции и арбитражных судов за месяц и указано, что по результатам всех рассмотренных материалов приняты согласованные решения. На деле именно Комиссия при Президенте принимает решение о назначении судей, так как Президент, как правило, следует её рекомендациям. Согласно проверенному источнику, скорее всего, Президент не отклоняет решения Комиссии: он никогда не рассматривает те кандидатуры, которые Комиссия отклонила, т. е. фактически прези-

³⁰³ Там же, п. 5.1.

³⁰⁴ Кандидатов в судьи проверяют милиция и ФСБ. Интервью Валентина Кузнецова, судьи Верховного Суда, бывшего Председателя ВККС, http://www.supcourt.ru/print_page.php?id=749; Григорий Ермошин, *Статус судьи в Российской Федерации, Проблемы правового регулирования*, СПС КонсультантПлюс, 2012 г.

³⁰⁵ См. также: Григорий Ермошин, *Статус судьи в Российской Федерации, Проблемы правового регулирования*, цит. выше.

³⁰⁶ Указ «О Комиссии при Президенте РФ по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов», цит. выше, п. 8.

³⁰⁷ Там же.

³⁰⁸ Там же, п. 9.

³⁰⁹ Там же, п. 11.

³¹⁰ Доклад Комиссара Совета Европы по правам человека Нильса Муйжниека по итогам посещения Российской Федерации с 3 по 12 апреля 2013 г., п. 53.

дентское полномочие по назначению судей распространяется только на те кандидатуры, которые Комиссия не отклонила. Возможно, Комиссия сообщает Президенту об отклонённых кандидатурах, но он не пересматривает её решения. Таким образом, фактически кандидаты на должности судей назначаются посредством непрозрачной процедуры, в отсутствие общеизвестных и чётких критериев отбора, органом, состав которого не соответствует международным стандартам независимости судебных органов (см. Главу II настоящего Доклада). Кроме того, отсутствует возможность обжаловать решения Комиссии в судебном порядке или посредством какой-либо иной процедуры.

Попытки оспорить действия Президента РФ по отклонению кандидатур на должность судьи предпринимались, но не имели успеха. По мнению Конституционного Суда РФ, дискреционный характер полномочия Президента РФ принимать решение о назначении судей непосредственно вытекает из Конституции РФ и не нарушает конституционные права граждан в части, допускающей возможность отказа Президента в назначении лица на должность судьи без объяснения причин³¹¹.

Кроме того, Комиссия при Президенте играет важную роль в назначении председателей судов³¹². Она рассматривает вопрос о назначении Президентом председателей и заместителей председателей судов сроком на шесть лет³¹³. На практике реальный срок принятия решений по назначению судей федеральных судов после внесения Председателем Верховного Суда РФ представления составляет в среднем 9 месяцев, а в некоторых случаях — более двух лет³¹⁴.

Опыт работы лиц, назначаемых на должности судей

По данным опроса, проведённого среди судей, примерно $\frac{1}{3}$ (33,3 %) действующих судей имеет опыт аппаратной работы в судах; другим значимым по частоте является опыт работы в прокуратуре — его имеют 22,1 % судей³¹⁵. Помимо того, наибольшая часть опрошенных судей (79,4 %) считает, что наиболее подходящим опытом работы для судей является внутриорганизационный аппаратный опыт, на втором месте — работа в прокуратуре, этот опыт ценят 53,2 %, адвокатский опыт считается гораздо менее

³¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 27 января 2011 г. № 190-О-О, Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1805-О-О.

³¹² Одно и то же лицо может быть назначено на должность председателя (заместителя председателя) одного и того же суда неоднократно, но не более двух раз подряд (Федеральный закон «О статусе судей в РФ», статья 6.1 п. 14). Исключение составляют Председатель Конституционного Суда РФ и его заместители, а также Председатель Верховного Суда РФ, которые могут быть назначены на должность неоднократно: Председатель и заместители Председателя Конституционного Суда РФ по истечении срока их полномочий могут быть назначены на должность на новый срок (Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 21 июля 1994 г. (в редакции от 5 апреля 2013 г.) «О Конституционном Суде РФ», статья 23). Одно и то же лицо может быть назначено на должность Председателя Верховного Суда РФ неоднократно (Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 7 февраля 2011 г. (в редакции от 1 декабря 2012 г.) «О судах общей юрисдикции в РФ», статья 21 п. 2).

³¹³ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 6.1 пп. 6–8.

³¹⁴ Обращение Совета судей РФ к Президенту РФ В. В. Путину по проблемам, связанным со сроками назначения судей федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов, 30 ноября 2006 г.

³¹⁵ См. В. В. Волков, А. В. Дмитриева, М. Л. Поздняков, К. Д. Титаев. *Российские судьи как профессиональная группа: социологическое исследование* / под ред. В. Волкова.— СПб.: Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2012 г., стр. 15.

подходящим, его назвали 17,5 %. Ниже всего с точки зрения судейской профессии оценивается опыт работы в МВД — 2,0 %³¹⁶.

Таким образом, существующая структура предпочтений даёт больше шансов для попадания в судьи работникам аппарата суда — аппаратно-бюрократический опыт считается наиболее ценным. Как следует из интервью с бывшим председателем суда, «50 % работы суда — это не осуществление правосудия судьями, а работа секретарей, помощников и канцелярии суда»³¹⁷. Данную ситуацию можно считать закономерным следствием отсутствия отлаженной системы обучения и подготовки к судейской работе. Тем не менее, она свидетельствует о наличии проблемы, которая требует внимания и проведения реформ. Проблематичной представляется возможность применения различных стандартов к представителям определённых категорий юридической профессии, что не имеет под собой законных оснований. На практике это может привести к необоснованному отклонению кандидатур более профессиональных и подходящих для должности судьи юристов ввиду их опыта работа в адвокатуре.

Как отметила Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов в своём докладе по итогам посещения Российской Федерации, ей «поступали жалобы на то, что в результате действующих процедур отбора и назначения судей адвокаты, которые хотят стать судьями, на деле подвергаются дискриминации и редко проходят отбор»³¹⁸.

Кроме того, указывалось на то, что от кандидатов могут потребовать дополнительные документы, чтобы подтвердить, что их супруги и близкие родственники не являются адвокатами. Надёжный источник сообщил, что в судьи не берут не только адвокатов: в судебную систему не может пройти человек, у которого родственник является адвокатом. Когда человек претендует на должность судьи — даже на должность судьи Высшего Арбитражного Суда РФ — супругу или супруге приходится покинуть адвокатскую работу. Однако если родственник следователь, это не мешает человеку стать судьёй.

³¹⁶ Там же, стр. 19.

³¹⁷ Там же, стр. 20.

³¹⁸ Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, Миссия в Российскую Федерацию, 30 апреля 2014 г., A/HRC/26/32/Add.1, п. 20.

IV. ПРОДВИЖЕНИЕ СУДЕЙ ПО СЛУЖБЕ

Введение

Миссия исследовала две основные системы продвижения судей по службе: систему квалификационных классов, означающих уровень старшинства, который присваивается всем судьям в Российской Федерации, и систему продвижения по иерархической лестнице судебной системы за счёт получения назначения в вышестоящий суд.

Международные стандарты

По международным стандартам, аттестация судьи должна осуществляться на основании «объективных критериев», «опубликованных компетентным судебным органом», и судьи должны иметь возможность высказать своё мнение и обжаловать результаты аттестации в независимом органе или в судебном порядке³¹⁹. Решения о продвижении судей должны основываться на тех же независимых и объективных критериях, которые применяются при их отборе, а именно «способности, моральные качества и опыт»³²⁰. Фундаментальные стандарты, регулирующие продвижение судей по должности, нашли наиболее яркое выражение в Декларации Сингви, которая предусматривает: «Продвижение судей по службе должно основываться на объективной оценке их моральных качеств, независимости, компетентности, опыта, гуманности и приверженности принципу верховенства права. Продвижение по службе никогда не должно осуществляться по ненадлежащим мотивам»³²¹.

Комитет ООН по правам человека указал на то, что если решения о повышении по службе принимаются по усмотрению административных органов, то это может «подвергнуть судей политическому давлению и поставить под угрозу их независимость и беспристрастность»³²². Несмотря на то, что руководитель суда «может обладать правомерными надзорными полномочиями по осуществлению контроля над судьями в административной сфере», судья должен быть «независимым от других судей» при вынесении решений³²³. Как с чёткостью следует из Рекомендации Комитета Министров № (2010)12, «иерархия судебной системы не должна подрывать индивидуальную независимость судей»³²⁴.

Европейская хартия о статусе судей предусматривает систему повышения в должности, которая «основывается исключительно на качествах и

³¹⁹ Рекомендация КМ № (2010)12, цит. выше, п. 58.

³²⁰ Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, цит. выше, принцип 13 («Повышение судей в должности, где существует такая система, следует осуществлять на основе объективных факторов, в частности способностей, моральных качеств и опыта»); АХПЧН, Принципы и руководящие положения, Раздел А, принцип 4(0) («Повышение в должности должно основываться на объективных факторах, в частности, способностях, моральных качествах и опыте»); Рекомендация КМ № (2010)12, п. 44 («Такие решения должны основываться на заслугах, с учётом квалификаций, навыков и способностей, необходимых для вынесения судебных решений по делам в результате применения закона с уважением человеческого достоинства»).

³²¹ Декларация Сингви, цит. выше, п. 14.

³²² Заключительные замечания Комитета по правам человека по Азербайджану, Документ ООН № CCPR/CO/73/AZE, п. 14.

³²³ Международная ассоциация адвокатов, Минимальные стандарты независимости судей, приняты в 1982 г., pp. 32 и 46.

³²⁴ Рекомендация КМ № (2010)12, цит. выше, п. 22.

достоинствах, отмеченных при исполнении служебных обязанностей, порученных судьё, путём объективной оценки со стороны одного или нескольких судей и обсуждается с заинтересованным судьёй»³²⁵. В данном контексте Комитет по правам человека подчеркнул, что осуществление Министерством юстиции определенных полномочий по судебным вопросам, включая полномочия по проверке деятельности судов, является вмешательством со стороны исполнительной власти и угрозой для независимости судебных органов³²⁶.

Международные стандарты чётко устанавливают, что решения о назначении на конкретную должность и переводе в другой суд должны приниматься судебными органами, а не представителями политических органов правительства. Это необходимо для того, чтобы обеспечить, что решения, касающиеся юрисдикции, не принимаются по ненадлежащим мотивам (в том числе политическими органами, которые могут являться стороной или заинтересованными лицами по делу), а также что не создаётся видимости такого процесса принятия решений. Кроме того, это необходимо, чтобы распределение должностей и перевод в другой суд не использовались в качестве карательных механизмов в отношении судей. Так, Минимальные стандарты независимости судей Международной ассоциации адвокатов устанавливают: «Полномочия по переводу судей из одного суда в другой должны возлагаться на судебный орган; желательно, чтобы они осуществлялись с согласия судьи, при условии, что судья не будет необоснованно отказываться в такой согласии»³²⁷. Декларация Сингви предусматривает, что назначение судьи на определённую должность «должно осуществляться судебными органами либо вышестоящим советом судебных органов, при наличии такового»³²⁸. Кроме того, Декларация Сингви устанавливает, что «судьи не должны переводиться из одной юрисдикции в другую или с одной должности на другую без своего согласия, однако в случаях, когда такой перевод осуществляется в соответствии с единообразной политикой, разработанной судебными органами в результате тщательного исследования этого вопроса, отдельно взятый судья не должен безосновательно отказываться от такого перевода»³²⁹. Аналогичным образом, Европейская хартия о статусе судей содержит рекомендацию о том, чтобы решение о назначении судьи в состав трибунала принималось «независимым органом», либо «по его представлению, рекомендации, заключению или с его согласия»³³⁰.

Порядок проведения квалификационной аттестации судей

Проведение регулярной квалификационной аттестации судей является основанием для присвоения квалификационных классов³³¹, которые зави-

³²⁵ Европейская хартия о статусе судей, цит. выше, принцип 4.1.

³²⁶ Заключительные замечания Комитета по правам человека по Румынии, Документ ООН № CCPR/C/79/Add.111, п. 10.

³²⁷ Международная ассоциация адвокатов, Минимальные стандарты независимости судей, цит. выше, стандарт А.12.

³²⁸ Декларация Сингви, цит. выше, п. 13.

³²⁹ Там же, п. 15.

³³⁰ Европейская хартия о статусе судей, цит. выше, принцип 3.1.

³³¹ Квалификационный класс присваивается в зависимости от занимаемой должности, стажа работы в должности судьи и профессиональной подготовленности. Не является почётным либо специальным званием.

сят от уровня суда, стажа работы и иных оснований, предусмотренных законом³³². Закон устанавливает, что присвоение класса не влияет на равенство статуса всех судей³³³.

ККС проводят квалификационную аттестацию судей³³⁴. Положение определяет, кто может подавать представление о проведении квалификационной аттестации судей; однако, как правило, такое представление подается председателем суда³³⁵. К представлению должны прилагаться определенные документы: а) справка, содержащая персональные данные и сведения о трудовой деятельности представляемого к квалификационной аттестации судьи, а в отношении судьи, впервые назначенного на должность, — сведения о прохождении им профессиональной переподготовки или об освобождении от её прохождения в установленном порядке; б) характеристика, содержащая оценку профессиональной деятельности, деловых и «нравственных качеств» судьи; в) справка о количестве рассмотренных судебных дел за период, прошедший со дня последней аттестации, или со дня назначения на должность; г) справка о количестве судебных дел, рассмотренных с нарушением процессуальных сроков, количестве отменённых или изменённых судебных актов с указанием причин нарушения сроков и причин отмены или изменения судебных актов³³⁶.

Квалификационную аттестацию судей проводят соответствующие квалификационные коллегии судей³³⁷. Так, ВККС осуществляет квалификационную аттестацию судей Верховного Суда РФ, председателей, заместителей председателей федеральных судов (за исключением Верховного Суда РФ и районных судов), а также судей арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, Суда по интеллектуальным правам и военных судов³³⁸; присваивает судьям первый и высший квалификационные классы³³⁹. ККС субъектов РФ осуществляют квалификационную аттестацию судей остальных судов, в том числе мировых судей, председателей и заместителей председателей районных судов и присваивают им квалификационные классы (за исключением первого и высшего)³⁴⁰.

Процедура принятия решения ККС о присвоении судье квалификационного класса аналогична процедуре принятия решения ККС о рекомендации претендента на должность судьи³⁴¹. По результатам квалификационной аттестации ККС принимает решение о присвоении судье квалификационного класса³⁴². При оставлении судьи в ранее присвоенном ему квалификационном классе (за исключением случаев наличия у судьи предельного квалификационного класса по замещаемой должности) повторная квалификационная аттестация судьи проводится по представлению председателя

³³² Федеральный закон № 3132-1 от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в РФ», статья 2 п. 2.

³³³ Там же, статья 2 п. 2.

³³⁴ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, цит. выше, статья 25.

³³⁵ Там же, статья 25(2–4).

³³⁶ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 20.2 п. 11.

³³⁷ Там же, статья 20.2 п. 9.

³³⁸ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 17 п. 2 (5).

³³⁹ Там же, статья 17 п. 2 (7).

³⁴⁰ Там же, статья 19 п. 2 (6).

³⁴¹ Более подробно см. Раздел II подраздел 3 пункт «в» настоящего Доклада.

³⁴² Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 20.2 п. 13.

соответствующего суда или по заявлению судьи не ранее чем через один год и не позднее чем через три года³⁴³. Неясно, от чего зависит время проведения повторной аттестации: временной промежуток до повторной аттестации, величина которого может колебаться в пределах двух лет,— существенное и произвольно устанавливаемое препятствие к обоснованному присвоению квалификационного класса.

Как и при назначении судей, председатели судов оказывают существенное влияние на процесс продвижения судей по службе. Чтобы получить повышение, необходимо, чтобы соответствующее представление было внесено председателем соответствующего суда. МКЮ согласна с экспертами, которые отметили, что состояние судебной системы зависит от того, кто осуществляет повышение по служебной лестнице, посредством которого формируется «истеблишмент» судебной власти. Миссии сообщили о том, что при прочих равных условиях судей, которые известны своей независимостью и принципиальностью в работе, не считают заслужившими повышение по службе. В отсутствие тщательно разработанной и последовательно применяющейся системы большую роль играют личные предпочтения. Решающее влияние на данный процесс оказывают председатели судов.

В заседании ККС вправе принять участие председатель суда, внесший представление, либо его представитель, а по усмотрению ККС — и «другие лица»³⁴⁴. Как показывает судебная практика, председатель суда вправе оспорить решение ККС о присвоении квалификационного класса судье по мотивам нарушения процедуры его вынесения, к которым относится и нарушение права председателя быть информированным о вопросах, подлежащих обсуждению на заседании ККС, относящихся к его компетенции, и высказывать по ним своё мнение³⁴⁵.

Решение, принятое ККС по итогам проведения квалификационной аттестации, может быть обжаловано судьёй в судебном порядке либо в ВККС (в отношении решений ККС субъектов РФ)³⁴⁶.

Аттестация и квалификационные классы

Федеральный закон № 269-ФЗ от 25 декабря 2012 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования системы оплаты труда судей РФ, а также признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ» увеличил количество квалификационных классов с 6 до 10 (9 квалификационных классов и 1 высший)³⁴⁷, а также размеры должностных окладов судей за квалификационные классы³⁴⁸. Предельный размер оклада за высший квалификационный класс установлен в размере 150 % должностного оклада, а за самый низший (девятый) квалификационный класс — 30 % должностного оклада³⁴⁹.

³⁴³ Там же, статья 20.2 п. 14.

³⁴⁴ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, цит. выше, статья 25.7.

³⁴⁵ Решение Верховного Суда РФ по делу № АКПИ13-910 от 20 сентября 2013 г.

³⁴⁶ Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в РФ», цит. выше, статья 26 п. 1.

³⁴⁷ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 20.2 п. 2.

³⁴⁸ Там же, статья 19 п. 1.

³⁴⁹ Там же.

Закон № 269-ФЗ сократил количество квалификационных классов, присваиваемых судьям районных судов и мировым судьям³⁵⁰, тем самым ограничив возможности карьерных достижений для судей «низших» звеньев судебной системы. Теперь профессионализм мирового судьи может быть оценён присвоением ему не более чем 7 класса, а судьи районного суда могут рассчитывать на получение не более чем 5 класса в течение всей своей карьеры³⁵¹. До принятия указанного закона судьям районных судов и мировым судьям присваивались все квалификационные классы, за исключением первого и высшего³⁵². С принятием нового законодательства для дальнейшего профессионального и карьерного роста указанным судьям необходимо получить назначение в другой, более высокий суд, что объективно возможно лишь в относительно небольшом числе случаев. В случае перехода судьи из вышестоящего суда в районный суд его квалификационный класс понижается согласно таблице соответствия³⁵³.

Как сообщил миссии один эксперт, эти изменения могут нарушать принцип единства статуса судей, закреплённый в российском законодательстве³⁵⁴, поскольку высшие квалификационные классы доступны только для судей вышестоящих судов и лишают мировых судей и судей районных судов каких-либо стимулов повышать свою квалификацию, в том числе и возможностей увеличения финансовых гарантий.

Критерии, учитываемые при проведении квалификационной аттестации судей

В ходе квалификационной аттестации судей ККС оценивает уровень профессиональных знаний судьи и умение применять их в процессе отправлении правосудия, результаты судебной деятельности, деловые и нравственные качества судьи и соответствие его требованиям, предъявляемым Законом «О статусе судей в РФ» и Кодексом судейской этики³⁵⁵. Столь общая формулировка, как «оценка уровня профессиональных знаний и умения применять их при осуществлении правосудия», создаёт предпосылки для широкого толкования и большой свободы усмотрения при принятии решений о присвоении судье квалификационного класса.

Существующая система аттестации судей может оказать самое непосредственное влияние на справедливость судопроизводства по всей стране.

³⁵⁰ В пояснительной записке к проекту Федерального закона № 269-ФЗ от 25 декабря 2012 г. не обосновывается необходимость ограничений по классам для судей районных судов и мировых судей. Основное внимание обращено на то, что законопроектом изменена система оплаты труда судей, подробно описаны составляющие ежемесячного денежного вознаграждения судей, а также основания для выплат иных надбавок. О классах в пояснительной записке сказано лишь, что «увеличивается количество квалификационных классов с шести до десяти, включая высший квалификационный класс, при этом выплата за девятый квалификационный класс устанавливается в размере 30 % от должностного оклада, за высший квалификационный класс — в размере 150 % от должностного оклада, и усовершенствуется процедура присвоения квалификационных классов», <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=159916-6&02>

³⁵¹ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 20.2 п. 3 (3,4).

³⁵² Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, цит. выше, статья 25 п. 4.

³⁵³ Федеральный закон № 269-ФЗ от 25 декабря 2012 г. (ред. от 2 июля 2013 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования системы оплаты труда судей РФ, а также признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ», статья 9.

³⁵⁴ Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 2 п. 2.

³⁵⁵ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, цит. выше, статья 25.1 п. 5.

Так, необычайно низкий процент оправдательных приговоров по уголовным делам — около одного процента, — по мнению экспертов и самих судей, отчасти связан с системой аттестации судей. Внимание миссии было привлечено к проблеме оценки результатов работы судей на основании числа вынесенных ими решений, которые были отменены вышестоящими судами. При имеющейся системе аттестации судья может почувствовать обязанность соответствовать ожиданиям, сложившимся на основании общих представлений системы, вместо того чтобы действовать независимо, что может оказать негативное влияние на оценку его деятельности³⁵⁶. В свою очередь, это чревато серьёзными нарушениями гарантий справедливого судебного разбирательства, включая презумпцию невиновности и обеспечение иных прав на разных этапах судопроизводства.

Полномочия по «оценке деловых и нравственных качеств судьи и соответствия судьи требованиям, предъявляемым Кодексом судейской этики», тоже входят в сферу дискреционных полномочий ККС. Невозможность оценки этих понятий в силу отсутствия чётких критериев, которые должны применяться единообразно и последовательно, обеспечивая предсказуемость профессионального роста судей, может привести к злоупотреблениям и необъективности при принятии решений о профессионализме судьи, а также поспособствовать вытеснению из судейских кадров наиболее квалифицированных и беспристрастных судей.

³⁵⁶ См. также: *В России выросло число оправдательных приговоров*, http://www.rg.ru/2014/08/06/opravdanie.html?fb_action_ids=10204015979667171&fb_action_types=og.recommends, 6 августа 2014.

V. НОВЫЙ СОСТАВ ВЕРХОВНОГО СУДА

Общая информация

Миссия МКЮ совпала с проведением крайне важной конституционной реформы судебной системы РФ: формированием нового состава Верховного Суда. В июне 2013 г. Президент РФ пояснил на заседании Петербургского международного экономического форума, что данная реформа необходима, чтобы «обеспечить единые подходы к разрешению споров с участием граждан, организаций, а также органов государственной власти и местного самоуправления»³⁵⁷.

Новый состав Верховного Суда был задуман как объединение бывшего Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. Ранее, в соответствии с Конституцией, Высший Арбитражный Суд обладал отдельной юрисдикцией как высшая инстанция по арбитражным делам. Данное «объединение» было воспринято многими юристами и правовыми экспертами как упразднение Высшего Арбитражного Суда³⁵⁸. В своём обращении к Президенту РФ ряд юристов и юридических фирм высказал сомнения относительно целесообразности упразднения ВАС³⁵⁹. Несмотря на это, закон, внесший изменения в Конституцию РФ и изменивший ландшафт судебной системы России, был принят в течение всего четырёх месяцев. При этом ни на одной стадии законотворческого процесса не были внесены никакие изменения в первоначальный законопроект³⁶⁰.

Тем не менее, не произошло автоматического объединения двух высших судебных инстанций, при котором все судьи сохранили бы занимаемые должности. В новый состав Верховного Суда судьи отбирались посредством особой процедуры, в результате чего многие действующие судьи объединяемых судов либо не прошли отбор, подав заявление в состав нового суда, либо отказались от прохождения проверки на соответствие новым критериям³⁶¹. Данный процесс вызвал обеспокоенность юридического и судейского сообщества.

МКЮ слышала серьёзную обеспокоенность в связи с процессом формирования нового состава Верховного Суда, отчасти обусловленную собранными данными и мнениями, с которыми МКЮ познакомилась в ходе своей миссии в Москву. Данная обеспокоенность была связана с составом и процедурами формирования органа, осуществлявшего назначение судей в первоначальный состав ВС, процедурой назначения и критериями отбора. Любая реформа судебных структур или объединение судов должны соблюдать, защищать, и, по возможности, усиливать действие принципа независимости судебных органов, гарантированного международным правом и стандартами. В соответствии с Основными принципами ООН, «любой метод подбора судей должен гарантировать [защиту] от назначения судей по неправомерным мотивам».

³⁵⁷ Официальный сайт Президента РФ, Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума, 21 июня 2013 г., <http://www.kremlin.ru/news/18383>.

³⁵⁸ Сергей Заикин, *Высший арбитражный суд: данные удалены*, Сравнительное конституционное обозрение, № 3 (100), 2014.

³⁵⁹ Обращение представителей юридического бизнеса по Законопроекту «О Верховном Суде РФ», 14 ноября 2013 г., <http://www.arbitrations.ru/press-centr/news/obrashchenie-predstaviteley-yuridicheskogo-biznesa-po-zakonoproektu-o-verkhovnom-sude-rf/>.

³⁶⁰ Сергей Заикин, *Высший арбитражный суд: данные удалены*, Сравнительное конституционное обозрение, цит. выше.

³⁶¹ Судьи ВАС коллективно пошли в отставку, Pravo.Ru, <http://pravo.ru/story/view/89378/>, 9 октября 2013 г.

Неясно, что явилось причиной создания временного органа для формирования первоначального состава Верховного Суда при наличии постоянно действующей ВККС. В официальном обосновании реформы Верховного Суда отмечены международные стандарты, которые необходимо соблюдать, в частности: «[...] кандидаты на должности судей Верховного Суда Российской Федерации будут отобраны органом, большинство членов которого составляет судейский корпус, что соответствует международным требованиям, предъявляемым к отбору кандидатов на должности судей»³⁶². Несмотря на это, вызывает беспокойство тот факт, что отбор кандидатов проводился не постоянно действующим органом. В действительности указанный официальный документ никак не обосновывает необходимость создания специального органа, дублирующего полномочия ВККС.

Специальная квалификационная коллегия судей

Одной из основных задач, поставленных в ходе реформы, стал отбор судей в новый судебный орган. В соответствии с поправкой к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации»³⁶³, Специальная квалификационная коллегия судей (СККС)³⁶⁴ была создана в течение одного месяца со дня вступления в силу Федерального закона № 16-ФЗ от 5 февраля 2014 г. «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда РФ, образованного в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ „О Верховном Суде РФ и прокуратуре“» (вступил в силу 6 февраля 2014 г.)³⁶⁵. Функцией СККС являлся отбор кандидатов на должности судей нового Верховного Суда³⁶⁶. Она была создана как орган *ad hoc*, осуществляющий свои полномочия лишь в течение переходного периода³⁶⁷ (окончившегося 6 августа 2014 г.) — периода, в течение которого должен был быть сформирован новый Верховный Суд³⁶⁸. Тем самым, постоянно действующая ВККС была отстранена от процесса отбора кандидатов.

СККС формировалась по другому принципу, чем ВККС. Она состояла из 27 членов: по одному представителю от Президента РФ, Общественной палаты РФ и общероссийских общественных объединений юристов³⁶⁹. Остальные 24 члена являлись судьями, избираемыми советами судей субъектов РФ

³⁶² Обоснование необходимости принятия поправки к Конституции РФ «О Верховном Суде РФ и Прокуратуре РФ», приложение к Приказу № Пр-2355, 7 октября 2013 г.

³⁶³ См. Федеральный закон № 16-ФЗ от 5 февраля 2014 г. «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда РФ, образованного в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ „О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ“», статья 1 п. 5.

³⁶⁴ В пояснительной записке к проекту Закона о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ» есть небольшой комментарий к созданию СККС: указано, что кандидаты на должности судей Верховного Суда РФ будут отобраны органом, большинство членов которого составляет судейский корпус, что соответствует международным требованиям, предъявляемым к отбору кандидатов на должности судей. [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/87719AA68713572943257BFD00533AD2/\\$FILE/352924-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/87719AA68713572943257BFD00533AD2/$FILE/352924-6.PDF?OpenElement).

³⁶⁵ Дата вступления в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ». Опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 6 февраля 2014 г.

³⁶⁶ Федеральный закон «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда РФ», цит. выше, статья 1 п. 6.

³⁶⁷ См. Федеральный закон «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда РФ», цит. выше, статья 1 п. 6.

³⁶⁸ См. Закон РФ № 2-ФКЗ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ», статья 2 п. 2.

³⁶⁹ Там же, статья 2 п. 1.

из числа членов этих советов³⁷⁰. Каждый федеральный округ делегировал трёх представителей³⁷¹. Судьи в состав СККС избирались на собрании представителей региональных советов судей. Решение об избрании судей принималось большинством голосов судей, присутствовавших на собрании представителей³⁷². Представители Президента РФ и Общественной палаты РФ назначались соответственно Президентом и Общественной палатой РФ. Представитель общероссийских общественных организаций юристов избирался общероссийским общественным объединением юристов, которое определяла верхняя палата Парламента³⁷³.

Специальная экзаменационная комиссия

По аналогии с СККС, Специальная экзаменационная комиссия (СЭК) была создана в течение одного месяца со дня вступления в силу Закона³⁷⁴ и осуществляла свои полномочия до окончания переходного периода³⁷⁵ (6 августа 2014 г.). СЭК состояла из 11 членов³⁷⁶, включая: трёх членов Комиссии, избираемых общероссийскими общественными объединениями юристов³⁷⁷;

³⁷⁰ Были избраны следующие члены из числа судей: Бондар А. В. — председатель Нижегородского областного суда, председатель Специальной квалификационной коллегии; Агафонова Г. А. — заместитель председателя Московского городского суда, заместитель председателя Специальной квалификационной коллегии; Горбань В. В. — судья Краснодарского краевого суда, секретарь Специальной квалификационной коллегии; Васильев О. Д. — заместитель председателя Амурского областного суда; Войницкий Д. И. — заместитель председателя Камчатского краевого суда; Волкова Н. Д. — заместитель председателя Тюменского областного суда; Джигоев С. Х. — председатель Промышленного районного суда г. Владикавказа Республики Северная Осетия-Алания; Ибрагимов Т. З. — председатель Ленинского районного суда г. Грозного Чеченской Республики; Камнев С. П. — заместитель председателя Алтайского краевого суда; Козлова Н. В. — заместитель председателя Челябинского областного суда; Колмогоров П. И. — председатель Томского районного суда Томской области; Котелевская И. В. — член Общественной палаты РФ; Маштачкова Л. Ф. — судья Астраханского областного суда; Мелешкин Ю. В. — председатель Городищенского районного суда Волгоградской области; Милушечкин А. В. — председатель Брянского гарнизонного военного суда; Олифер Л. В. — судья Калининградского областного суда; Петрунина И. Н. — судья Новосибирского областного суда; Полуян А. Л. — заместитель председателя суда Ханты-Мансийского автономного округа-Югры; Саломатина Л. А. — судья Приморского краевого суда; Тарасов В. Ю. — председатель Смольнинского районного суда г. Санкт-Петербурга; Толмачёв А. А. — заместитель председателя Арбитражного суда Республики Марий Эл; Туманов В. Н. — член правления общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»; Фёдоров А. Ю. — начальник Управления Президента по вопросам государственной службы и кадров; Федотова Н. П. — председатель Ярославского районного суда Ярославской области; Хамицевич А. К. — заместитель председателя Верховного Суда Республики Коми; Шепелин Е. А. — заместитель председателя Саратовского областного суда; Шетогубова О. П. — судья Ставропольского краевого суда.

³⁷¹ Федеральный закон «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда РФ», цит. выше, статья 2 п. 1.

³⁷² Там же, статья 2 п. 5.

³⁷³ Там же.

³⁷⁴ Там же.

³⁷⁵ Там же, статья 1 п. 7.

³⁷⁶ К данным членам относятся: Гафаров Р. Ф. — заместитель председателя Верховного Суда Республики Татарстан; Кирюшин А. Н. — заместитель председателя Кемеровского областного суда; Кривощёков А. В. — председатель Арбитражного суда Еврейской автономной области; Ламонов Е. В. — заместитель председателя Тамбовского областного суда; Милухина Е. В. — заместитель председателя Свердловского областного суда; Пантелеев В. В. — судья Архангельского областного суда; Привалова Н. А. — председатель Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики; Редькин И. В. — заместитель председателя правления общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»; Ренов Э. Н. — член президиума общественной организации «Ассоциация юристов России»; Трахов А. И. — председатель Верховного Суда Республики Адыгея; Яковлев В. Ф. — сопредседатель общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

³⁷⁷ Официальный сайт: <http://www.alrf.ru/>.

восемь судей, избираемых советом судей из числа своих членов по одному от трёх советов судей, действующих на территории каждого из восьми федеральных округов³⁷⁸. Члены СЭК избирались советом судей и общероссийскими общественными объединениями юристов в том же порядке, что и члены СККС³⁷⁹. Член СЭК не мог входить в состав СККС³⁸⁰.

Производство в Специальной экзаменационной комиссии (СЭК)

Порядок проведения квалификационного экзамена в «первоначальный состав Верховного Суда» аналогичный процедуре принятия экзамена в ВЭК, распространялся только на кандидатов, не входивших ранее в состав Верховного и Высшего арбитражного судов. От сдачи квалификационного экзамена освобождались федеральные судьи, граждане России, не являющиеся судьями, имеющие учёную степень кандидата юридических наук или учёную степень доктора юридических наук и почётное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации»³⁸¹. Остальные кандидаты³⁸² должны были представить в СЭК документы, предусмотренные законом³⁸³.

СЭК была правомочна принимать квалификационный экзамен в присутствии не менее половины членов комиссии³⁸⁴. Претенденту, сдавшему экзамен, выдавалось удостоверение о результатах экзамена с оценками по каждому вопросу и итоговой оценкой. Результаты экзамена действительны в течение трёх лет после его сдачи. Таким образом, если кандидат сдал экзамен на должность федерального судьи, но СККС по каким-либо причинам отказала ему в рекомендации, то у кандидата остается право претендовать на должность федерального судьи с этим же экзаменом ещё в течение трёх лет.

Решение СЭК оформлялось протоколом, который подписывался председателем и секретарем комиссии³⁸⁵. В случае отказа претенденту в допуске к сдаче экзамена соответствующее решение должно было быть мотивировано и оформлено в письменном виде³⁸⁶. Решение СЭК могло быть обжаловано претендентом в связи с нарушением порядка приёма квалификационного экзамена, в том числе в связи с нарушением процедуры принятия решения³⁸⁷.

Производство в Специальной квалификационной коллегии судей (СККС)

Судьи (в том числе бывшие члены двух упраздняемых судов) и граждане России, не являющиеся судьями, в течение 70 дней со дня вступления в силу закона могли обратиться в СККС с заявлением с указанием должно-

³⁷⁸ Федеральный закон «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда РФ», цит. выше, статья 6 п. 1.

³⁷⁹ Там же, статья 6 п. 2.

³⁸⁰ Там же, статья 6 п. 6.

³⁸¹ Там же, статья 4 п. 3.

³⁸² См. Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 4.

³⁸³ Перечень документов для сдачи экзамена в первоначальный состав Верховного Суда РФ соответствует перечню, установленному для подачи в ЭК.

³⁸⁴ См. Федеральный закон «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда РФ», цит. выше, статья 7 п. 6.

³⁸⁵ Там же, статья 7 п. 11.

³⁸⁶ Там же, статья 7 п. 13.

³⁸⁷ Там же, статья 8 п. 2 и 8 п. 3.

сти, на которую претендент просит его рекомендовать, или наименования одной из судебных коллегий Верховного Суда РФ³⁸⁸. По закону, претендент был вправе ознакомиться в СККС с касающимися его материалами и представить по ним свои возражения и замечания³⁸⁹. Кандидаты извещались о времени и месте проведения заседания СККС в срок, необходимый для явки на заседание³⁹⁰. В случае неявки претендента на заседание СККС без уважительной причины коллегия была вправе рассмотреть вопрос о рекомендации кандидата на вакантную должность в его отсутствие³⁹¹. На заседании СККС вёлся протокол, в котором отражались все необходимые сведения о ходе рассмотрения заявления каждого претендента³⁹².

СККС была правомочна принимать решение о рекомендации кандидатов на вакантную должность или об отказе в такой рекомендации при условии, что в её заседании участвовали более половины членов коллегии, которые голосовали в отсутствие кандидата. При принятии решения СККС о рекомендации на вакантную должность судьи Верховного Суда РФ предпочтение — согласно новому закону — отдавалось претендентам, не достигшим возраста 65 лет (требование не распространялось на Председателя Верховного Суда РФ и его заместителей)³⁹³.

Решения СККС принимались в письменном виде, и решение о рекомендации на вакантную должность направлялось Президенту РФ в течение 10 дней со дня его принятия³⁹⁴. Если СККС принимала решение об отказе в рекомендации на вакантную должность претендента, такое решение должно было быть мотивированным. Указанное решение в течение 5 дней со дня его принятия доводилось до сведения претендента³⁹⁵ и могло быть обжаловано претендентом как в связи с нарушением установленного законом порядка, так и по существу³⁹⁶. Жалоба на решение СККС могла быть подана в Верховный Суд РФ в течение 10 дней с момента его принятия³⁹⁷.

Гарантированные сроки пребывания в должности

По наблюдениям МКЮ, главным предметом беспокойства экспертов, вызванного проводимой реформой, является тот факт, что формирование нового состава Верховного Суда РФ на конкурсной основе, предусматривающей рассмотрение кандидатур действующих судей высших судов в СККС, потенциально конфликтует с конституционным принципом несменяемости судей, который гарантирует сроки пребывания судей в должности³⁹⁸. На уровне международных стандартов данная норма отражена в Принципе 12 Основных принципов ООН, касающихся независимости судебных органов,

³⁸⁸ Там же, статья 4 п. 4.

³⁸⁹ Там же, статья 5 п. 3.

³⁹⁰ Там же, статья 5 п. 4.

³⁹¹ Там же, статья 5 п. 5.

³⁹² Там же, статья 5 п. 7.

³⁹³ Там же, статья 5 п. 8. В пояснительной записке к проекту указанного закона отсутствует обоснование данной нормы.

³⁹⁴ Там же, статья 5 п. 12.

³⁹⁵ Там же, статья 5 п. 14.

³⁹⁶ Там же, статья 5 п. 1.

³⁹⁷ Там же, статья 5 п. 3.

³⁹⁸ Отзыв Высшего Арбитражного Суда РФ на проект закона РФ о поправке к Конституции РФ № 352924-6 «О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ».

который предусматривает, что «судьи, назначаемые или выборные, имеют гарантированный срок полномочий до обязательного выхода на пенсию или истечения срока полномочий, где таковой установлен»³⁹⁹.

Согласно Конституции РФ, судьи несменяемы; полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом⁴⁰⁰. Было сказано о том, что само по себе упразднение суда не является основанием для прекращения полномочий судьи⁴⁰¹. Закон о статусе судей в РФ предусматривает, что судье упразднённого суда должна быть предложена должность судьи в другом суде и лишь отказ от перевода в другой суд в связи с упразднением суда является основанием для досрочного прекращения полномочий судьи (подпункт 11 пункта 1 и пункт 2 статьи 14)⁴⁰². Таким образом, в случае упразднения суда все судьи должны получить назначение в другой суд без прохождения дополнительных проверок, экзаменов или иных этапов отбора. Эксперты обеспокоены тем, что на деле — без сокращения числа должностей в новом Верховном Суде в сравнении с их числом в заменяемых им судах — в результате проведённой реформы были уволены судьи обоих высших судов — Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда — в нарушение конституционных гарантий несменяемости судей.

Отдельное положение Европейской хартии о статусе судей посвящено переводу судьи в другой суд: «Судья, занимающий должность в суде, в принципе не может быть назначен на другую должность или направлен в другой суд, даже в качестве поощрения, без согласования с ним. Исключение из данного принципа возможно только в том случае, когда перевод имел место в качестве дисциплинарной санкции с вынесением соответствующего решения, в случае перестройки судебной системы в законном порядке и в случае временного назначения для расширения штата близлежащего суда, при этом максимальный срок такого назначения должен быть чётко ограничен статусом без ущерба для применения положений пункта 1.4 настоящей Хартии»⁴⁰³.

Судьи Верховного Суда не были автоматически назначены в состав нового Верховного Суда, что могло бы подпадать под действие указанного исключения. Вместо этого, их обязали подать ещё одно заявление на должность судьи, что представляется проблематичным с точки зрения целого ряда международных стандартов, касающихся гарантированных сроков пребывания судей в должности. В соответствии с Основными принципами ООН и иными международными стандартами, несменяемость судей является основной составляющей их независимости, а сроки пребывания в должности должны быть гарантированными, по крайней мере, до обязательного возраста выхода на пенсию»⁴⁰⁴.

Независимость СККС

Как стало известно миссии МКЮ, высказываются сомнения относительно независимости органов, осуществляющих формирование нового Верховного

³⁹⁹ См. Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, принцип 12.

⁴⁰⁰ Конституция РФ, статья 121.

⁴⁰¹ Отзыв Высшего Арбитражного Суда РФ № 352924-6, цит. выше.

⁴⁰² Там же.

⁴⁰³ Европейская хартия о статусе судей, цит. выше, 3.4.

⁴⁰⁴ Рекомендация КМ № (2010)12, цит. выше, п. 26.

Суда. Вызывает обеспокоенность статус лиц, наделённых полномочиями по назначению судей в состав высшего судебного органа, что свидетельствует о недостатке доверия к членам СККС в юридическом сообществе. Эксперты решительно ратуют за такую систему, которая бы предполагала автоматическое переназначение судей обоих судов в состав нового Верховного Суда.

Особая обеспокоенность высказывалась в связи с тем, что в состав СККС входили судьи судов, занимающих нижние ступени судебной иерархии по отношению к Верховному Суду. Действительно, сложно понять, каким образом судьи нижестоящих судов могли бы оценить профессиональную квалификацию или результаты судебной деятельности действующих судей высших судебных органов, как это происходило в данном случае.

МКЮ с пониманием относится к скептическому отношению представителей юридической профессии в России, которые считают, что СККС не смогла исполнить отведённую ей роль и что СККС и СЭК не были независимыми. Сообщалось о том, что именно за представителями Президента РФ часто оставалось решающее слово при вынесении рекомендации. Согласно одному надёжному источнику, во всех советах судей представители Президента указывали на судей, которых они хотели видеть в составе СККС, формирующей новый Верховный Суд и в самом этом Суде. Данная информация не была предана широкой огласке, несмотря на то, что в прессе появлялись соответствующие сообщения.

Ряд экспертов высказали предположение о том, что задачей СККС было отсеивание судей, в частности, по признаку их возраста. В России установлен предельный возраст выхода в отставку для судей — 70 лет⁴⁰⁵. Несмотря на это, закон предусматривает, что СККС следует «отдавать предпочтение претендентам, не достигшим возраста 65 лет» (за исключением Председателя Верховного Суда и его заместителей). Не было приведено никакого обоснования данного отступления от возраста, установленного для избрания судей, включая разницу в возрасте, обусловленную занимаемой должностью. По международному праву, различное обращение приемлемо только в том случае, если оно основано на разумных и объективных критериях⁴⁰⁶. Так, в деле о понижении установленного возраста выхода в отставку для судей, прокуроров и нотариусов в Венгрии Суд Европейского Союза признал, что государство нарушило свои обязательства, приняв государственную программу, «...которая порождает различное обращение по признаку возраста, несоразмерное преследуемым целям — Венгрия не выполнила своих обязательств...»⁴⁰⁷. В своём предыдущем докладе, посвящённом судебной системе России, МКЮ отметила проблемы, связанные с возрастом выхода на пенсию судей в Российской Федерации⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵ См. Федеральный закон «О статусе судей в РФ», цит. выше, статья 11 п. 1.

⁴⁰⁶ Обращение № 172/1984, *S.W.M. Brooks против Нидерландов*, (Мнение от 9 апреля 1987 г.), Документ ООН № Sup. 40 (A/42/40), стр. 139, приложение VIII.B, п. 13. См. также, помимо других источников: Обращение № 182/1984, *Zwaan-de-Vries против Нидерландов*, (Мнение от 9 апреля 1987 г.), Документ ООН № Sup. 40 (A/42/40), стр. 160, приложение VIII.B; Обращение 196/1985, *Ibrahima Gueye и другие против Франции* (Мнение от 3 апреля 1989 г.), Документ ООН № ССРР/С/35/d/196/1985; и Обращение № 516/1992, *Alina Simunek против Чешской Республики* (Мнение от 19 июля 1995 г.), Документ ООН № ССРР/С/54/d/516/1992.

⁴⁰⁷ Дело № С-286/12, *Комиссия против Венгрии*, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=129324&стр. Index=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=20661>, п. 81.

⁴⁰⁸ *Состояние судебной системы в России*, Доклад миссии МКЮ, 2010 г., цит. выше, стр. 18.

Критерии отбора

Особую обеспокоенность с точки зрения процесса назначения вызвало отсутствие сколько-нибудь чётких квалификационных критериев для назначения в новый состав Верховного Суда, Примечательно, что данные критерии не были предусмотрены законом, а разрабатывались в процессе отбора (по сообщениям экспертов). Тем не менее, не был опубликован перечень чётких критериев. На практике в рекомендации отказывалось по следующим основаниям: родственники судей осуществляют профессиональную деятельность, например, в качестве адвоката или судьи («родственный фильтр»); кандидаты «часто» выезжают за границу; кандидаты «не соответствуют современным требованиям, предъявляемым к судьям Верховного Суда» либо ведут «активную преподавательскую деятельность» и др. В отсутствие каких-либо письменных критериев оказалось неизбежным вынесение, во всяком случае, внешне произвольных решений по вопросу о назначении судей.

МКЮ сообщили о том, что бывшая судья Верховного Суда не получила назначения из-за того, что её дочь является судьёй; в другом случае родственник жены судьи, с которой он разведён, занимался мелким предпринимательством в одном из субъектов РФ; в третьем случае судья не был назначен в новый состав потому, что он якобы учредил ООО, хотя данное основание не было озвучено в процессе заседания, на котором обсуждалось его назначение⁴⁰⁹. Официальными основаниями отказа в рекомендации было число отменённых или изменённых решений и тот факт, что судья не принимает участия в работе по подготовке постановлений Пленума ВС. Данные квалификационные критерии не предусмотрены законом и подзаконными актами, а были разрабатывались СККС по случаю *ad hoc* и «второпях». Также сообщалось о бывшем судье Верховного Суда, который пытался обжаловать отказ в рекомендации по основаниям, не указанным в соответствующем решении, но в ходе судебного разбирательства отказался от своего иска, заявив, что «утратил доверие к Верховному Суду»⁴¹⁰.

Кроме того, вопросы, которые задавали кандидатам во время собеседования, не заносились в официальный протокол, как этого требует закон, хотя не исключено, что ответы на эти вопросы были отнесены к существенным основаниям, которые принимались во внимание при принятии решения о рекомендации. Один из вопросов, который — по сообщениям СМИ — был задан СККС судье, известной как критик реформы высших судов, во время заседания по вопросу о её назначении, касался её отношения к судебной реформе. Предполагается, что отказ рекомендовать судью, которая являлась Заместителем председателя Высшего Арбитражного Суда и Председателем комиссии по этике, был связан с её общественной позицией по вопросу о реформе Верховного Суда⁴¹¹.

Ещё в одном случае судье Верховного Суда отказали в рекомендации с учётом «профессионального уровня, организаторских способностей, опыта работы, деловых и моральных качеств» кандидата. В ходе апелляция-

⁴⁰⁹ СККС отказала зампреду ВАС — постоянному критику текущей судебной реформы, 22 мая 2014 г., <http://pravo.ru/review/view/105372/>.

⁴¹⁰ Коммерсант, В Верховном Суде в таком составе я работать отказываюсь, 26 июня 2014 г., <http://www.kommersant.ru/doc/2499779>.

⁴¹¹ СККС отказала зампреду ВАС — постоянному критику судебной реформы, цит. выше.

ного заседания представитель СККС не смогла пояснить, что именно понимается под данными качествами, указав, что истинной причиной отказа в рекомендации является тот факт, что дочь кандидата работает судьёй в другом суде. Представитель СККС отметила, что судью не рекомендовали на должность, «с тем чтобы ей не пришлось заявлять самоотвод» по делам, рассмотренным её дочерью. Представитель указала, что истинный мотив отказа не был отражен в протоколе, так как он не предусмотрен законом и судья-докладчик «не счёл необходимым» уточнять данное основание.

Дисквалификация кандидатов ввиду «конфликта интересов» с другими членами семьи может быть объективно обусловлена соображениями борьбы с nepотизмом и иными формами коррупции, от которых страдает Россия. Однако отсутствие прозрачных, опубликованных и последовательно применяющихся критериев вызвало серьёзную и обоснованную обеспокоенность судейского сообщества относительно справедливости процедуры отбора и итогового состава нового высшего судебного органа, который в текущий момент так и не сформирован в полном составе. Представляется, что критерии, которые использовались при дисквалификации некоторых кандидатов, в других случаях не применялись, и не было предсказуемым, в каком случае они могут быть применены.

Прочие аспекты

Неблагоприятным последствием реформы стало упразднение Дисциплинарного судебного присутствия, главного дисциплинарного органа, в состав которого входили судьи от каждого из двух прежних высших судов. Этот молодой орган, учреждённый не далее как в 2010 году, положительно повлиял на практику привлечения судей к дисциплинарной ответственности, которая характеризуется рядом недостатков, подробно описанных в предшествующем докладе МКЮ «Защита правосудия: дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации»⁴¹². Данный орган мог бы и дальше способствовать усилению личной и институциональной независимости судей. Теперь же достижения Дисциплинарного судебного присутствия неизбежно сойдут на нет. После упразднения данного органа, сделавшего дисциплинарное производство более справедливым⁴¹³, будет крайне сложно найти не менее эффективное решение с точки зрения создания органа, обладающего институциональной силой и достаточного независимого, чтобы справедливо рассматривать дела об увольнении судей.

Несмотря на полемику, связанную с его созданием, новый состав Верховного Суда, объединившего в своей юрисдикции полномочия прежних высших судов, является органом, пока ещё не обременённым историей и существенной практикой. Это даёт ему уникальные возможности — в течение краткого периода времени создать и закрепить свою репутацию и авторитет. Многие будут зависеть от того, каким образом новый Суд начнет свою деятельность, смогут ли его решения рассеять сомнения многих экспер-

⁴¹² *Защита правосудия: дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации*, Доклад миссии МКЮ, 2012, цит. выше.

⁴¹³ При равном количестве поданных голосов решения всегда принимались в пользу судей, обжаловавших решение об увольнении. См. *Защита правосудия: дисциплинарное производство в отношении судей в Российской Федерации*, Доклад миссии МКЮ, 2012, цит. выше, стр. 20.

тов, обеспокоенных процессом его создания, а также сможет ли он способствовать независимости судебных органов и улучшению положения отдельных судей⁴¹⁴. Следует надеяться, что Суд воспользуется возможностью приложить искренние усилия, направленные на повышение независимости судебных органов, поддержание принципа верховенства права и защиту прав человека.

⁴¹⁴ См., помимо других источников: Письмо ВАС РФ от 25 октября 2013 г. № ВАС-С01/УПП-2086 «О проекте Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 352924-6 „О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ“».

VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Выводы

Не подлежит сомнению, что способ назначения судей, продвижения их по службе и перевода в другой суд является основной характеристикой судебной системы и показателем её независимости и способности служить эффективным инструментом справедливого отправления правосудия. Несмотря на то, что не существует единой, повсеместно принятой системы организации судебных органов, в том числе с точки зрения назначения судей, их перевода в другие суды и продвижения по службе, имеются основные международные стандарты в данной сфере, и они служат фундаментом, на базе которого должна функционировать любая система. В более общем смысле, чтобы соответствовать принципу верховенства права, каждая судебная система должна сохранять общие атрибуты независимости, высоких моральных качеств и справедливости. Система должна успешно обеспечивать назначение судей, которые смогут стоять на страже прав человека и верховенства права, а также поддерживать независимость судов.

В Российской Федерации существует долгая правовая традиция, которая претерпела различные преобразования и эволюцию за минувшие столетия. Она характеризуется сложной и в высшей степени самобытной системой судебной администрации, которая сложилась под влиянием данной традиции и формируется под влиянием потребностей большого федерального государства. Тем не менее, нет никаких сомнений в том, что система отбора, назначения и продвижения судей в России на протяжении многих десятилетий характеризовалась сложностями системного характера, которые отрицательно повлияли на независимость судей и, следовательно, на способность судебной власти эффективно отправлять правосудие и защищать право на справедливое судебное разбирательство и право на эффективное средство правовой защиты. Несмотря на то, что судебные реформы усовершенствовали функционирование судебной власти во многих аспектах, они не смогли обеспечить действенную и позитивную трансформацию порядка отбора, назначения и продвижения судей. Слабые стороны процедуры назначения судей приводят к проблемам независимости российской судебной системы, о чём было сказано в предшествующих докладах МКЮ. Следовательно, для создания в России судебной власти, которая станет надёжным гарантом верховенства права, необходимо провести всестороннюю реформу системы назначения и продвижения судей, а также иных аспектов судебной системы.

С точки зрения процедуры отбора судей сохраняется существенное расхождение между законом и практикой, что означает, что именно «внепроцессуальные» рычаги и практики на деле часто определяют, кто назначается на судебную должность и продвигается по служебной лестнице. Отсутствие неукоснительного соблюдения установленной процедуры, как правило, приводит к тому, что не применяются объективные и надлежащие критерии, которые на деле должны определять кандидатуры при назначении и продвижении судей. В некоторых случаях такие критерии отсутствуют или являются ненадлежащими; в других существующие кри-

терии не применяются или применяются неверно. В то же время, органы, в обязанности которых входит управление комплексным и многоэтапным процессом избрания и назначения судей, могут использовать «обходные пути», которые противоречат закону.

В целом, представляется, что расхождение между словами и поступками лежит в основе многих недостатков систем назначения и продвижения судей. В результате возникают различные проблемы: подготовленные и проводимые в жизнь правовые реформы становятся неэффективными, поскольку изменение законодательства может не привести к заявленным результатам или оказаться тщетным.

Бросается в глаза институциональная слабость и отсутствие независимости органов, ответственных за процесс отбора. Органы, которые осуществляют первичный отбор, лишены независимости на практике, даже если по закону они создавались как независимые. Применяемые ими процедуры и их независимость в целом ослабляются в результате ненадлежащего вмешательства и внепроцессуального влияния, которому они подвергаются или могут подвергаться. Отбор членов ККС, особенно не из числа судей, как правило, также является проблематичным.

На практике ненадлежащее влияние, к примеру, со стороны председателей суда на решения, принимаемые ККС, ставит под вопрос их независимость и самостоятельность в процессе назначения судей. Представляется, что председатели суда играют ключевую и часто решающую роль при первичном назначении судей, в том числе за счёт рычагов, совершенно не предусмотренных законом. Несмотря на то, что председатели суда могут иметь право участвовать в процессе отбора, их функции и полномочия не должны выходить за надлежащие рамки, установленные законом, иначе данная процедура окажется скомпрометированной.

В то же время не все органы, принимающие участие в назначении и продвижении судей, обладают институциональной независимостью хотя бы на уровне закона. Так, Комиссия при Президенте РФ, которая де факто осуществляет отбор кандидатур, подлежащих одобрению Президентом, не является частью судебной системы, а её состав не соответствует международным стандартам, касающимся органов, осуществляющих отбор судей. На практике важная роль Комиссии при Президенте в процессе назначения судей уменьшает роль независимых органов, учреждённых, чтобы осуществлять процесс назначения судей, таких как ККС и ЭК.

Недостаточно строгий и последовательный экзаменационный процесс, который представляет собой лишь слабую защиту от угрозы нечестного поведения, приводит к различным формам манипуляции. Данная незащищённость возникает, помимо прочего, в результате отсутствия общей прозрачности экзаменационного процесса, глубоко укоренившегося отношения к проведению экзамена как к простой формальности и отсутствия усилий по обеспечению того, чтобы отбор осуществлялся исключительно посредством прозрачного процесса, предусматривающего оценку заслуг кандидата, а не в результате неофициальных договоренностей и закулисного утверждения кандидатур.

Налицо отсутствие ряда базовых элементов, необходимых для проведения строгого и справедливого экзамена, таких как подготовительные матери-

алы, тщательно разработанные и продуманные экзаменационные билеты, а также чёткие и прозрачные критерии и процедуры оценки. В такой обширной и необъятной стране, как Российская Федерация, отсутствие действенного контроля над экзаменами порождает серьёзные проблемы. В отсутствие такого контроля и чёткого руководства к действию экзаменационным комиссиям, как правило, остаётся полагаться только на собственное понимание качеств кандидатов и их правовых познаний.

Дальнейшие этапы судейской карьеры, помимо назначения, также характеризуются отсутствием справедливости и прозрачности. Критерии оценки, которые применяются при продвижении судей — к примеру, количество отменённых решений нижестоящих судов — сами по себе способны свести на нет личную независимость судей.

В конечном итоге, перечисленные недостатки системы назначения и продвижения судей приводят к тому, что у тех кандидатов, которые наиболее вероятно могут стать сильными, высококомпетентными и независимыми судьями, скорее всего, пропадёт мотивация подавать заявление на замещение судейской должности. Если они и подадут заявление, то столкнутся с немалыми препятствиями в процессе назначения или впоследствии, при продвижении по службе. Существующая система породила судебную власть, в которой большинство назначаемых судей в прошлом были сотрудниками суда, многие работали в прокуратуре и лишь единицы — в адвокатуре. Такой состав способствует расцвету консервативного корпоративизма и приводит к назначению судей, не склонных отстаивать свою индивидуальную независимость в процессе работы, что в свою очередь не позволяет им поддерживать принцип верховенства права и, в частности, обеспечивать справедливое отправление правосудия.

Рекомендации

В свете указанных выводов МКЮ полагает необходимым сформулировать следующие рекомендации:

Законодательные гарантии сами по себе недостаточны для того, чтобы искоренить старую проблему неправомерного вмешательства в процесс назначения судей и решений, принимаемых за рамками прозрачных и справедливых процедур, основанных на действующих законах, нормах и критериях. Все должностные лица и учреждения, принимающие участие в данном процессе, включая экзаменационные комиссии, квалификационные коллегии судей и председателей судов, имеют обязательство и должны обеспечить, чтобы в процессе отбора и назначения судей не допускались отступления от чётко прописанной процедуры.

Необходимо принять меры практического характера, чтобы искоренить параллельные «неофициальные» договорённости относительно назначения и продвижения судей, в том числе по предварительному согласованию с председателями суда и иными лицами, которые участвуют в процессе принятия решений. Все участники данного процесса должны принять меры в рамках своих полномочий, предусмотренных законом, чтобы обеспечить принятие решений по вопросам отбора, назначения и продвижения судей в соответствии с правомерными и справедливыми критериями прозрачным и справедливым способом, предусмотренным законом.

Независимость и роль органов отбора, назначения и продвижения судей

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

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

Правоохранительные органы и их сотрудники не должны напрямую участвовать в процессе назначения судей, будь то в силу занимаемой должности или каким-либо иным образом, в том числе на стадии окончательного назначения судей Президентом.

Экзаменационные комиссии

Необходимо провести реформу законодательства, регулирующего порядок проведения экзамена, чтобы закрепить надёжную процедуру, предусматривающую более строгую и всестороннюю проверку правовых знаний и профессиональной этики кандидатов на должность судей в свете международных стандартов, касающихся независимости судебных органов.

Чёткое руководство, методические и экзаменационные материалы, а также регулярно обновляемые подготовительные материалы и справочники должны распространяться среди всех соискателей на должности судей, а также находиться в открытом доступе. ЧленыЭК должны проходить подготовку по таким вопросам, как методика проведения экзамена и правила поведения во время экзамена, которые должны единообразно применяться на всей территории Российской Федерации.

Необходимо закрепить подробные критерии оценки письменной части экзамена, чтобы обеспечить, что личные предпочтения членовЭК и иных лиц не влияют на объективность оценки.

Необходимо разработать и ввести в действие последовательные и надлежащие критерии назначения членовЭК, чтобы обеспечить высокий уровень их профессиональной подготовки.

Квалификационные коллегии

Квалификационные коллегии судей как профессиональный и независимый орган, который рекомендует судей к назначению, должен играть решающую роль — как на практике, так и по закону — при решении вопроса

о том, кого назначить на судейскую должность. Их решения не должны ослабляться широкими дискреционными полномочиями исполнительной власти на последующих этапах процесса назначения.

Для того, чтобы ККС могли выполнять эту важную роль эффективно и справедливо, а также пользовались доверием общества при исполнении своих обязанностей, их независимость должна быть защищена не только на уровне закона, но и, главным образом, на практике. ККС должны противодействовать ненадлежащему давлению со стороны председателей суда в процессе назначения и отстаивать свою независимость от этих и других рычагов давления извне в своей работе.

Критерии назначения членов ККС, особенно представителей общественности, должны быть пересмотрены, чтобы обеспечить более действенную прозрачность и подлинное представительство различных общественных групп.

ККС должны обеспечить на практике, что оценка ими каждого кандидата основывается на чётких и объективных критериях и что данные критерии единообразно применяются на всей территории страны.

Комиссия при Президенте

Роль Президента — включая консультативные органы при Президенте — в процессе назначения судей следует ограничить (кроме исключительных случаев) формальными полномочиями по назначению судей по рекомендации ККС. Кандидаты, рекомендованные ККС, могут не назначаться на должность лишь в исключительных случаях, в которых Президенту следует представить мотивированное и обоснованное письменное объяснение своего решения об отказе в назначении.

Ситуация, при которой Комиссия при Президенте — орган, в состав которого входят, главным образом, сотрудники правоохранительных органов, — фактически стала органом, осуществляющим назначение судей, является неприемлемой и противоречит международным стандартам, касающимся независимости судебных органов. Следовательно, объём дискреционных полномочий Комиссии при Президенте должен быть значительно сокращён.

В качестве альтернативы, Комиссию при Президенте следует преобразовать в орган, подконтрольный судебным органам, состав которого будет соответствовать международным стандартам назначения судей.

Вне зависимости от того, какая из двух моделей будет выбрана, Комиссия при Президенте или любой другой орган, осуществляющий аналогичные полномочия, должны в своей деятельности обеспечивать соблюдение международных стандартов прозрачности. Регламент, процедуры и критерии, применяемые при рекомендации кандидатов, должны отвечать требованиям определённости, чёткости и находиться в открытом доступе.

Порядок отбора, назначения и продвижения судей по службе

Система назначения судей должна способствовать назначению судей, которые будут более склонны отстаивать свою личную независимость и независимость судебных органов в целом. Необходимо привлекать и поощрять кандидатов с самым разным опытом правовой деятельности, включая адвокатов, с тем, чтобы они в процессе отбора и назначения судей не

оказывались в невыгодном положении по сравнению со своими коллегами с опытом работы в правоохранительных органах.

Все стадии отбора и назначения судей должны быть прозрачными. Все факторы, которые играют решающую роль при назначении судей, должны быть чётко отражены в критериях отбора, установленных законом. Решения о назначении на должность судьи должны приниматься с учётом лишь тех соображений, на которые указано в законе.

Председатели судов

Председатели судов как руководящие судебские должностные лица в судах, независимые от исполнительной власти, играют существенную роль в управлении судебной системой как самостоятельными органами власти. Это диктует необходимость, всячески укрепляя их независимые властные полномочия, обеспечивать в то же время, чтобы роль председателей в процессе отбора, назначения и продвижения судей в силу закона ограничивалась полномочиями, которые не противоречат независимости судей и органов судебского сообщества.

Хотя председатели суда по закону вправе принимать участие в процессе назначения и продвижения судей, не должно допускаться, чтобы они принимали на себя неофициальную, внеправовую роль в указанном процессе, что широко распространено на практике. Правовых норм декларативного характера, очерчивающих полномочия председателей судов, недостаточно, чтобы устранить данную проблему, в отсутствие эффективных действий со стороны самих судебных органов по ликвидации внепроцессуального воздействия.

Система отбора, назначения и продвижения не должна порождать неформальное влияние и давление, которое оказывают председатели суда в силу своего положения в судебной иерархии.

Малейшее неформальное воздействие председателей судов на процесс назначения и продвижения судей по должности должно влечь за собой дисциплинарную, административную или уголовную ответственность (в зависимости от ситуации) как противоречащее кодексу судебской этики, а также действующему законодательству.

Реформирование судебной системы

Проблемы, выявленные в настоящем докладе, не следует рассматривать изолированно. Реформирование систем отбора, назначения и продвижения судей по службе должно стать частью более общей судебной реформы. В предшествующем докладе МКЮ, посвящённом судебной системе Российской Федерации, были сделаны дополнительные рекомендации по данному вопросу.

МКЮ подчеркивает, что, как отмечено в предшествующих докладах, российское гражданское общество, включая НКО, юристов и учёных, внесло значительный вклад в судебную реформу в России. Совет по правам человека при Президенте РФ сыграл особенно важную роль в процессе разработки и подготовки реформ, что следует продолжать и далее.

В развитие реформы судебной системы и, в частности, системы отбора, назначения и продвижения судей, МКЮ рекомендует правительству, а так-

же руководящим органам судебной системы разработать порядок проведения консультаций с организациями гражданского общества, учёными, правовыми экспертами и практикующими юристами, а также с представителями судебной власти в области дальнейших судебных преобразований. Целесообразно также привлечение к дискуссии представителей соответствующих международных организаций, институтов и должностных лиц, включая Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, Венецианскую комиссию за демократию через право и МКЮ.

МКЮ — Члены комиссии

На ноябрь 2014 (обновлённый список можно найти по адресу:
www.icj.org/commission)

Президент:

Проф. Сэр Найджел Родли, Соединённое Королевство

Вице-президенты:

Проф. Роберт Голдман, США

Судья Мишель Риве, Канада

Исполнительный комитет:

Проф. Карлос Айяла, Венесуэла

Судья Азар Качалия, ЮАР

Проф. Дженни Е. Голдшмидт, Нидерланды

Г-жа Имрана Джалал, Фиджи

Г-жа Хина Джилани, Пакистан

Г-жа Каринна Москаленко, Российская Федерация

Проф. Моника Пинто, Аргентина

Другие члены Комиссии:

Проф. Кьонг-Ван Ан, Республика Корея

Судья Адольфо Азкуна, Филиппины

Г-н Муханнад Аль-Хассани, Сирия

Д-р Катарина де Албукерке, Португалия

Г-н Абделаиз Бензакур, Марокко

Судья Иан Бинни, Канада

Сэр Николас Браца, Соединённое
Королевство

Проф. Мигель Карбонелл, Мексика

Судья Мозес Чинхенго, Зимбабве

Проф. Андрю Клэпхэм, Соединённое
Королевство

Судья Радмила Дичич, Сербия

Судья Юнити Доу, Ботсвана

Судья Элизабет Иватт, Австралия

Г-н Роберто Гарретон, Чили

Проф. Михело Хансунгуле, Замбия

Г-жа Сара Хоссейн, Бангладеш

Г-жа Гульнора Ишанханова, Узбекистан

Г-н Шаван Джабарин, Палестина

Судья Калтум Кенноу, Тунис

Проф. Давид Кретцмер, Израиль

Проф. Цезарь Ланда, Перу

Судья Кетил Лунд, Норвегия

Судья Кинсил Мабуза, Свазиленд

Судья Хосе Антонио Мартин Пайин,
Испания

Судья Чарльз Мкандавайр, Малави

Г-н Катурима М'Иноти, Кения

Судья Ивон Мокгоро, ЮАР

Судья Санджи Монагенг, Ботсвана

Судья Тамара Морщакова, Российская
Федерация

Проф. Витит Мунтарборт, Таиланд

Судья Эгберт Майер, Нидерланды

Д-р Ярна Петман, Финляндия

Проф. Виктор Родригез Ресция,
Коста-Рика

Г-н Белисарио дос Сантос Мл.,
Бразилия

Проф. Марко Сассоли, Италия-
Швейцария

Проф. Оливье де Шуттер, Бельгия

Судья Аджит Пракаш Шах, Индия

Судья Раджи Сурани, Палестина

Судья Филипп Тексье, Франция

Судья Стефан Трексел, Швейцария

Проф. Родриго Упримни Йепес,
Колумбия

ISBN 978-92-9037-205-9



Международная
комиссия
юристов

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

t +41 22 979 38 00
f +41 22 979 38 01
www.icj.org

