

**Совет по правам человека**

Тридцать восьмая сессия

18 июня – 6 июля 2018 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросу
о независимости судей и адвокатов****Записка секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, подготовленный во исполнение резолюций 35/11 и 26/7 Совета. Советы судей играют важную роль в обеспечении независимости и самостоятельности судебных органов. Основной смысл их создания состоит в необходимости оградить судебные органы и процессы карьерного роста судей от внешнего политического давления. Помимо их основной функции обеспечения гарантий независимости судебных органов все большее число советов судей обретают широкие полномочия в области повышения эффективности и качества правосудия и рационализации системы отправления правосудия, управления судебной системой и решения бюджетных вопросов.

В настоящем докладе Специальный докладчик показывает, что не существует единой для всех модели совета судей. Всякий руководящий орган судебной системы берет свое начало в правовой системе, имеющей четко различимые исторические, культурные и социальные корни; конкретная роль каждого органа различна в каждой отдельно взятой стране. Специальный докладчик демонстрирует, что число советов судей за последние десятилетия значительно возросло, и на сегодняшний день, по оценкам, более чем в 70% стран мира имеются советы судей в той или иной форме. В этой области недостает статистических данных на глобальном уровне, что осложняет возможность оценки глобальных тенденций.

Специальный докладчик также демонстрирует, что, несмотря на рост числа советов судей во всех регионах мира, на международном уровне отсутствуют международно-правовые нормы, касающиеся конкретно роли, состава и функций советов судей. Основные принципы независимости судебных органов не содержат каких-либо положений, конкретно посвященных советам судей. Наиболее последовательные усилия по разработке минимальных стандартов, касающихся учреждения, членского состава и роли советов судей, были предприняты в Европе под эгидой Совета Европы.



С учетом существующих международных и региональных стандартов и на основе материалов, полученных от государств и негосударственных субъектов, Специальный докладчик предлагает некоторые рекомендации, касающиеся создания, состава и функций советов судей. Эти рекомендации не ставят цели определения «идеальной модели» национального совета судей, а, скорее, продиктованы стремлением определить общие принципы, общие тенденции и передовую практику в интересах обеспечения независимости таких органов там, где они существуют, а также их эффективности в выполнении своих функций в качестве гарантов независимости судебной системы.

Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Обзор	4
III. Правовые стандарты	7
A. Международные стандарты	7
B. Региональные стандарты	7
IV. Советы судей: общие принципы	8
A. Определение	8
B. Общее предназначение	10
C. Учреждение	11
V. Функции и обязанности советов судей	12
A. Отбор, назначение и продвижение по службе судей	12
B. Административное управление судебной системой и бюджетный контроль	13
C. Дисциплинарные процедуры и подотчетность	15
VI. Состав советов судей	16
VII. Выводы	19
VIII. Рекомендации	20
Приложение	
Перечень государств и субъектов, представивших ответы на вопросник	24

I. Введение

1. Настоящий доклад, представленный во исполнение резолюции 35/11 Совета по правам человека, является вторым докладом Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Диего Гарсии-Сайяна.
2. В настоящем докладе основное внимание уделяется роли, которую советы судей и/или другие органы, независимые от законодательной и исполнительной ветвей власти, играют в обеспечении независимости судебных органов.
3. При подготовке настоящего доклада Специальный докладчик призвал государства, международные и региональные правозащитные механизмы, национальные правозащитные учреждения, советы судей и гражданское общество внести вклад в этот процесс. Специальный докладчик запросил информацию о наличии национального органа или механизма, отвечающего за обеспечение независимости судебной власти; о составе этого органа или механизма и процедуре назначения его членов; и о полномочиях этого органа или механизма в отношении всех решений, касающихся карьерного роста судей (отбора, назначения, продвижения по службе, временного либо полного отстранения от должности).
4. На момент подготовки настоящего доклада Специальный докладчик получил в общей сложности 77 ответов. Специальный докладчик хотел бы выразить свою искреннюю благодарность всем государствам и негосударственным субъектам, которые внесли вклад в подготовку доклада. В приложении содержится полный перечень государств, представивших ответы на вопросник. Со всеми представленными материалами можно ознакомиться на веб-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ).
5. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить Клуб прав человека при Центре исследований и образования в области прав человека Оттавского университета за его неизменную помощь в проведении исследования и подготовке настоящего доклада.
6. Специальный докладчик также выражает признательность за предложения, полученные группой 30 американских организаций на совещании, организованном Фондом в поддержку надлежащей правовой процедуры в Лиме 13 апреля 2018 года.

II. Обзор

7. Независимость судебной власти является важной составляющей права на справедливое судебное разбирательство и принципа верховенства права. Требование о независимости и беспристрастности судей не является привилегией, пожалованной им в их собственных интересах, а обосновывается необходимостью обеспечения того, чтобы судьи могли выполнять свою роль блюстителей верховенства права и прав человека и основных свобод народа. Таким образом, каждому гражданину следует рассматривать независимость судебных органов как гарантию истины, свободы, уважения прав человека и беспристрастного правосудия, свободного от внешнего влияния.
8. Независимость судебных органов является естественным следствием демократического принципа разделения властей, в соответствии с которым исполнительная, законодательная и судебная власти представляют собой три отдельные и независимые ветви системы управления. В соответствии с этим принципом у различных государственных органов имеются исключительные и конкретные обязанности, и ни одной из ветвей власти не разрешается вмешиваться в сферы контроля других.
9. Международными стандартами предусматривается, что все правительственные и другие учреждения обязаны уважать и соблюдать независимость судебных органов, а также принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы судьи могли

выносить решения по делам, переданным на их рассмотрение, беспристрастно и без какого-либо неправомомерного влияния, давления или вмешательства.

10. Для обеспечения независимости судебной власти в некоторых странах были созданы самостоятельные судебные органы, такие как советы судей, призванные защищать и поощрять независимость и самостоятельность судебных органов. Основным смыслом их создания состоял в необходимости оградить судебные органы и процессы карьерного роста судей от внешнего политического давления, главным образом со стороны исполнительной ветви власти.

11. Советы судей существуют в странах как континентального, так и обычного права, однако они особенно характерны для правовых культур стран романо-германской правовой традиции. Первый высший совет судей (Высший совет магистратуры) был учрежден во Франции в 1883 году; в 1946 году он стал самостоятельным конституционным органом, но лишь меньшинство его членов (4 из 12) состояло из мировых судей, избираемых непосредственно самими судьями. Некоторые другие страны Западной Европы последовали этому примеру, создав надзорные советы в целях обеспечения независимости судебной системы. В 1948 году Высший совет магистратуры Италии стал первым советом судей, полностью ограждающим судей от какого-либо вмешательства извне.

12. Не существует какой-либо единой для всех модели совета судей. Всякий руководящий орган судебной системы берет свое начало в правовой системе, имеющей четко различимые исторические, культурные и социальные корни. Все советы, тем не менее, должны руководствоваться одними и теми же общими принципами независимости судебных органов и разделения властей между ветвями системы управления.

13. В странах в основном проявилось две тенденции в создании советов судей, в зависимости от того, сосредоточены ли их обязанности в первую очередь на судебной карьере или на отправлении правосудия. В подготовленном в 1999 году исследовании различных советов судей в Европейском союзе было проведено различие между южноевропейской моделью, в которой этот орган провозглашается конституцией, а его основные функции состоят в обеспечении независимости судей (например, касающейся их назначений и проведения в отношении них дисциплинарных разбирательств), и североевропейской моделью, в которой совет располагает широкими полномочиями в области административного управления судебной системой и решения бюджетных вопросов¹. Если в странах Западной Европы это различие прослеживается довольно четко, то в других странах мира, как правило, наблюдается заимствование признаков обеих моделей. Круг полномочий и обязанностей, которыми располагает совет судей, стал весьма заметно отражать особенности каждой отдельной страны и зачастую представляет собой производные от этих двух моделей².

14. За последние десятилетия число советов судей значительно возросло в Центральной и Восточной Европе, Латинской Америке, Африке и на Ближнем Востоке, и, по оценкам, на сегодняшний день более чем в 70% стран мира имеются советы судей в той или иной форме. В этой области, однако, недостает статистических данных на глобальном уровне, что осложняет возможность оценки глобальных тенденций.

15. Все советы судей приобретают общий опыт и сталкиваются с одинаковыми проблемами, и руководствуются одними и теми же общими принципами. Будучи ключевыми органами судебной системы, советы судей призваны играть решающую роль в обеспечении независимости судебных органов. Предполагается, что они функционируют в качестве посредников между правительством и судебными

¹ W. Voermans and Pim Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, European Commission for the Efficiency of Justice (Strasbourg, Council of Europe, 2003), p. 12.

² Violaine Autheman and Sandra Elena, *Global Best Practices: Judicial Councils – Lessons Learned from Europe and Latin America*, Rule of Law White Paper Series, No. 2 (Arlington, International Foundation for Electoral Systems, April 2004), pp. 5–6.

органами и действуют самостоятельно в рамках судебных систем их соответствующих юрисдикций, с тем чтобы гарантировать, в частности, поддержание верховенства права и защиту и поощрение прав человека и основных свобод.

16. Каждому руководящему судебному органу отводится конкретная роль, которая не одинакова в каждой отдельной стране и зависит от тех конкретных проблем, которые предполагается решать с помощью такого органа. В некоторых странах основная задача состоит в противодействии доминированию в судебной системе исполнительной власти, законодательной власти или власти политической партии; в других случаях главная функция совета судей состоит в том, чтобы ограничить надзорную функцию верховного суда, который, как представляется, чрезмерно контролирует судей судов низшей инстанции. В другой группе стран советы судей учреждаются в целях повышения эффективности и действенности судебных органов путем передачи управления административными вопросами из судебных органов в орган, который не зависит от судебной системы³.

17. С момента учреждения мандата некоторые специальные докладчики подчеркивали решающую роль, которую советы судей играют в обеспечении независимости судебной системы, и рекомендовали государствам-членам рассмотреть вопрос о создании независимого органа, ответственного за отбор судей и применение к ним дисциплинарных мер, а также принять надлежащие меры для обеспечения его членского состава на плюралистической и сбалансированной основе (см. A/HRC/11/41, пункты 24–30 и 97). Аналогичные соображения были отражены в предыдущих докладах о подотчетности судебных органов (см. A/HRC/26/32, пункты 88–93 и 125–126) и обеспечении непрерывного образования для судей (см. A/HRC/14/26, пункт 53), а также в ряде докладов о посещении стран (например, A/HRC/35/31/Add.1, A/HRC/32/34/Add.1, A/HRC/23/43/Add.3 и A/HRC/23/43/Add.1).

18. Однако учреждения совета судей, как такового, недостаточно для обеспечения независимости и поощрения подотчетности судебных органов. Для того чтобы совет мог выполнять свою роль гаранта независимости судебных органов, важно обеспечить предоставление ему широких полномочий во всех аспектах, касающихся карьеры работников судебной системы, и содействовать тому, чтобы его организационная структура и членский состав служили защитой судебной системы и процессов, связанных с карьерным ростом работников судебной системы, от внешнего политического давления.

19. В целом ряде докладов о посещении стран Специальный докладчик и его предшественники выявили серьезные недостатки в структуре, составе и обязанностях советов судей, которые подрывают их способность поощрять независимость судебной системы (см., например, доклады по Польше (A/HRC/38/38/Add.1, пункты 63–70 и 85); Гвине-Бисау (A/HRC/32/34/Add.1, пункты 11, 35–36 и 110); Мальдивским Островам (A/HRC/23/43/Add.3, пункты 44–47 и 99); и Сальвадору (A/HRC/23/43/Add.1, пункты 49, 51–55, 61–63, 113 и 119)). В этих и других случаях учреждение совета судей не привело к существенным улучшениям в деле ограждения судебной системы от политического контроля и вмешательства.

20. В настоящем докладе Специальный докладчик дает оценку существующих международных и региональных стандартов, касающихся советов судей или аналогичных независимых и самостоятельных органов, созданных на национальном уровне в целях поощрения и укрепления независимости судебной системы. Цель состоит не в том, чтобы выявить «идеальную модель» совета судей или представить всеобъемлющий анализ эффективности этих учреждений в деле обеспечения независимости и подотчетности судебных органов. В докладе на основе полученных материалов предпринята попытка определить общие принципы обеспечения независимости таких органов там, где они существуют, и выявить передовую практику, касающуюся их предназначения, состава и функций.

³ United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality – Revised Edition* (Washington, D.C., January 2002), p. 16.

III. Правовые стандарты

A. Международные стандарты

21. В Основных принципах независимости судебных органов перечислены меры, которые государствам необходимо принять для обеспечения гарантий независимости судебных органов на национальном уровне. В них содержится требование о том, чтобы независимость судебных органов была гарантирована государством и закреплена в конституции или законах страны, и подтверждается положение о том, что обязанностью всех правительственных и других учреждений является уважение и соблюдение независимости судебной системы (принцип 1). В них также содержатся конкретные положения, касающиеся статуса судей, в том числе в отношении их независимости и беспристрастности (принципы 2 и 4), квалификации и назначения (принцип 10), условий службы и вознаграждения (принцип 11), гарантированного срока полномочий (принцип 12), повышения в должности (принцип 13), распределения дел (принцип 14) и дисциплинарных разбирательств в отношении судей (принципы 17–20). В Основных принципах не содержится, однако, каких-либо конкретных положений, касающихся учреждения советов судей.

22. На глобальном уровне только в пересмотренной Всеобщей хартии судей, предусматривается учреждение «Совета для судебных органов или иного аналогичного органа... за исключением тех стран, в которых эта независимость традиционно обеспечивается другими способами», и содержатся конкретные положения, касающиеся состава и компетенции этого органа в области набора персонала, профессиональной подготовки, назначения на должность, продвижения по службе и обеспечения дисциплины судей⁴.

B. Региональные стандарты

23. Общие функции, состав и основные компетенции советов судей рассматриваются в ряде принципов, руководящих указаний и рекомендаций, принятых ассоциациями судей или совещаниями представителей высших судебных органов на региональном уровне. В некоторых из этих документов внимание сосредоточено лишь на назначениях на судебные должности⁵, а в других представлен более всеобъемлющий анализ роли, которую советы судей призваны сыграть в обеспечении независимости и самостоятельности судебных органов⁶.

24. Наиболее последовательные усилия по разработке минимальных стандартов, касающихся создания, членского состава и роли советов судей, были предприняты в Европе под эгидой Совета Европы. Первоначально эти усилия были сосредоточены на необходимости обеспечения того, чтобы отбор и продвижение по службе судей осуществлялись при «посредничестве органа, независимого от исполнительной и законодательной власти, в составе которого по крайней мере половина заседающих

⁴ Universal Charter of the Judge, approved by the Central Council of the International Association of Judges in Taipei, Taiwan Province of China on 17 November 1999 and updated in Santiago on 14 November 2017.

⁵ See the Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA [Law Association for Asia and the Pacific] Region, adopted at the 6th Conference of Chief Justices of Asia and the Pacific, held in Beijing on 19 August 1995; and the Commonwealth's Latimer House Guidelines on Parliamentary Supremacy and Judicial Independence, adopted on 19 June 1998.

⁶ См. Стамбульскую декларацию по вопросам транспарентности в ходе судебного процесса, принятую на Конференции председателей верховных судов и старших судей из стран Азиатского региона, состоявшейся в Стамбуле с 20 по 22 ноября 2013 года; и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Рекомендации киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии: судебное управление, отбор и подотчетность судей, 2010 год (далее по тексту – «Киевские рекомендации по вопросам независимости судебной власти»).

лиц являются судьями, избранными своими коллегами в соответствии с методами, обеспечивающими самое широкое представительство судебных органов»⁷.

25. Эти документы в настоящее время дополняют более подробные нормы, касающиеся состава и функций советов судей. В 2007 году Консультативный совет европейских судей по просьбе Комитета министров Совета Европы принял заключение о совете по делам правосудия на службе общества. В этом заключении содержится всеобъемлющий анализ состава и функций советов судей⁸. В Великой хартии судей, принятой Консультативным советом в 2010 году, также содержится рекомендация создать «Совет по делам правосудия или другой специальный орган, независимый от законодательной и исполнительной власти, наделенный широкими полномочиями по всем вопросам, касающимся их [судей] статуса, а также организации, функционирования и восприятия обществом судебных органов»⁹. В 2010 году Комитет министров Совета Европы принял новую рекомендацию по вопросам независимости судебных органов, которая включала отдельную главу о советах по делам правосудия, а также подробные положения, касающиеся их полномочий и функций¹⁰.

26. В 2013 году Межамериканская комиссия по правам человека опубликовала доклад о гарантиях независимости органов отправления правосудия на американском континенте, в котором содержится отдельный раздел о структурах руководства и управления такими органами¹¹. Комиссия отметила, что, хотя в положениях международного права и не содержится требования об учреждении такого органа, создание независимых органов, отвечающих за управление и руководство судебной системой, представляет собой «передовую практику по укреплению ее независимости», и обратилась к тем государствам, у которых еще не имеется таких органов, с настоятельным призывом «создать их и предоставить им гарантии, которые позволили бы им независимо выполнять все возложенные на них функции» в порядке, установленном нормами международного права (пункт 248).

IV. Советы судей: общие принципы

A. Определение

27. Общепринятого определения совета судей не существует. В своей рекомендации по вопросу о независимости судебных органов, принятой в 2010 году, Комитет министров определяет «советы по делам правосудия» как «независимые органы,.. действия которых направлены на обеспечение гарантий независимости судебных органов и отдельных судей и, таким образом, содействие эффективному функционированию судебной системы» (пункт 26). В Киевских рекомендациях по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии «советы судей» определяются как «органы, наделенные полномочиями для решения конкретных задач в сфере судебного управления для обеспечения независимости судебной власти» (пункт 2). В других правовых документах не содержится определение того, что представляет собой совет судей, а

⁷ См. Совет Европы, Европейская хартия о статусе судей, 1998 год, статья 1.3. См. также Комитет министров Совета Европы, рекомендация № R (94) 12 о независимости, эффективности и роли судей, 1994 год, принцип 1, пункт 2 с).

⁸ Консультативный совет европейских судей, заключение № 10 (2007 год) о Совете по делам правосудия на службе общества, 23 ноября 2007 года (далее по тексту – «заключение № 10 Консультативного совета европейских судей»).

⁹ См. Великая хартия судей (основополагающие принципы), принятая на 11-м пленарном заседании Консультативного совета европейских судей, состоявшемся в Страсбурге, Франция, с 17 по 19 ноября 2010 года, пункт 13.

¹⁰ Рекомендация CM/Rec(2010)12 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно судей: независимость, эффективность и обязанности, 2010 год.

¹¹ See Inter-American Commission on Human Rights, “Guarantees for the independence of justice operators: towards strengthening access to justice and the rule of law in the Americas” (December 2013), paras. 240–248.

просто обращается внимание на необходимые требования, которые предъявляются к таким учреждениям, а именно независимость от исполнительной и законодательной ветвей власти и значительная доля представителей судебных органов в членском составе.

28. Разнообразие правовых систем находит свое отражение в выборе законодательным органом названий государственных органов, которым поручена защита независимости судебных органов на национальном уровне. В странах континентального права такие органы, как правило, называются «совет судей»¹², «совет по делам правосудия»¹³, «верховный/высший судебный совет»¹⁴ или «высший совет магистратуры»¹⁵. В странах обычного права они как правило носят название «комиссия по делам судебных органов». Используются, однако, и другие названия, такие как «комиссия по судебной и юридической службе»¹⁶, «совет по административным вопросам судебной власти»¹⁷, «генеральный совет судебной власти»¹⁸ и «совет судей и адвокатов»¹⁹. В некоторых случаях название органа зависит от возложенных на него конкретных функций (например, совет, комиссия или коллегия по вопросам назначения судей²⁰, «комитет по надзору за деятельностью судей»²¹, «комиссия по рассмотрению кандидатур на должность судьи»²², «комитет по отбору кадров на должности судей»²³ и «комиссия по судебным расследованиям»²⁴).

29. В настоящем докладе Специальный докладчик использует термин «совет судей» для обозначения различных независимых и самостоятельных органов, учрежденных на национальном уровне, с тем чтобы гарантировать независимость отдельных судей и судебной системы в целом.

30. Помимо своих обязанностей по обеспечению независимости судей некоторые советы судей также несут ответственность за прокуроров²⁵. В настоящем докладе рассматривается только роль и функции советов судей в отношении судей. Вопросы, касающиеся статуса прокуроров, включая их назначение, продвижение по службе, повышение квалификации и дисциплину, а также организации и функционирования национальных прокурорских советов или аналогичных независимых органов, рассматривались в предыдущем докладе, который был отдельно посвящен независимости и беспристрастности сотрудников и органов прокуратуры (A/HRC/20/19).

31. Не во всех государствах, представивших ответы на вопросник, учреждены национальные органы или механизмы, отвечающие за отбор, назначение, продвижение по службе, перевод в другое место службы, временное отстранение от должности или увольнение судей. Некоторые из ответивших указали, что в их странах эти функции выполняются другими органами власти²⁶.

¹² Венгрия, Иордания, Коста-Рика, Непал и Словакия.

¹³ Боливия (Многонациональное Государство), Латвия и Сальвадор.

¹⁴ Алжир, Андорра, Греция и Того.

¹⁵ Бельгия, Грузия, Италия и Сербия.

¹⁶ Маврикий.

¹⁷ Оман.

¹⁸ Монголия.

¹⁹ Филиппины.

²⁰ Дания, Ирландия, Мальта, Норвегия и Япония.

²¹ Литва и Эстония.

²² Швеция.

²³ Республика Корея.

²⁴ Либерия.

²⁵ Болгария, Босния и Герцеговина, Италия и Турция.

²⁶ Германия и Чехия.

В. Общее предназначение

32. Ответы на вопросник свидетельствуют о том, что главной целью большинства советов судей является обеспечение гарантий независимости судебной системы и независимости отдельных судей.

33. У советов судей также есть еще одна общая цель, а именно: содействовать эффективности и качеству правосудия. Эта цель тесно связана с укреплением независимости судебных органов, поскольку передача административных функций совету судей, независимому от исполнительной власти, ограничивает внешнее вмешательство в процесс отправления правосудия.

34. Во многих европейских странах, в том числе тех, в которых появились советы судей, совершенствование административного управления не вошло в функции этих органов, а осталось в руках министерства юстиции. С другой стороны, совершенствование административного управления и контроля в отношении бюджета и персонала судебных органов стало основной причиной создания советов судей в некоторых странах Северной Европы (например, в Дании и Швеции), а также в ряде латиноамериканских стран²⁷.

35. Третья цель, которую стремятся реализовать путем создания совета судей, состоит в достижении баланса между независимостью и самостоятельностью судебных органов, с одной стороны, и подотчетностью судей и судебных органов – с другой. Согласно региональным стандартам, касающимся независимости судебной власти, рекомендуется, чтобы советам судей или аналогичным независимым органам было вменено в обязанность привлекать судей к ответственности за их поведение. Эта компетенция отражена во многих ответах на вопросник²⁸.

36. Для того чтобы избежать чрезмерной концентрации власти в рамках одного судебного органа либо скатывания к групповой обособленности, в некоторых региональных стандартах, в частности, рекомендуется создавать различные независимые органы, обладающие компетенцией в конкретных аспектах отправления правосудия, таких как отбор, продвижение по службе и профессиональная подготовка судей, вопросы дисциплины, проведения оценки профессиональных качеств и оценки бюджета, не устанавливая над ними контроля со стороны одного учреждения или органа²⁹. Наличие различных самостоятельных учреждений, занимающихся разными карьерными аспектами судебной профессии, было отмечено в целом ряде представленных материалов³⁰.

37. Основные принципы независимости судебных органов требуют от государств предоставления соответствующих средств, позволяющих судебным органам надлежащим образом выполнять свои функции. (принцип 7). Этот же принцип применяется *mutatis mutandis* в отношении советов судей. Хотя сами по себе они не являются судебными органами и не могут выполнять судебных функций, для осуществления ими функции контролирующего органа в отношении самостоятельности и независимости судебных органов требуется, чтобы советы судей были беспристрастны и независимы от исполнительной и законодательной ветвей власти. В силу этих причин советам судей следует предоставлять надлежащие людские и финансовые ресурсы, с тем чтобы они выполняли свои функции независимым и самостоятельным образом. Им, в частности, следует иметь собственные помещения, секретариат и достаточное число квалифицированных сотрудников для выполнения своих функций.

38. В большинстве стран, ответивших на вопросник, совет судей имеет свой собственный бюджет и специальных сотрудников. В некоторых случаях людские и финансовые ресурсы, необходимые для того, чтобы совет судей мог выполнять свои

²⁷ Autheman and Elena, *Global Best Practices*, p. 3.

²⁸ Например, Азербайджан, Бахрейн, Грузия, Мавритания, Марокко, Португалия, Того и Хорватия.

²⁹ См. Киевские рекомендации по вопросам независимости судебной власти, пункт 2.

³⁰ Например, Иордания, Латвия и Мальта.

функции, предоставляются административными органами судебной системы³¹ или министерством юстиции³².

С. Учреждение

39. Ряд правозащитных механизмов и органов, включая Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, а также Межамериканскую комиссию по правам человека (см. пункты 17 и 26, выше), рекомендовали создать независимый совет судей.

40. Позиция Европейской комиссии «Демократия через закон» (Венецианская комиссия) изложена более подробно. В заключении о назначении судей Комиссия отметила, что в Европе существует целый ряд различных систем назначения на судебные должности и что нет единой модели, которую можно было бы применить в отношении всех стран. В условиях более старых демократий исполнительная власть оказывает порой решающее влияние на судебные назначения. Эти системы хорошо работают на практике и позволяют иметь независимую судебную систему, поскольку исполнительная власть сдерживается правовой культурой и традициями. Однако в условиях новых демократий не было возможности развить эти традиции. По крайней мере, в этих странах Комиссия рекомендует государствам, которые еще не сделали этого, рассмотреть вопрос об учреждении независимого совета судей с целью предотвращения политических злоупотреблений при назначении судей³³.

41. Для того чтобы гарантировать судебным органам независимость от исполнительной и законодательной власти и обеспечить им эффективное самоуправление, в некоторых (но не во всех) региональных стандартах содержится рекомендация о том, чтобы советы судей «позиционировались на конституционном уровне в странах, имеющих писаную конституцию, либо в равноценном по значению основном законе или конституционном документе в других странах»³⁴.

42. Создание судебного совета на основании положения конституции подчеркивает ту важнейшую роль, которую этот совет играет в качестве гаранта независимости судебной системы, особенно в странах, которые находятся в процессе укрепления демократических институтов. Конституционное положение может обеспечивать вновь созданному учреждению «легитимность, подкрепленную признанием в конституции, и ограждать его от попыток вмешательства со стороны исполнительной, законодательной или судебной власти путем принятия законов, декретов и постановлений»³⁵. В конституцию следует включать положения, касающиеся учреждения такого органа, его состава и определения его функций, а также его самостоятельности по отношению к ветвям исполнительной и законодательной власти. С учетом того что советы судей не относятся к иерархии судебной системы и, как таковые, не могут принимать решений по существу дела, в конституции также должны регулироваться отношения с судами и, в частности, с судьями³⁶.

43. В конституциях большинства государств, ответивших на вопросник, содержатся конкретные положения о создании совета судей³⁷. В некоторых случаях вопросы состава, полномочий и самостоятельности совета регулируются обычным законом³⁸.

³¹ Норвегия.

³² Мавритания.

³³ См. Venice Commission, opinion No. 403/2006 on judicial appointments, 22 June 2007, paras. 44–48.

³⁴ См. opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 11.

³⁵ Autheman and Elena, *Global Best Practices*, p. 7.

³⁶ См. opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 13.

³⁷ Аргентина, Бахрейн, Мавритания, Монголия, Непал, Польша, Сальвадор, Словения и Турция.

³⁸ Бельгия, Иордания, Норвегия, Парагвай, Черногория и Швеция.

V. Функции и обязанности советов судей

44. В ряде региональных стандартов содержится перечень задач, которые советы судей могут решать самостоятельно или в сотрудничестве с другими органами³⁹. По мнению Межамериканской комиссии по правам человека, функции, возложенные на советы судей, должны обеспечиваться законом и включать в себя системы управления, отбора, назначения и поддержания дисциплины⁴⁰. Эти задачи тесно связаны с конституционной ролью совета судей как гаранта независимости судебных органов и поэтому должны быть закреплены в конституции либо в равноценном по значению основном законе или конституционном документе (см. пункт 41 выше).

45. В региональных инструментах содержатся рекомендации о том, чтобы различные функции совета судей – такие как назначение судей, дисциплинарные вопросы и профессиональная подготовка – передавались в ведение различных отделений такого совета⁴¹ либо различных независимых органов, обладающих компетенцией в конкретных аспектах отправления правосудия⁴². Состав этих отделений или органов должен отражать конкретный вид задач и способ их решения.

46. Некоторые из этих областей компетенции, например назначение судей и их продвижение по службе, реализуются в большинстве советов судей, в то время как другие функции, например касающиеся вопросов управления и бюджета, относятся лишь к ограниченному числу советов. В целом советы судей должны располагать широкой сферой компетенции для совершенствования защиты и поощрения независимости судебной системы и обеспечения эффективного отправления правосудия.

47. В настоящем разделе Специальный докладчик рассматривает лишь основные аспекты компетенции советов судей, реализуемых в отношении а) отбора, назначения и продвижения по службе судей, б) административного управления судебной системой и бюджетного контроля и с) дисциплинарных процедур и подотчетности.

A. Отбор, назначение и продвижение по службе судей

48. Наиболее широко признанной за советами судей функцией является их роль в деле назначения судей. Для того чтобы гарантировать независимость судебных органов, в международных и региональных стандартах содержатся рекомендации о том, чтобы решения, касающиеся назначения и продвижения по службе судей, принимались советом судей либо равным ему по значению органом, независимым от ветвей законодательной и исполнительной власти. Международные и региональные механизмы представили аналогичные рекомендации.

49. За основу процедуры отбора, назначения и продвижения по службе судей должны быть взяты объективные критерии, ранее установленные законом или компетентным органом. Решения, касающиеся отбора и продвижения по службе судей, должны приниматься с учетом заслуг, квалификации, навыков и способностей кандидатов, а также их добросовестности, независимости и беспристрастности. При отборе судей не должно допускаться никакой дискриминации в отношении судей и кандидатов на судебные должности ни по каким признакам, включая расу, цвет кожи, половую принадлежность, язык, религию, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное или сословное положение, инвалидность, сексуальную ориентацию или любой иной признак. В то же

³⁹ См. opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 42; и European Network of Councils for the Judiciary, resolution on self-governance for the judiciary: balancing independence and accountability, adopted at its General Assembly, held from 21 to 23 May 2008 in Budapest, para. 2.

⁴⁰ См. Inter-American Commission on Human Rights, “Guarantees for the independence of justice operators”, para. 243.

⁴¹ См. opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 43.

⁴² См. Киевские рекомендации по вопросам независимости судебной власти, пункт 2.

время требование о том, чтобы кандидат на судебную должность был гражданином соответствующей страны, не следует считать дискриминационным.

50. В тематическом докладе о гарантиях независимости судей и адвокатов (см. A/HRC/11/41, пункты 23–34) Специальный докладчик принял к сведению наличие во всем мире различных систем отбора и назначения судей и выразил общую обеспокоенность по поводу участия законодательной и исполнительной ветвей власти в назначениях на судебные должности⁴³.

51. Избрание судей парламентом иногда рассматривается как проявление большей демократической легитимности, однако может привести к политизации судебных назначений, когда политические соображения возобладают над объективными критериями, установленными в рамках международных и региональных стандартов (заслуги, квалификация, добросовестность, чувство независимости и беспристрастности и т. д.).

52. В тех случаях, когда в конституционных или законодательных положениях предусмотрено, что официально назначением или продвижением по службе судей занимается глава государства, правительство или законодательная ветвь власти, в региональных стандартах предусматривается, что совет судей или аналогичный ему независимый орган, например квалификационная комиссия, должен быть уполномочен выносить рекомендации или выражать мнения, которым соответствующие органы, осуществляющие назначения, следуют на практике⁴⁴.

53. Ответы на вопросник свидетельствуют о том, что государствами разработаны различные процедуры для назначения судей и их продвижения по службе, которые можно разделить на две основные категории: системы выборов, в рамках которых судьи избираются парламентом⁴⁵, и системы прямого назначения. В системах прямого назначения в качестве назначающего органа может выступать президент республики/глава государства⁴⁶, правительство⁴⁷ или сам совет судей⁴⁸. В большинстве парламентских систем глава государства обязан действовать в соответствии с тем, что предложил совет судей, парламент либо оба эти органа. В некоторых странах президент республики сохраняет за собой дискреционное полномочие не следовать рекомендации совета судей⁴⁹.

54. Во многих странах отбор судей происходит на основе национальных конкурсных экзаменов⁵⁰, в то время как в других странах судей отбирают из числа опытных специалистов-практиков⁵¹. Информация об имеющихся судебных вакансиях должна находиться в открытом доступе. Специальный докладчик подчеркнул, что конкурсные экзамены, проводимые, по крайней мере частично, в письменном виде и анонимно, могут послужить важным инструментом в процессе отбора (см. A/HRC/11/41, пункт 30).

В. Административное управление судебной системой и бюджетный контроль

55. Не существует четко установленных стандартов, касающихся компетенции советов судей в отношении административного управления и бюджетного контроля.

⁴³ Аналогичная обеспокоенность была выражена Венецианской комиссией в ее мнении № 403/2006 о назначениях на судебные должности, пункты 7–17.

⁴⁴ См. *opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges*, para. 49; Комитет министров Совета Европы, рекомендация CM/Rec(2010)12, пункт 47; и Киевские рекомендации по вопросам независимости судебной власти, пункт 23.

⁴⁵ Коста-Рика, Сальвадор и Словения.

⁴⁶ Например, Греция, Либерия, Норвегия, Словакия, Чехия и Эстония.

⁴⁷ Австралия, Дания и Швеция.

⁴⁸ Например, Босния и Герцеговина, Марокко, Монголия и Хорватия.

⁴⁹ Литва.

⁵⁰ Алжир, Бельгия, Португалия, Сербия и Швеция.

⁵¹ Ирландия, Швеция и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии.

В некоторых региональных стандартах содержатся рекомендации о том, чтобы советам судей были поручены общие обязанности в отношении административного управления судебной системой и/или выделения бюджетных средств различным судам⁵², в то время как в других предусматривается лишь то, что другие структуры государственной власти должны проводить консультации с такими советами по этим вопросам⁵³.

56. Специальный докладчик считает, что передача советам судей общей компетенции в отношении административного управления и бюджетного контроля является одним из важнейших инструментов обеспечения независимости судебных органов. Передача управленческих функций из министерства юстиции или верховного суда в совет судей обоснована сокращением внешнего вмешательства, в частности со стороны исполнительной власти, в судебные дела. Руководство и управление бюджетными ассигнованиями на судебную систему следует поручить непосредственно судебным органам или независимому органу, отвечающему за судебную систему, например совету судей (см. A/HRC/11/41, пункты 43 и 101). Венецианская комиссия высказала мнение о том, что решения о выделении средств для судов «должны приниматься при строжайшем соблюдении принципа независимости судебной власти», и рекомендовала, чтобы судебным органам была предоставлена «возможность выражать свои мнения по поводу предлагаемого бюджета парламенту, возможно через посредство совета судей»⁵⁴.

57. В ряде стран, которые ответили на вопросник, советам судей было поручено выполнение общих обязанностей в отношении административного управления и бюджетного контроля. В Латвии, например, совет судей участвует в разработке политики и стратегий в рамках судебной системы, а также в совершенствовании организации работы судебных органов.

58. В тех случаях, когда функции управления относятся к сфере ответственности высшего судебного органа, Специальный докладчик выступает за разделение административных и юрисдикционных функций, с тем чтобы обеспечить судебным органам возможность полностью сосредоточиться на выполнении последних. Например, в докладе по Сальвадору Специальный докладчик рекомендовал Верховному суду отказаться от некоторых в настоящее время возложенных на него административных функций в пользу другого учреждения, такого как совет судей (см. A/HRC/23/43/Add.1, пункт 106).

59. Советы судей должны действовать транспарентным образом и быть подотчетны в своей деятельности в области административного управления и бюджетного контроля. Транспарентность является важнейшим фактором доверия граждан к выполнению судебной системой ее функций и гарантией от угрозы политического влияния либо преобладания в судебной системе духа своекорыстных интересов, самозащиты и кумовства. Расширение финансовых полномочий означает для совета его подотчетность не только перед исполнительной и законодательной властью, но и перед судами и общественностью⁵⁵. Когда советы судей наделены бюджетными полномочиями, они должны отчитываться за использование средств перед органом, который их выделил, представляя финансовым ведомствам периодические доклады, в которых содержится подробное описание того, как ими были использованы бюджетные средства.

⁵² Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA Region, principles 36–37; opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, paras. 76–79; и Киевские рекомендации по вопросам независимости судебной власти, пункт 6.

⁵³ Европейская хартия о статусе судей, статья 1.8; и пересмотренная Всеобщая хартия судей, статья 2–3.

⁵⁴ See Venice Commission, “Report on the independence of the judicial system, part I: the independence of judges” (Strasbourg, Council of Europe, March 2010), para. 55.

⁵⁵ See opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 75.

С. Дисциплинарные процедуры и подотчетность

60. Согласно международным и региональным стандартам в отношении отдельных судей могут применяться дисциплинарные процедуры и санкции, вплоть до отстранения от должности, за достаточно серьезные должностные нарушения, например «неспособность исполнять свои обязанности или поведение, которое делает их несоответствующими исполнению своих обязанностей»⁵⁶.

61. Ответственность за проведение дисциплинарных разбирательств в отношении судей должна быть возложена на независимый орган (например, совет судей) или суд. В некоторых стандартах четко оговаривается, что независимый орган, обладающий компетенцией рассмотрения дисциплинарных дел и принятия решений о дисциплинарных мерах, должен состоять в основном из судей⁵⁷. Для того чтобы не допускать обвинений в келейности и гарантировать справедливость дисциплинарных процедур, в этот орган должны быть также включены представители, не относящиеся к судебным профессиям, однако такие лица ни в коем случае не должны представлять ветви законодательной или исполнительной власти государства. Как Специальный докладчик (см. A/HRC/11/41, пункты 60–61; и A/HRC/26/32, пункты 91–93), так и Комитет по правам человека (см. замечание общего порядка № 32 (2007) о праве на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство, пункт 20) подчеркнули, что участие представителей исполнительной власти (главы государства, министра юстиции или любого другого представителя политической власти) в дисциплинарном органе фактически несовместимо с принципом независимости судебных органов.

62. Для обеспечения справедливого дисциплинарного разбирательства в некоторых международных нормах четко установлено, что компетенцией получать дисциплинарные жалобы и проводить дисциплинарное расследование и компетенцией выносить решения по делам о судебной дисциплине следует наделять различные отделения совета судей или различные органы⁵⁸.

63. Дисциплинарные процедуры должны предоставлять обвиняемым судьям все процессуальные гарантии, предусмотренные в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, включая право защищать себя лично или с помощью адвоката по своему выбору. Решения, принятые дисциплинарным органом, должны быть обоснованными и могут быть обжалованы в компетентном суде.

64. Некоторые ответы на вопросник свидетельствуют о том, что ответственность за дисциплинарные разбирательства в отношении судей возлагается на совет судей⁵⁹ или аналогичный ему независимый орган⁶⁰. В других странах все дисциплинарные разбирательства производятся национальными судами⁶¹, в то время как в иных случаях национальные суды имеют дело лишь с решениями дисциплинарного производства в отношении судей судов высшей инстанции⁶².

65. Некоторые из этих механизмов, используемых на национальном уровне с целью временно отстранить или снять с должности судей, высказывают обеспокоенность в свете существующих норм, касающихся независимости судебных органов. В Венгрии,

⁵⁶ Основные принципы независимости судебных органов, принцип 18.

⁵⁷ Beijing Statement of Principles on the Independence of the Judiciary in the LAWASIA region, principle 36; opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, paras. 76–79; и пересмотренная Всеобщая хартия судей, статья 7–1.

⁵⁸ See opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 64; и Киевские рекомендации по вопросам независимости судебной власти, пункты 5 и 26.

⁵⁹ Например, Азербайджан, Бахрейн, Грузия, Мавритания, Марокко, Португалия, Того и Хорватия.

⁶⁰ Канцелярия Советника по дисциплинарным вопросам (Босния и Герцеговина); Комитет судей и магистратов (Мальта); Судебный дисциплинарный комитет (Республика Корея); и Национальный совет по дисциплинарным правонарушениям (Швеция).

⁶¹ Босния и Герцеговина, Дания, Иордания, Коста-Рика, Литва, Непал, Норвегия, Польша, Сальвадор, Северная Ирландия, Филиппины, Чехия и Эстония.

⁶² Швеция.

например, право принимать решения о снятии с должности судьи принадлежит Президенту Республики. В Либерии судья может быть снят с должности по решению Парламента, а Национальная коллегия адвокатов может фактически временно отстранить судью от должности, отзывав у него лицензию на занятие юридической практикой.

VI. Состав советов судей

66. Не существует стандартной модели, которой обязана следовать демократическая страна при учреждении совета судей, при условии, что его состав таков, чтобы гарантировать его независимость и обеспечивать ему возможность эффективного выполнения своих функций⁶³. На международном уровне, однако, проявляется тенденция к созданию советов судей смешанного состава, причем большинство членов совета являются судьями, избранными своими коллегами.

67. Смешанный состав «обеспечивает преимущества избежания проявлений духа своекорыстных интересов, самозащиты и кумовства, с одной стороны, и отражает различные точки зрения в обществе, тем самым обеспечивая судебным органам дополнительный источник законности, с другой»⁶⁴. Это снижает риск возникновения своего рода кастового духа, который может повлиять на процесс принятия решений советом. Ответственность тех, кто обеспечивает отправление правосудия, выходит за рамки полномочий судей и магистратов.

68. В тех случаях, когда состав совета является смешанным, желательно, чтобы было достигнуто справедливое равновесие между членами совета, представляющими судебные органы, и другими *ex officio* либо избранными членами. Если доля судей слишком велика, это может создать «угрозу групповой обособленности и вывести совет из сферы всякого внешнего надзора»⁶⁵.

69. В большинстве стран, ответивших на вопросник, советы судей имеют смешанный состав из судей и лиц, не являющихся судьями. В некоторых странах они состоят исключительно из судей⁶⁶.

Члены, которые являются судьями

70. В подавляющем большинстве государств, ответивших на вопросник, судьи составляют большинство членов совета судей; лишь в нескольких случаях они составляют меньшинство членов совета⁶⁷.

71. На международном уровне нет единого мнения о том, каков должен быть уровень представленности судебных органов в судебном совете. В правовых нормах прошлых лет рекомендовалось, чтобы отбор членов из числа судей производился среди сотрудников, занимающих высшие должности в судебных органах⁶⁸, в то время как в более поздних документах ратуют за отбор судей «на всех уровнях судебной системы и с учетом плюрализма в судебной системе»⁶⁹. На практике во многих странах

⁶³ See Venice Commission, opinion No. 403/2006 on judicial appointments, para. 23.

⁶⁴ See opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 19.

⁶⁵ See, for example, Venice Commission, opinion No. 779/2014 on the seven amendments to the Constitution of “the former Yugoslav Republic of Macedonia” concerning, in particular, the Judicial Council, the competence of the Constitutional Court and special financial zones, 13 October 2014, para. 76.

⁶⁶ Бахрейн, Венгрия и Оман.

⁶⁷ Андорра, Норвегия, Португалия и Филиппины.

⁶⁸ See, for example, the Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA Region, principle 15.

⁶⁹ См. Комитет министров Совета Европы, рекомендация CM/Rec(2010)12, пункт 27. See also opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 27; и Киевские рекомендации по вопросам независимости судебной власти, пункт 7.

судьи, занимающие высокие должности, составляют большинство членов из числа судей в совете⁷⁰.

Члены, которые не являются судьями

72. Что касается членов советов судей, не являющихся судьями, то в региональных договорах предусматривается, что в их число могут входить правоведаы, включая преподавателей права, видных юристов и членов коллегии адвокатов, а также граждане, имеющие признанную репутацию и опыт. Для защиты судебных органов от внешнего вмешательства в ряде региональных документов прямо предусматривается, что неспециалисты в составе советов судей не могут быть активными политическими деятелями либо членами парламента, правительства или органов управления.

73. Специальный докладчик считает, что участие членов, которые не являются сотрудниками судебных органов, может внести полезный вклад в работу советов судей и может быть оправдано необходимостью избегать рисков «келейности» и содействовать осуществлению демократического контроля качества и беспристрастности правосудия. С учетом тенденции к рассмотрению в судах вопросов, относящихся к все более широкому кругу социальных областей, Специальный докладчик считает также, что было бы целесообразно включать в состав советов специалистов в других областях помимо права (например, экспертов в области управления, финансов или общественных наук).

74. Практика государств, касающаяся работы неспециалистов в составе советов судей, является чрезвычайно разнообразной. В подавляющем большинстве стран, ответивших на вопросник, членами советов судей из числа неспециалистов являются отобранные в их состав преподаватели права, видные юристы, представители юридической профессии, а также граждане с признанным статусом. В некоторых странах глава государства или президент республики⁷¹ и члены правительства, как правило, министр юстиции⁷², и парламента⁷³ участвуют в работе совета, обычно *ex officio*.

Методы отбора

75. Специальный докладчик считает крайне важным, чтобы отбор членов совета судей, будь то судей или нет, производился с учетом их компетентности, опыта, понимания того, как действует судебная система, способности вести обсуждение и культуры независимости на основе объективного, справедливого и транспарентного процесса, в ходе которого «суды и другие стороны, непосредственно связанные с судебной системой, должны играть существенную роль при подборе и назначении членов такого органа» (см. A/HRC/11/41, пункт 29). Применение этих критериев направлено на то, чтобы, по возможности, избежать политизации советов судей, поскольку осуществление политического контроля этих учреждений в конечном итоге привело бы к результатам, обратным ожидаемым, а именно – ослаблению независимости судебных органов. Методы отбора и назначения должны препятствовать реально существующим силам и сетям, имеющим особые и/или скрытые намерения, в осуществлении контроля или оказании влияния на процесс принятия решений, обеспечивая полную транспарентность и информированность об этой опасности.

76. Отбор членов советов судей из числа судей можно проводить на основе выборов либо *ex officio*, для ограниченного числа членов (например, председателя верховного суда или апелляционного суда). Государственным органам надлежит разработать соответствующие процедуры отбора, которые гарантируют самую широкую представленность судебных органов на всех уровнях. Чтобы оградить советы судей от внешнего вмешательства, политизации и неоправданного давления, согласно международным нормам не одобряется участие политических органов, таких как

⁷⁰ Например, Мексика и Япония.

⁷¹ Италия.

⁷² Кот-д'Ивуар, Мавритания, Непал, Сербия, Турция и Черногория.

⁷³ Сербия, Хорватия и Черногория.

парламент, или исполнительной власти на любом этапе процесса отбора. Следует также избегать вмешательства в этот процесс судебных иерархических структур.

77. Ответы на вопросник свидетельствуют о том, что государства разработали различные процедуры отбора членов советов судей из числа судей. В большинстве случаев членов советов из числа судей избирают сами судьи. В некоторых странах, однако, членов советов из числа судей избирают президент республики⁷⁴ либо ветви законодательной⁷⁵ или исполнительной власти⁷⁶.

78. В региональных документах указания в отношении отбора членов советов, не являющихся судьями, ограничены. Этот вопрос в значительной степени оставлен на усмотрение государств, которым нужно достигнуть справедливого равновесия между необходимостью оградить судебные органы от внешнего давления и необходимостью избежать негативных последствий групповой обособленности в судебной системе⁷⁷. Как правило, члены советов, не являющиеся судьями, не должны назначаться органами исполнительной власти; желательно также, чтобы их не назначали органы законодательной власти. В случае избрания парламентом региональными нормами предусматривается, что члены советов, не являющиеся судьями, должны избираться квалифицированным большинством, для обеспечения которого требуется значительная поддержка оппозиции⁷⁸.

79. Из ответов на вопросник следует, что во многих странах назначение членов советов, не являющихся судьями, осуществляется по решению законодательных органов, зачастую квалифицированным большинством⁷⁹. В других странах неспециалистов в состав советов официально назначают глава государства⁸⁰ либо органы исполнительной власти⁸¹. В некоторых странах, например в Перу, членов советов, не являющихся судьями, избирают неполитические органы, такие как коллегия адвокатов, профессиональные ассоциации и университеты.

Председатель совета судей

80. Что касается выбора председателя совета судей, то и Консультативный совет европейских судей, и Венецианская Комиссия рекомендуют, чтобы он или она был(а) беспристрастным лицом, не причастным к политическим партиям⁸². В парламентских системах, в условиях которых на президента или главу государства возложены лишь официальные полномочия, считается допустимым назначить председателем совета главу государства. Существуют, однако, различные подходы к вопросу о выборе председателя в других системах, таких как президентско-парламентская система. В целом Консультативный совет европейских судей рекомендует, чтобы председателя избирал сам совет и чтобы это был судья, в то время как Венецианская комиссия считает, что во избежание возможной «групповщины» внутри совета было бы предпочтительнее избирать председателя из числа членов совета, не являющихся судьями. В ряде докладов миссий Специальный докладчик рекомендовал, чтобы функции председателя совета выполнялись одним из его членов из числа судей (см., например, A/HRC/23/43/Add.1, подпункт а) пункта 113). Как Специальный докладчик, так и Межамериканская комиссия по правам человека выразили мнение о

⁷⁴ Турция.

⁷⁵ Польша и Сербия.

⁷⁶ Дания и Швеция.

⁷⁷ См. Venice Commission, opinion No. 403/2006 on judicial appointments, para. 27.

⁷⁸ См. opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 32; см. Venice Commission, opinion No. 403/2006 on judicial appointments, para. 32.

⁷⁹ Например, Армения, Болгария, Босния и Герцеговина, Грузия, Италия, Мавритания, Португалия, Сербия, Словакия (три члена), Словения, Турция, Хорватия, Черногория и Швеция.

⁸⁰ Алжир, Грузия (один член), Португалия (два члена), Словакия (три члена) и Того.

⁸¹ Дания, Словакия (три члена) и Эстония.

⁸² См. opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 33; и Venice Commission, opinion No. 403/2006 on judicial appointments, para. 35.

том, что председателем совета судей не следует назначать главного судью или председателя верховного суда (см., например, A/HRC/17/30/Add.3, пункт 94 i)⁸³.

81. Ответы на вопросник свидетельствуют о том, что практика государств в отношении назначения председателя совета судей является крайне неоднородной. В ряде парламентских систем председателем совета являются президент республики или глава государства⁸⁴. В другой группе стран председатель назначается самим советом из числа его членов⁸⁵. В некоторых случаях председателем является министр юстиции⁸⁶, зачастую без права голоса; в то же время в иных случаях в законодательстве четко предусмотрено, что министр не может быть избран председателем совета⁸⁷. В некоторых странах главный судья или председатель верховного суда является также председателем совета, занимая обе эти должности одновременно⁸⁸.

82. В региональных механизмах отсутствуют утвердившиеся принципы в отношении численности членов советов судей и срока их полномочий. Эти вопросы оставлены на усмотрение государств, которым следует определить число советников и продолжительность их мандатов с учетом, в частности, параметров своих судебных систем и, соответственно, числа стоящих перед ними задач. Аналогичным образом государства должны решить, предстоит ли членам совета исполнять свои обязанности в течение полного или неполного рабочего дня.

83. Одна из обязанностей советов судей состоит в защите судей от внешнего политического влияния. В целях обеспечения непрерывности выполнения советом своих функций не следует замещать его членов одновременно либо обновлять состав после парламентских выборов. Полное обновление состава совета судей после проведения парламентских выборов было бы, в частности, несовместимо с принципом независимости судебных органов. В Польше в ходе поездки по стране Специальный докладчик выразил мнение о том, что прекращение полномочий всех членов совета из числа судей до истечения установленного срока привело бы к созданию нового национального судебного совета, в котором преобладают политические назначенцы, в нарушение существующих норм в отношении независимости судебной власти и принципа разделения властей (см. A/HRC/38/38/Add.1, пункт 70).

VII. Выводы

84. Советы судей играют важную роль в обеспечении независимости и самостоятельности судебных органов. Основной смысл их создания состоит в необходимости оградить судебные органы и процессы продвижения по службе судей от внешнего политического давления, главным образом со стороны исполнительной ветви власти. Помимо их основной функции обеспечения гарантий независимости судей все большему числу советов судей предоставляются широкие полномочия в области повышения эффективности и качества правосудия и рационализации системы отправления правосудия, управления судебной системой и решения бюджетных вопросов.

85. Специальный докладчик продемонстрировал, что не существует единой для всех модели совета судей. Всякий руководящий орган судебной системы берет свое начало в правовой системе, имеющей четко различимые исторические, культурные и социальные корни; конкретная роль, которая отводится каждому органу, не одинакова в каждой отдельной стране и зависит от тех конкретных проблем, которые предполагается решить путем учреждения этого органа. В настоящем докладе Специальный докладчик показывает, что число советов судей за последние десятилетия значительно возросло: текущие оценки свидетельствуют о том, что в

⁸³ См. также Inter-American Commission on Human Rights, "Guarantees for the independence of justice operators", para. 246.

⁸⁴ Алжир, Италия и Мальта.

⁸⁵ Словения и Черногория.

⁸⁶ Болгария и Турция.

⁸⁷ Черногория.

⁸⁸ Дания, Непал, Оман, Португалия, Северная Ирландия, Того и Филиппины.

более чем 70% стран мира имеется совет судей в том или ином виде либо аналогичный ему независимый и самостоятельный орган. В этой области, однако, недостает статистических данных на глобальном уровне, что осложняет возможность оценки глобальных тенденций.

86. Специальный докладчик демонстрирует также, что, несмотря на рост числа советов судей во всех регионах мира, на международном уровне отсутствуют международно-правовые нормы, касающиеся конкретно роли, состава и функций советов судей. Основные принципы независимости судебных органов не содержат каких-либо положений, конкретно посвященных советам судей. Наиболее последовательные усилия по разработке минимальных стандартов, касающихся создания, членского состава и роли советов судей, были предприняты в Европе под эгидой Совета Европы.

87. Большое число ответов на вопросник Специального докладчика позволяет выявить общие тенденции и передовую практику, касающиеся учреждения, членского состава и функций советов судей либо аналогичных им независимых и самостоятельных органов, созданных на национальном уровне, с тем чтобы гарантировать независимость судебной системы.

VIII. Рекомендации

88. С учетом существующих международных и региональных стандартов и на основе материалов, полученных от государств и негосударственных субъектов, Специальный докладчик хотел бы предложить некоторые рекомендации в отношении учреждения, состава и функций советов судей. Эти рекомендации не ставят цели определения идеальной модели совета судей, а скорее продиктованы стремлением определить общие принципы в интересах обеспечения независимости таких органов там, где они существуют, а также их эффективности в выполнении своих функций в качестве гарантов независимости судебной системы.

Разработка международных стандартов

89. При отсутствии на международном уровне подробно разработанных правовых норм, касающихся роли советов судей как гарантов независимости судебной системы, Специальный докладчик рекомендует осуществить разработку всеобъемлющего свода принципов под эгидой Организации Объединенных Наций с целью определения общих принципов и выявления передовой практики в отношении учреждения, состава и функционирования таких советов.

90. Эти минимальные стандарты могут послужить полезным справочным подспорьем для всех государств-членов, особенно для тех из них, где еще не созданы советы судей. Такие стандарты следует разрабатывать в ходе открытого и транспарентного процесса с участием не только государств-членов, но и национальных правозащитных учреждений, гражданского общества, а также судей и представляющих их интересы организаций. В процессе разработки и применения этого нового свода принципов должны учитываться существующие международные стандарты, касающиеся советов судей, и рекомендации международных и региональных органов.

Учреждение советов судей

91. Специальный докладчик считает, что создание независимого органа, отвечающего за защиту и поощрение независимости судебных органов, представляет собой образец надлежащей практики, и призывает те государства, в которых еще нет совета судей или аналогичного независимого учреждения, рассмотреть вопрос о его создании, за исключением тех случаев, когда независимость судебных органов традиционно обеспечивается с помощью других средств.

92. В целях обеспечения гарантий независимости советов судей от ветвей исполнительной и законодательной власти, а также обеспечения реальной самостоятельности судебных органов советы судей следует создавать в соответствии с положениями конституции в тех странах, где имеется писаная конституция, либо положениями равноценного по значению основного закона или конституционного документа в других странах. Конституция или равноценный по значению основной закон должны содержать подробные положения, касающиеся создания такого органа и его состава и функций, а также гарантии самостоятельности совета по отношению к ветвям исполнительной и законодательной власти.

93. Советы судей следует обеспечивать достаточными людскими и финансовыми ресурсами. Им, в частности, следует иметь собственные помещения, секретариат и достаточное число квалифицированных сотрудников для независимого и самостоятельного выполнения своих функций.

Функции и обязанности советов судей

94. Советы судей должны быть наделены самыми широкими полномочиями в области отбора, продвижения по службе, профессиональной подготовки, оценки профессиональных качеств судей и применения к ним дисциплинарных мер. На них должны быть возложены общие обязанности в отношении управления системой судопроизводства и/или выделения бюджетных ресурсов различным судам.

95. Во избежание чрезмерной концентрации власти в рамках одного судебного органа и скатывания к групповой обособленности Специальный докладчик считал бы рациональной практику создания различных независимых органов, обладающих компетенцией в конкретных аспектах отправления правосудия (например, подбора кадров, продвижения по службе, профессиональной подготовки и дисциплинарных мер в отношении судей). Состав этих органов должен отражать возложенные на них конкретные задачи.

96. С учетом широкомасштабных и важных функций советов судей они должны быть подотчетны как в институциональном плане, так и с правовой точки зрения перед обществом и соответствующими государственными учреждениями.

Отбор и назначение судей

97. Решения о назначении судей и их продвижении по службе должны приниматься на основе транспарентной процедуры советом судей или аналогичным органом, не зависящим от ветвей законодательной и исполнительной власти.

98. За основу процедуры отбора и продвижения по службе судей должны быть взяты объективные критерии, ранее установленные законом или компетентным органом. Решения, касающиеся отбора и продвижения по службе судей, должны приниматься с учетом заслуг, квалификации, навыков и способностей кандидатов, а также их добросовестности, независимости и беспристрастности. Конкурсные экзамены, проводимые, по крайней мере частично, в письменном виде и анонимно, могут послужить важным инструментом в процессе отбора.

99. Специальный докладчик считает, что участие структур законодательной и исполнительной власти в назначениях судей может привести к политизации процесса назначения на судебные должности. В тех случаях, когда судьи официально назначаются главой государства, правительством или органами законодательной власти, назначение следует производить на основе рекомендации совета судей, которой соответствующие органы, осуществляющие назначение, следуют на практике.

Административное управление судебной системой и бюджетный контроль

100. Без ущерба для обязанностей, установленных для исполнительной и законодательной ветвей власти, Специальный докладчик считает, что на советы судей должны быть возложены общие обязанности в отношении административного управления судебной системой, подготовки бюджета судебных органов и выделения бюджетных средств различным судам.

Дисциплинарные процедуры

101. Ответственность за проведение дисциплинарных разбирательств в отношении судей должна быть возложена на независимый орган, состоящий преимущественно из судей, например на совет судей или суд.

102. Компетенцией получать дисциплинарные жалобы и проводить дисциплинарное расследование, а также компетенцией выносить решения по делам о соблюдении судебной дисциплины следует наделять различные отделения совета судей или различные органы.

103. Членами этих органов могут быть представители профессий, не относящихся к судебной системе (юристы, ученые, представители гражданского общества), однако такие лица ни в коем случае не должны представлять ветви законодательной или исполнительной власти.

104. Дисциплинарные процедуры должны предоставлять обвиняемым судьям все процессуальные гарантии, предусмотренные в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, включая право защищать себя лично или с помощью адвоката по своему выбору.

105. Необходимо, чтобы решения, принятые дисциплинарным органом, были обоснованными и могли быть обжалованы в компетентном суде.

Состав советов судей и отбор входящих в них лиц

106. Весь процесс назначения в состав советов должен быть транспарентным и основанным на широком участии во избежание келейности и в целях предотвращения доминирования в этом процессе сил, фактически осуществляющих власть.

107. В состав членов советов судей должны входить судьи. Во избежание риска групповой обособленности и возобладания личных интересов в состав таких советов могут также входить неспециалисты, например юристы, преподаватели права, правоведы, члены коллегии адвокатов, а также граждане с признанными репутацией и опытом. Действующие политики и представители законодательной и исполнительной ветвей власти не могут одновременно работать в совете судей. Члены совета, которые являются судьями, должны избираться самими судьями в соответствии с методами, гарантирующими широкую представленность судебной системы на всех уровнях. Некоторые члены совета, например председатель верховного суда, могут быть избраны *ex officio*.

108. Избрание членов совета из числа неспециалистов должно быть возложено на органы, не выполняющие политических функций. В случае избрания парламентом члены советов из числа неспециалистов должны избираться квалифицированным большинством, для обеспечения которого требуется значительная поддержка оппозиции. Они ни в коем случае не должны избираться либо назначаться исполнительной властью.

109. Отбор и назначение членов совета судей должны проводиться на открытой и транспарентной основе, с тем чтобы устранить риски политического вмешательства и доминирования в этом процессе сил, фактически осуществляющих власть, а также во избежание обвинений в келейности.

110. Государствам следует принять надлежащие меры по обеспечению учета гендерного фактора при определении состава совета и поощрению равной представленности обоих полов в судебных органах, в частности, за счет

сокращения гендерных барьеров для продвижения по службе и развития карьеры, которые сохраняются в секторе правосудия.

111. Когда представители исполнительной власти, в частности министр юстиции, участвуют в работе совета в качестве члена *ex officio*, следует предусмотреть надлежащие меры по обеспечению их независимости от любого возможного вмешательства.

112. Председательство в совете должно осуществлять независимое лицо, которое не имеет каких-либо политических пристрастий. В парламентских системах, где на президента или главу государства возложены лишь официальные полномочия, допустимо назначать его либо ее в качестве председателя совета. Во всех других случаях председатель избирается самим советом из числа своих членов, являющихся судьями. На должность председателя совета судей не следует назначать ни главного судью, ни председателя верховного суда, ни министра юстиции.

Приложение

Перечень государств и субъектов, представивших ответы на вопросник

Государства

Австралия
Азербайджан
Алжир
Андорра
Аргентина
Армения
Бахрейн
Бельгия
Болгария
Боливия (Многонациональное Государство)
Босния и Герцеговина
Венгрия
Германия
Гондурас
Греция
Грузия
Дания
Ирландия
Испания
Италия
Колумбия
Кот-д'Ивуар
Литва
Маврикий
Мавритания
Мальта
Марокко
Норвегия
Оман
Парагвай
Польша
Португалия
Республика Корея
Российская Федерация

Сальвадор
Сенегал
Сербия
Словения
Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (Северная Ирландия и Шотландия)
Того
Тунис
Турция
Узбекистан
Хорватия
Черногория
Чехия
Швейцария
Швеция
Эстония

Национальные правозащитные учреждения

Институт Уполномоченного по правам человека (Босния и Герцеговина)
Управление омбудсмена (Коста-Рика)
Датский институт по вопросам прав человека
Управление народного защитника (Грузия)
Национальная комиссия по правам человека (Греция)
Национальная комиссия по правам человека (Индия)
Национальный центр по правам человека (Иордания)
Омбудсмен (Латвия)
Независимая национальная комиссия по правам человека (Либерия)
Национальная комиссия по правам человека (Мексика)
Национальная комиссия по правам человека (Непал)
Комиссия по правам человека (Филиппины)
Уполномоченный по правам человека (Польша)
Омбудсмен (Португалия)
Словацкий национальный центр по правам человека
Национальная комиссия по правам человека (Того)

Организации гражданского общества

Союз судей (Армения)
Ассоциация магистратов (Многонациональное Государство Боливия)
Ассоциация судей (Хорватия)
Ассоциация судей (Япония)

Ассоциация судей (Норвегия)

Ассоциация магистратов и судей (Панама)

Ассоциация судебных магистратов (Парагвай)

Ассоциация судей (Сербия)

Европейские сети советов для судебных органов

Международная комиссия юристов

Межправительственные организации

Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

Европейская комиссия «Демократия через закон» (Венецианская комиссия)
