

МАРЦЕЛЯК О.В. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА РЕГИОНАЛЬНЫХ ОМБУДСМАНОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С целью усовершенствования правового статуса Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека рассмотрен мировой опыт деятельности различных моделей института омбудсмана на примере деятельности региональных Уполномоченных по правам человека России, как эффективного регионального правозащитного учреждения.

\*\*\*

MARTSELJAK O.V. FEATURES OF THE LEGAL STATUS REGIONAL OMBUDSMAN THE RUSSIAN  
FEDERATION

With the purpose of improvement of a legal status of the Authorized Supreme Soviet of Ukraine under human rights world experience of activity of various models of institute ombudsman on an example of activity of regional Representatives under human rights of Russia, as effective regional establishment on protection of rights is considered.

УДК 347.962

*А.Н. ТОЛОЧКО, канд. юрид. наук, доц.*

*Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого*

## ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГАРАНТИЙ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕЙ

Рассматриваются вопросы совершенствования правовых гарантий институциональной и функциональной независимости судей.

Независимость судей означает их правовую самостоятельность при рассмотрении дела и невозможность незаконного воздействия на суды органов законодательной и исполнительной власти, участников судебного разбирательства и иных субъектов.

Основные положения о независимости судей содержатся в таких международно-правовых актах как, Всеобщая декларация прав человека (статья 10), Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 14), Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (статья 6), Европейская хартия о статусе судей (1998 г.), Основные принципы независимости судебных органов (1985 г.), Эффективные процедуры осуществления Основных принципов независимости судебных органов (1990 г.), Рекомендации R (94) 12 Комитета Министров государствам-членам Совета Европы о независимости судей (1994 г.), и иных нормативных актах.

Проблемы независимости судебной власти рассматривались в работах Е.Б. Абросимовой, Т.Г. Морщаковой, В.Е. Скоморохи, В.А. Четвернина и др. Однако, на наш взгляд, недостаточно исследованы проблемы объективной и субъективной независимости судей и вопросы совершенствования гарантий независимости судей. Этой проблеме и посвящена статья.

Нормы международного права, национальное законодательство Украины и доктрина, с одной стороны, разделяют, а с другой стороны, рассматривают в единстве независимость судебной власти в институциональном аспекте этого понятия как самостоятельность судов и судей в системе других государственных и обществен-

ных органов и независимость судебной власти в содержательном аспекте этого слова, как беспристрастность судей (п.1, 3-5, 7 Основных принципов независимости судей, ч.1 ст.6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст.126 Конституции Украины) [1, с.210-241].

Рассмотрим оба аспекта независимости судебной власти.

Реализация институциональной независимости судебной власти предполагает, во-первых, не только провозглашение и законодательное закрепление принципа разделения властей, но и его соблюдение государством; во-вторых, формирование самостоятельной, автономной и самоуправляющейся судебной системы вне структур законодательной и исполнительной ветвей власти, а равно других органов и институтов гражданского общества, в-третьих, запрет иным (кроме судов) государственным органам осуществлять судебную власть (ч.1 ст.124 Конституции Украины), в-четвертых, запрет на создание чрезвычайных и особых судов (ч.5 ст.125 Конституции Украины), в-пятых, запрет законодателю принимать законодательные акты, аннулирующие с эффектом обратной силы решения суда.

По мнению Европейского Суда по правам человека к числу факторов, свидетельствующих наличие в государстве контроля за судебной властью, относятся установленный порядок финансирования и материально-технического снабжения судов органами исполнительной власти, возможность получения судьями инструкций от других ветвей власти или возможность перевода судей на

другие должности в случае, если их решения не соответствуют этим инструкциям [судебное решение по делу «Бомартен против Франции» (1994 г.)].

В Украине проблема обеспечения институциональной независимости судей в вопросах финансового и кадрового обеспечения судей является наиболее острой [2, с. 74]. Она заключается как в размерах финансирования судебной деятельности, так и в степени и пределах участия органов исполнительной власти в кадровом, финансовом и материально-техническом обеспечении судей. Поэтому необходимо устранить диспропорцию в размерах финансирования высших и низших судов и повысить степень участия судей в кадровой политике и в распределении финансовых средств, которые выделяются судебной властью. Что касается участия судей в распределении финансов, которые выделяются на обеспечение деятельности судов и в подборе судебных кадров, то в данное время в мире существуют два подхода по этим вопросам [3, с. 112].

Один из них - американский, который присущ некоторым азиатским странам, например, Южной Корее, Таиланду, Японии. Суть его состоит в том, что формирование бюджета и затрат судебной власти, подбор судей и назначение судебного персонала находятся под контролем судей. Объясняется это необходимостью обеспечивать независимость судебной власти и гарантировать всем доступ к правосудию.

Иной подход сформировался в ряде европейских стран, среди которых можно назвать Германию, Францию, Швейцарию. Он состоит в том, что суд, будучи независимым и единственным органом, который осуществляет правосудие, должен быть полностью лишен несвойственных ему функций кадрового и материально-технического обеспечения. Ничто не должно отрывать суд от его основной деятельности, особенно рутинная работа по распределению финансов, ремонту помещений и т.д. Для этих целей должен существовать отдельный орган исполнительной власти, который занимается обеспечением судов кадрами.

В Украине до 2002 г. организационное обеспечение деятельности общих судов возлагалось на Министерство юстиции, которое занималось, в частности, распределением судам, в установленном порядке финансовых средств, контролем за их использованием, обеспечением судов кадрами. В определенной мере это давало возможность осуществлять контроль за деятельностью судей, и было небезопасно для общества в условиях, когда исполнительная власть имеет опыт манипулирования судьями. Тем более, что Минюст исполняет чрезвычайно много государственных функций, которые могли оспариваться лицами в суде. Например, отказ в регистрации партии, жалобы на действия нотариусов и иных органов, которые подведомственны органам юстиции. В этих случаях, Минюст, с одной стороны, выступал в суде стороной, а с другой стороны - он же организационно обеспечивал этот суд. Такая ситуация ставила под сомнение незави-

симость суда. Чтобы избежать этого, в соответствии с Законом «О судостроительстве Украины» (2002 г.) была создана государственная судебная администрация, которая должна заниматься организационным и финансовым обеспечением судебной власти под контролем органов судейского самоуправления. Однако, на наш взгляд, проблема до конца так и не разрешена, поскольку судебная администрация является органом исполнительной власти.

Ранее отмечалось, что одним из аспектов независимости судей является их беспристрастность в процессе рассмотрения дела.

Судебная практика Европейского Суда свидетельствует о том, что право на беспристрастный суд содержит как объективные, так и субъективные элементы [4, с. 217].

Объективный критерий беспристрастности состоит в том, чтобы определить, имеются ли реальные факты, ставящие под сомнение независимость суда. В демократическом обществе суды должны вселять доверие участникам процесса и особенно обвиняемому. Судья, относительно которого есть «основания недостаточной беспристрастности», должен заявить самоотвод. Общей формулой объективной беспристрастности является уяснение того, могут ли опасения заинтересованного лица, ставящего под сомнение беспристрастность суда считаться объективно обоснованными [судебное решение по делу «Хаусхильд против Дании» (1989 г.)].

Совершенствование гарантий объективной беспристрастности судьи в Украине должно идти по таким направлениям

*Во-первых*, необходимо совершенствовать процесс формирования судейского корпуса, способного профессионально осуществлять судебную власть. Этот процесс включает в себя две основные стадии: стадию отбора кандидатов на должность судьи и стадию назначения судей.

Совершенствование процесса формирования судейского корпуса должно быть направлено на создание в Украине механизма, в наибольшей степени отвечающего требованиям международных стандартов.

С этой целью, необходимо, с учетом норм Конституции Украины (ст.127), усовершенствовать требования, предъявляемые к кандидатам на должности судей, дополнив перечень обязательностью успешного завершения обучения в Академии судей Украины либо в специализированных подразделениях по подготовке профессиональных судей, созданных в Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого (г. Харьков) и Одесской национальной юридической академии. Кроме того, необходимо выработать принципиально новые критерии отнесения тех или иных видов деятельности к «юридической специальности». Для определения приоритетности отбора на должность судьи, полезно также дифференцировать по меньшей мере группы претендентов - тех, кто не имеет никакого стажа государственной службы, тех, кто работал на государственной службе, и тех, кто

уже работал на государственных должностях, для замещения которых требуется наличие высшего юридического образования (например, в органах судебной власти или в юридических службах органов законодательной и исполнительной властей).

В условиях конституционной реформы целесообразно реформировать Высший совет юстиции, включив в его состав не менее половины судей, наделив его также правом внесения представления об избрании судей на должность.

Конституция Украины содержит норму о бессрочном (достижение 65-летнего возраста) исполнении судьями судов общей юрисдикции своих полномочий. Исключение сделано лишь для судей, которые наделяются полномочиями впервые: после пяти лет работы они снова должны проходить процедуру избрания на судейскую должность бессрочно.

Установление такого «испытательного» срока может создать угрозу независимости судьи, если на протяжении данного периода в отношении него осуществляется прямое либо косвенное давление, связанное с будущим избранием. В любом случае необходимо установить гарантии того, что оценка деятельности судьи за пять лет будет объективной. Одной из гарантий может быть, например, закрепление в Законе «О статусе судей» перечня оснований, при наличии которых судья не может быть избран на должность бессрочно. Кроме того, Европейский консультативный совет судей считает, что в случае пребывания на должности судьи на протяжении ограниченного срока чрезвычайно важное значение имеет орган, ответственный за объективный и прозрачный способ повторного избрания судьи. Кроме того, в условиях переходного периода, когда украинское общество полигизировано, вряд ли можно согласиться с предлагаемым в ходе конституционной реформы изменением срока, на который избираются судьи (10 лет). Представляется, что это снизит уровень независимости судей.

*Во-вторых*, совершенствовать процедуру, обеспечивающую право судьи на судейскую карьеру. Установленный в судостроительном законодательстве порядок назначения председателей судов Президентом Украины, на наш взгляд, не соответствует духу Конституции Украины и рекомендациям Совета Европы.

Согласно Конституции Украины, Председателя Верховного Суда Украины избирает на должность Пленум Верховного Суда Украины (ст. 128). Представляется, что и председателей других судов общей юрисдикции необходимо избирать на собраниях судей соответствующего суда. Кроме того, Рекомендации R (94) 12 Совета Европы предлагают, чтобы все решения, связанные с профессиональной карьерой судей, базировались на объективных критериях, а подбор и продвижение судей по службе зависели от таких качеств, как квалификация, честность, способность, деловитость. Орган, который принимает решения о подборе и продвижении судей по службе, должен быть независимым от правительства и администрации. Кроме

того, должны быть разработаны процедуры и критерии, по которым судей оценивают и повышают, при их согласии, по должности.

*В-третьих*, нужно реально обеспечить неприкосновенность судей. Судейская неприкосновенность содержит в себе судейский иммунитет и судейский индемнитет. Судейский иммунитет отражает неприкосновенность судьи как личности. Судейский индемнитет предполагает невозможность любых форм законного преследования судьи за мнения, выраженные им при выполнении своих должностных обязанностей. Но если судья в процессе судопроизводства выражает заведомо антиправовые убеждения, умышленно выносит противоправные решения, то он подлежит законному преследованию [5, с. 490].

Судейская неприкосновенность является не личной привилегией гражданина, который занимает должность судьи, а способом защиты публичных интересов, и, прежде всего, интересов правосудия. Следует также учитывать особый режим судейской работы, повышенный профессиональный риск, наличие различных процессуальных и организационных способов контроля законности действий и решений судьи. Тем самым обеспечивается независимость судебной власти. Наличие такой регламентации на конституционном уровне отличает правовой статус судей от статуса граждан и тех должностных лиц, которые, согласно Конституции Украины, имеют неприкосновенность.

Подобный судейскому, иммунитет народных депутатов, прокуроров, адвокатов не настолько широкий, как иммунитет судей, что свидетельствует об их особом положении последних.

Интересным в этой связи является Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г., в котором попытка установления федеральным законом РФ более широкого, чем установлено в Конституции, перечня случаев, при которых парламентарий не может быть лишен неприкосновенности, без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания, была признана неконституционной. Как отметил Конституционный Суд РФ, расширительное понимание неприкосновенности ведет к искажению публично-правового характера парламентского иммунитета и его превращению в личную привилегию.

Конституция Украины не раскрывает понятия неприкосновенности судей, однако устанавливает: 1) запрет незаконного воздействия на судей, а также, 2) особый порядок задержания и ареста судей, который состоит в том, что судья не может быть без согласия Верховной Рады Украины задержан или арестован до вынесения судом обвинительного приговора.

В тоже время, безусловно, судья не должен привлекаться к уголовной ответственности, а также не может быть подвергнут мерам административного взыскания, которые налагаются в судебном порядке, без согласия органа, который избрал судью на должность. Уголовное дело в отношении судьи должно возбуждаться только Генеральным прокурором Украины при наличии на то

согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. Это минимальные стандарты, гарантирующие неприкосновенность судей.

Второй критерий независимости судей в содержательном смысле – это критерий субъективной беспристрастности, т.е. отсутствие предубеждений или тенденциозности при рассмотрении судьей конкретного дела.

По общему правилу существует презумпция личной беспристрастности членов суда до тех пор, пока не доказано обратное. Как показывает практика Европейского Суда, опровергнуть эту презумпцию весьма сложно. В этой связи, небезынтересными, на наш взгляд, является понимание субъективной беспристрастности Европейским Судом по правам человека.

Так, по делу «Совтрансавто против Украины» нарушением независимости судей Европейский суд признал обращение к судам, органов исполнительной власти по вопросам, являющимся предметом рассмотрения по конкретному делу. По делу «Ремли против Франции» (1996 г.) перед началом слушания в национальном суде дела по обвинению двух лиц африканского происхождения, один из членов жюри суда ассизов сделал заявление о том, что по убеждениям он расист. Председательствующий по делу, которому сообщила об этом факте сторона защиты, отклонил просьбу по формальному основанию, поскольку суд не может «...приобщать к делу факты, имевшие место вне зала суда». Заявитель не мог дать отвод члену суда, допустившему такое высказывание и обжаловать решение национального суда, поскольку это запрещает национальное законодательство. Оценив обстоятельства этого дела, Европейский Суд признал действия национального суда нарушающими п.1 ст.6 Конвенции, учитывая важность доверия, которое в демократическом обществе обязаны внушать суды представшим перед ним лицам.

Аналогичную позицию занял Европейский Суд по делу «Саундерс против Соединенного Королевства» (2000 г.). До начала слушания дела в суде присяжных по обвинению в совершении преступления лица неевропейского происхождения, несколько присяжных допустили высказывания расистского толка. Судья, председательствующий по делу, принял решение не распустить жюри присяжных, поскольку весь состав жюри заверил, что рассмотрит дело беспристрастно. Европейский Суд признал, что создавшаяся по делу ситуация дает основание усомниться в беспристрастности суда присяжных и следовательно в нарушении п.1 ст.6 Конвенции.

Кроме юридических гарантий независимость судей обеспечивается системой социально-экономических, политических и организационных гарантий, которые должны быть предметом дальнейших доктринальных исследований.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Судебная власть /Под ред. И.Л. Петрухина. -М.: ООО «ТК Велби», 2003. -720 с.
2. Скомороха В.Э. Судова незалежність // Вісник Конституційного Суду України. –2001. -№ 1. -С.71-74.
3. Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: Введение в теорию. -М.: БЭК, 1993. -152 с.
4. Гомьем Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. -М.: МНИМП. -1998 -600 с.
5. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий /Отв. ред. В.А. Четвернин. -М.: МОНФ, 1997. -702 с.

Поступила в редколлегию 01.07.2003

ТОЛОЧКО О.М. ПРОБЛЕМЫ УДОСКОНАЛЕНИЯ ГАРАНТИЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ

Розглядаються питання удосконалення правових гарантій інституціональної і функціональної незалежності суддів

\*\*\*

TOLOCHKO A.N. PROBLEM OF PERFECTION OF JUDGES' INDEPENDENCE GUARANTEES

Questions of perfection of legal guarantees institutional and functional independence of judges are considered

УДК 347.962

**Д.В. ФИЛИН**, канд. юрид. наук, доц.

*Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого*

## СИСТЕМА ФУНКЦИЙ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

Анализируется система функций судебной власти

Государственная власть представляет собой способность субъекта (государства) обеспечить подчинение объекта (общества) своим намерениям [1, с.58]. Вместе с тем, государство управляет обществом с целью обеспе-

чения его интересов, поэтому государственная власть отличается многофункциональностью. Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви обусловлено не только соз-