

Н.С. Посулихина, А.Б. Козырева

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
КОРРУПЦИИ
В СУДЕБНЫХ СИСТЕМАХ
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН:
ОРГАНИЗАЦИОННО-
ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Монография

RU
Science
RU-SCIENCE.COM

Москва
2022

УДК
ББК

П61

Авторы:

- Н.С. Посулихина**, старший преподаватель кафедры медицинского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), канд. юрид. наук,
А.Б. Козырева, доцент кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), канд. юрид. наук

Посулихина, Наталья Семёновна.

П61

Противодействие коррупции в судебных системах зарубежных стран: организационно-правовой аспект : монография / Н.С. Посулихина, А.Б. Козырева. — Москва : РУСАЙНС, 2022. — 160 с.

ISBN

Настоящее сравнительно-правовое исследование представляет собой анализ возможных способов противодействия коррупции в судебных системах ряда зарубежных стран: США, Германия, Чехия, Грузия, Швеция, Нидерланды, Литва, Италия, Норвегия и Сербия. Подборка стран не является случайной, в рамках настоящего исследования рассмотрены представители с различными: формами правления, принадлежностью к правовым системам и семьям, уровнем качества судебных актов, подходами к назначению судей и т.д. В настоящее время в общемировом масштабе доминирует общая тенденция прямого отрицания каких-либо проявлений судебной коррупции: затруднителен поиск официальной статистики привлечения судей к каким-либо видам дисциплинарной и уголовной ответственности, а составы дисциплинарных проступков в абсолютном большинстве случаев не имеют нормативного закрепления. Однако отсутствие открытых информационных источников усиливает значимость и уникальность настоящего издания, позволяющего выявить системные проблемы по рассматриваемой тематике, а также сформировать свою «дорожную карту» по противодействию коррупции в судебной системе с учетом позитивного и негативного опыта ряда зарубежных стран. В основу проведенного исследования положены базовые международные документы, тематические научные исследования, официальные доклады и правоприменительная практика.

Книга рассчитана на широкий круг читателей, так как носит междисциплинарный и межотраслевой характер. Монография может быть рекомендована преподавателям, ученым, практическим работникам, всем, кто интересуется проблемами противодействия коррупции в судебной системе.

Ключевые слова: Система мониторинга, борьба с коррупцией, предотвращение коррупции, судебная система, опыт зарубежных стран, принцип независимости судебной системы, доверие к судебной системе, дисциплинарная ответственность судей, уголовная ответственность судей

УДК
ББК

- © Посулихина Н.С.,
Козырева А.Б., 2022
© ООО «РУСАЙНС», 2022

ISBN

Содержание

Введение.....	4
Основные выводы.....	6
1. Международные стандарты противодействия коррупции в судебной системе.....	16
1.1. Международные документы.....	16
1.2. Способы мониторинга уровня коррупции в судах.....	19
1.3. Что понимается под коррупцией?	21
1.4. Факторы, генерирующие коррупцию	22
1.5. Способы предотвращения и борьбы с коррупцией в судах	26
2. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах зарубежных стран	55
2.1. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах США.....	55
2.2. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Германии.....	66
2.3. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Чехии.....	73
2.4. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Грузии.....	85
2.5. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Швеции.....	93
2.6. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Нидерландов	100
2.7. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Литвы.....	109
2.8. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Италии.....	123
2.9. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Норвегии	136
2.10. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Сербии	146
Библиография	156

Введение

Судебная система – один из наиболее уязвимых институтов в современном государстве, в связи с чем вопросы противодействия коррупции в ней приобретают особую актуальность и значимость. Для большинства стран одной из первоочередных целей и задач при построении национальной системы судоустройства и отправления правосудия является *обеспечение независимости и беспристрастности судей при осуществлении судебной власти*. Без этого одного из ключевых признаков демократического государства невозможна адекватная и эффективная работа других институтов власти.

Честность и неподкупность судей тесно связаны с независимостью судебных органов и укрепляют доверие общественности к судебной системе, а, следовательно, ко всей политической системе. Однако в настоящее время официальные статические данные по направлению исследования указывают на наличие целого ряда системообразующих проблем в сфере обеспечения независимости и беспристрастности органов судебной власти в Российской Федерации. Так, в рейтинге Индекса восприятия коррупции за 2016 год Российская Федерация получила 29 баллов по шкале от 0 (сильно коррумпированная) до 100 (очень честная), что определило 131 место государства из 174 стран. Согласно Барометру мировой коррупции (2016 год), 39 % опрошенных считают коррупцию одной из трех основных проблем в Российской Федерации, а 62% поставили своему правительству оценку «плохо» за противодействие коррупции. «Индекс контроля коррупции» Всемирного банка показал, что в 2015 году в России восприятие степени использования государственной власти для получения частной выгоды было оценено на уровне 19.2 по шкале от 0 (наихудшая ситуация) до 100 (наилучшая ситуация)¹. Безусловно, в эти цифры входит коррупция в российской правовой системе.

Коррупционная составляющая судебной системы требует всестороннего, систематического и компаративистского изучения, что обуславливает актуальность настоящего издания.

¹ См.: «Индекс контроля коррупции» Всемирного банка // URL: <http://data.bank.worldbank.org/data/reports.asDx?source=world-wide-governance-indicators&preview=on>

Авторы провели сравнительно-правовое исследование состояния коррупционной составляющей в судах таких стран, как: США, Германия, Чехия, Грузия, Швеция, Нидерланды, Литва, Италия, Норвегия и Сербия. На основе проведенного исследования сделаны системные выводы и предложены методологические подходы к мониторингу и борьбе с коррупцией.

Основные выводы

В результате исследования способов противодействия коррупции в судебной системе зарубежных стран (США, Германия, Чехия, Грузия, Швеция, Нидерланды, Литва, Италия, Норвегия и Сербия) можно выделить следующие основные выводы:

1. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судебном секторе функционирует в большинстве развитых государств и не противоречит принципу независимости судебной власти. Совершенствование механизмов противодействия коррупции в судах является необходимостью настоящего времени и рекомендуется международными органами.

Соотношение механизмов предотвращения и борьбы с коррупцией с независимостью судей проявляется в трех основных аспектах:

а) честность и неподкупность судей тесно связаны с независимостью судебных органов и укрепляют доверие общественности к судебной системе, а, следовательно, ко всей политической системе¹;

б) борьба с коррупцией не должна использоваться для подрыва независимости судебных органов²;

в) независимость судебной системы и общая (частная) превенция коррупционных правонарушений в ней являются взаимообусловленными категориями. Следовательно, опасения, связанные с риском умаления независимости судейского корпуса в случае проведения активной антикоррупционной политики являются необоснованными и контрпродуктивными.

¹ См.: Коррупция среди судей: КСЕС принял заключение // URL: [https://www.coe.int/ru/web/portal/-/the-consultative-council-of-european-judges-adopts-an-opinion-entitled-preventing-corruption-among-judges-](https://www.coe.int/ru/web/portal/-/the-consultative-council-of-european-judges-adopts-an-opinion-entitled-preventing-corruption-among-judges)

² См.: Заключение КСЕС № 21 (2018) «Предупреждение коррупции среди судей» // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1

2. В настоящее время в ряде государств установилась тенденция прямого отрицания каких-либо проявлений судебной коррупции¹. Данный подход представляется неконструктивным в связи с тем, что каждое государство должно концентрироваться на разработке и внедрении в практику профилактических приемов противодействия коррупции с целью ее недопущения.

В рамках соответствующего умозаключения целесообразно отметить, что в доктрине и на практике существует две теоретико-правовые категории, отражающие нацеленность субъектов права предпринимать какие-либо действия, направленные на поиск и совершенствование мер, сдерживающих или профилактирующих коррупционные проявления в судебной системе. Во-первых, это «борьба» с коррупцией (*в различных сферах общественной и политической жизни уже имеют место коррупционные проявления*). Во-вторых, «предупреждение» (профилактика) коррупции (применительно к странам, отрицающим факт ее наличия в государственном секторе).

Необходимо отметить, что борьба с коррупцией гораздо сложнее, чем ее предупреждение, отсюда и важность противодействия уже первым признакам коррупционных проявлений, особенно в странах, не подверженных этому явлению². Таким образом, освещенные в настоящем исследовании проблемные вопросы борьбы с коррупцией в судебных системах зарубежных стран являются в равной степени актуальными для всех государств. *Позитивным примером серьезного отношения к предупреждению коррупции и борьбе является государственная политика Норвегии.*

¹ См.: Доклад члена Комитета по правовым вопросам и правам человека Киммо Саси (Report of the PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights on Judicial Corruption (by Mr Kimmo SASI, PACE Doc. 12058)) // URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12339&lang=en>

² См.: Доклад члена Комитета по правовым вопросам и правам человека Киммо Саси (Report of the PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights on Judicial Corruption (by Mr Kimmo SASI, PACE Doc. 12058)) // URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12339&lang=en>

3. Руководствуясь данными ответов на оценочный опросный лист по предотвращению коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров (в рамках четвертого раунда оценки Группы государств по борьбе с коррупцией (далее по тексту – ГРЕКО))¹, целесообразно отметить, что значительная часть респондентов считает, что суд является *одним из наиболее коррумпированных институтов в любом государстве*. Однако восприятие коррупции в судебной системе во многих государствах-членах ГРЕКО не следует рассматривать как точное отражение реальности.

Так, практическим подтверждением сделанного вывода являются данные опроса граждан Сербии в рамках четвертого раунда оценки стран участников ГРЕКО, заявивших, что коррупция в судебной системе Сербии в реальности не так широко распространена, как показывают международные исследования. К числу первопричин формирования искаженного представления общественности Сербии об уровне коррумпированности судебной власти респонденты отнесли:

1) частые сообщения о внешнем влиянии и давлении со стороны политиков и средств массовой информации²;

2) жалобы на длительные процедуры и неэффективность судебной системы³;

3) негативные последствия судебной реформы 2009 года, которые привели к значительному сокращению числа судей.

¹ См.: Пересмотренный вопросник по предотвращению коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров в рамках четвертого раунда оценки ГРЕКО // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cbdfc>

² См.: Второй доклад Совета по борьбе с коррупцией о судебной реформе от 17 апреля 2014 года (С. 5-7) // URL: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/>; Документ "Судебная власть в борьбе с коррупцией - основные результаты исследования и рекомендации", подготовленный Transparency Serbia в сотрудничестве с Ассоциацией судей Сербии (С. 28-31; 34-36) // URL: <http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>

³ См.: Второй доклад Совета по борьбе с коррупцией о судебной реформе от 17 апреля 2014 года С. 9 // URL: <http://www.mc.rs/percepција-sadrzaja-poglavlja-23-i-24-pregovora-za.4.html?eventId=9334>.

Отчасти, деформация общественного восприятия реального уровня коррумпированности суда обусловлена отсутствием активной информационной политики со стороны судебной власти многих государств, направленной на:

- систематическое разъяснение рисков коррупционных проявлений в судебной системе;
- повышение авторитета представителей судебной власти;
- разъяснение сущности и необходимости принятия тех или иных решений по делу.

По мнению Консультативного совета европейских судей (далее по тексту – КСЕС), восприятие может быть таким же пагубным для функционирования судебной системы, как фактическая коррупция, следовательно, правильно выбранный вектор информационной политики в рамках судебной системы способен ключевым образом влиять на уровень доверия общественности к представителям судейского корпуса¹.

4. Триада способов предотвращения коррупции в судебном секторе включает в себя нормативные, институциональные и организационные меры. Ключевым элементом всей системы противодействия коррупции является обязательное наличие всех обозначенных выше категорий. В противном случае проводимая в рамках судебной системы антикоррупционная политика характеризуется фрагментарностью и принципиальной недостижимостью заявленных целей.

Показательным примером является антикоррупционная политика в судебном секторе, проводимая властями Литвы. Отсутствие в системе предотвращения коррупции организационного блока мер (например, проведение специальных мероприятий, направленных на повышение информационной открытости и транспарентности судебной системы) способствует сохранению сложившегося в обществе мнения, что судебная власть является одной из наиболее коррумпированных в стране.

¹ См.: Заключение КСЕС № 7 (2005) «О правосудии и обществе» // URL: <https://rm.coe.int/1680747698>.

5. В целях повышения эффективности механизма обеспечения институциональных гарантий независимости судебной власти целесообразно сделать неочевидный вывод о том, что отсутствует прямая причинно-следственная связь между уровнем авторитета судебной власти и фактом наличия независимого органа судейского самоуправления.

Так, например, отсутствие в Швеции независимого совета по судебной системе не препятствует реальной автономии судебной власти как одной из самых авторитетных систем Швеции. Напротив, функционирование политизированного органа судейского самоуправления в Сербии не позволяет обеспечить должную независимость судебной власти.

6. Наиболее высокий уровень доверия общественности к представителям судебной системы с одновременным минимальным показателем коррупционных проявлений установлен в Нидерландах, Швеции и Норвегии. Отличительными особенностями антикоррупционной политики в судебных органах соответствующих государств являются, во-первых, акцент на информационной пропаганде честного и беспристрастного облика представителей судейского корпуса, во-вторых, поддержание высокого уровня открытости и транспарентности судебной системы (см. Рисунок № 1).

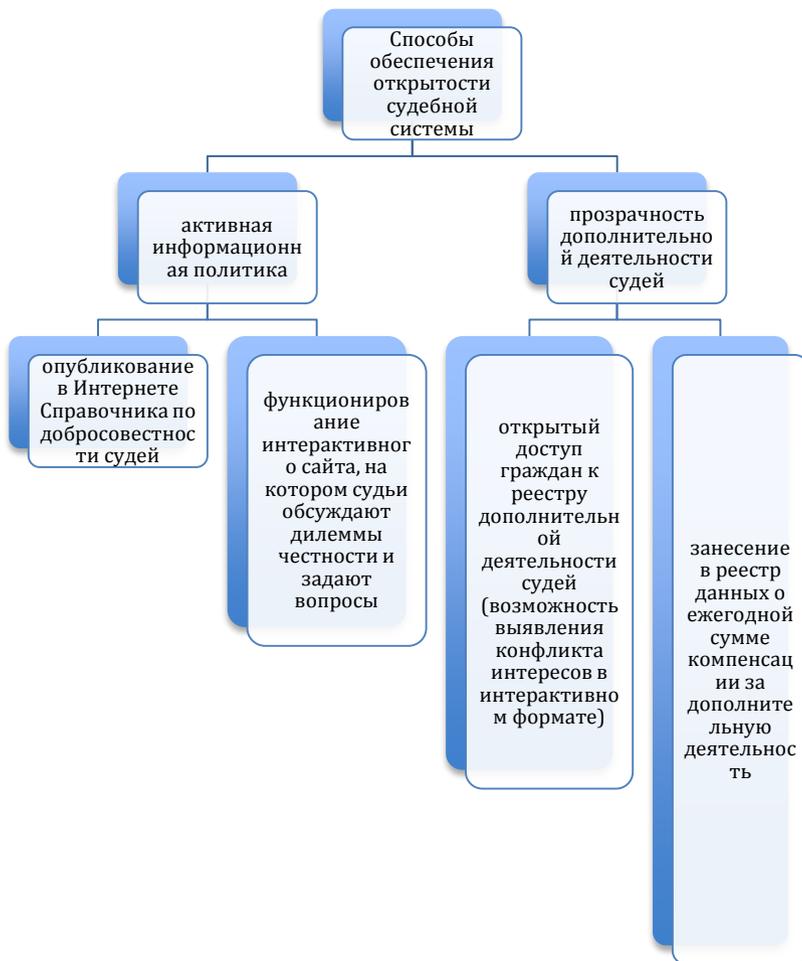


Рисунок № 1 «Способы обеспечения открытости судебной системы в Нидерландах»

7. Основными прогрессивными направлениями государственной политики по противодействию коррупции в судебной системе на основании апробированных моделей, внедренных в зарубежных странах, являются:

I. Политика неограниченной внесудебной деятельности с условием обеспечения прозрачности мониторинга вторичной деятельности судей (на базе опыта Норвегии и Нидерландов).

II. Автоматизированная система скрининга конфликтов интересов (на базе опыта США (см. Рисунок № 2)).

III. Прогрессивная система оплаты труда, характеризующаяся едиными принципами определения размера судейских окладов на всей территории государства (на базе опыта Чешской Республики и Нидерландов).

IV. Практическая реализация кодекса судейской этики путем принятия соответствующих комментариев, разъяснений и иных прикладных материалов к базовому кодексу поведения (на базе опыта США и Германии).

V. Ограничение иммунитета судей деятельностью, связанной с их участием в принятии процессуальных решений (на базе опыта Нидерландов и Италии).

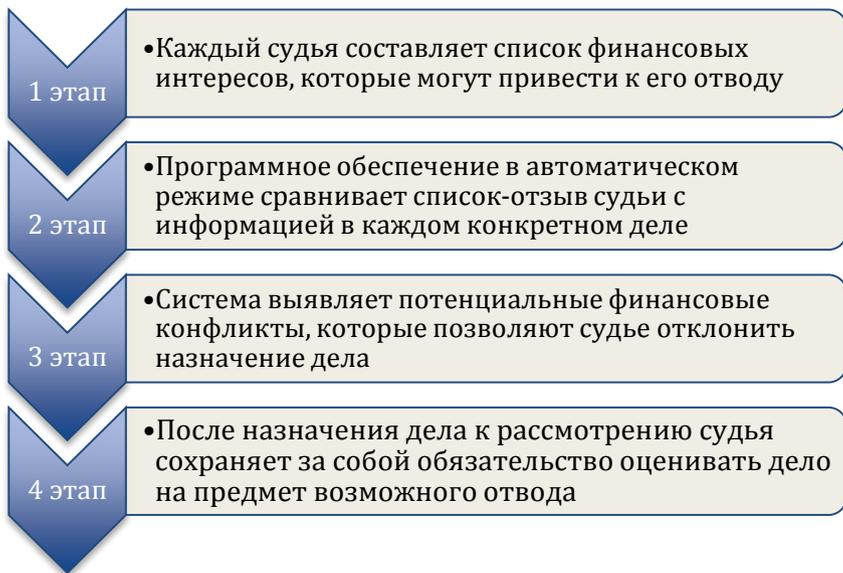


Рисунок № 2 «Функционирование системы электронного скрининга конфликтов в США»

8. В соответствии с ежегодным индексом Transparency International (ТИ), восприятие влияния коррупционной деятельности в Российской Федерации за последние пять лет остается на высоком уровне (в том числе в судебной системе)¹.

В рейтинге индекса восприятия коррупции (далее по тексту – ИВК) в 2016 году Российская Федерация получила 29 баллов по шкале от 0 (сильно коррумпированная) до 100 (очень честная), что определило 131 место государства из 174 стран. Согласно Барометру мировой коррупции ТИ (2016 год), 39 % опрошенных считают коррупцию одной из трех основных проблем в Российской Федерации, а 62% поставили своему правительству оценку «плохо» за противодействие коррупции². «Индекс контроля коррупции» Всемирного банка, показал, что в 2015 году в России восприятие степени использования государственной власти для получения частной выгоды, было оценено на уровне 19.2 по шкале от 0 (наихудшая ситуация) до 100 (наилучшая ситуация)³.

9. К числу недостатков российской модели противодействия коррупции в судебной системе целесообразно отнести следующие:

- отсутствие объективных критериев, определяющих качество честности и этического поведения, которые ожидаются от кандидатов в судьи;
- отсутствие четких подробных положений закона о роли председателей судов в процессе отбора судей и деструктивном влиянии на прозрачность этих процедур;
- недостаточная обеспеченность гарантий независимости судебной системы от исполнительной власти;
- отсутствие надлежащих гарантий обеспечения принципа несменяемости мировых судей (мировые судьи являются единственными судьями, которые не имеют права на пожизненное пребывание в должности в Российской Федерации);
- отсутствие необходимых гарантий прозрачности вспомогательной деятельности судей;
- отсутствие надлежащего уровня открытости и транспарентности судебной системы;

¹ См.: п. 15 Оценочного доклада «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров в Российской Федерации» в рамках четвертого раунда оценки ГРЕКО // URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2017-2-rus-4-pdf/1680794c51>

² См.: там же.

³ См.: «Индекс контроля коррупции» Всемирного банка // URL: <http://data.bank.worldbank.org/data/reports.asDx?source=world-wide-governance-indicators&preview=on>

- отсутствие надлежащей организации информационных кампаний в рамках судебной системы, направленных на повышение авторитета представителей судейского корпуса, а также разъяснения рисков коррупционного поведения.

10. Система по предупреждению коррупции в отношении судей в Российской Федерации обладает значительным потенциалом для совершенствования, который бы вписывался в рамки международного опыта и рекомендаций.

К числу рекомендуемых ГРЕКО направлений совершенствования¹ следует отнести:

- определение объективных критериев, которыми следует руководствоваться при применении требований к честности в процессе отбора, назначения и продвижения судей, и доступность таких критериев для общественности;

- пересмотр процесса подбора судей с целью наилучшего сохранения разделения властей и независимости судебной власти от исполнительной, и значительного усиления роли судебной власти в процессе отбора кандидатов на должности судей, ведущем к их назначению Президентом Российской Федерации;

- поиск федеральными органами власти (совместно с органами власти субъектов Российской Федерации) путей повышения стабильности срока пребывания в должности мировых судей;

- возвращение в Кодекс судейской этики исключенных из него положений, связанных с беспристрастностью и честностью судей (относительно близких родственников, заинтересованных в разбирательстве, действий, которые могли бы привести к конфликту интересов, личных отношений со сторонами процесса);

- предоставление сторонам разбирательства, чье ходатайство об отводе судьи, принимающего решение по делу и по такому ходатайству, было отклонено, возможности незамедлительного обжалования такого отказа без ущерба для проведения разбирательства в разумные сроки;

- разработка практического руководства по вопросам сообщения судьями о подарках, полученных ими от третьих лиц, в том числе в натуральной форме;

- повышение прозрачности декларирования доходов, расходов, интересов, имущества и обязательств судей в отношении источни-

¹ См.: Раздел VI Оценочного доклада «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров в Российской Федерации» в рамках четвертого раунда оценки ГРЕКО // URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2017-2-rus-4-pdf/1680794c51>.

ков доходов, в том числе от дополнительной деятельности, с надлежащим соблюдением конфиденциальности и безопасности самих судей и их родственников;

- ограничение иммунитета судей деятельностью, связанной с их участием в отправлении правосудия («функциональный иммунитет») в максимально возможной степени;
- повышение эффективности начального и текущего обучения всех судей по вопросам предупреждения коррупции, включающим применение Кодекса судейской этики, и организация доступности для мировых судей системы обучения и консультирования по вопросам ожидаемого от них поведения, предотвращения конфликта интересов и т. д.¹.

К числу иных направлений совершенствования системы противодействия коррупции в отношении судей следует отнести:

- повышение уровня открытости и прозрачности судебной системы с одновременным увеличением способов *интегрированности представителей судейского корпуса в гражданское общество, при максимальном использовании прогрессивного опыта Нидерландов в соответствующих направлениях;*
- организация активной информационной политики судебной системы, направленной на повышение авторитета представителей судейского корпуса.

¹ См.: Раздел VI Оценочного доклада «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров в Российской Федерации» в рамках четвертого раунда оценки ГРЕКО // URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2017-2-rus-4-pdf/1680794c51>.

1. Международные стандарты противодействия коррупции в судебной системе

1.1. Международные документы

В рамках настоящего исследования были проанализированы следующие источники:

Общие документы:

- Руководство «Управление конфликтами интересов в государственном секторе» (*OECD guidelines for managing conflicts of interest in the public service (2005)*)¹.

Специальные документы:

Предупреждение коррупции в судебной системе (общие положения):

- Заключение КСЕС № 21 о предупреждении коррупции среди судей (2018)²;

- Резолюция (97) 24, принятая Комитетом министров Совета Европы о двадцати руководящих принципах борьбы против коррупции (*Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption (GPC 1 and 3)*)³;

- Рекомендации Парламентской Ассамблеи 1896 (2010) (*Recommendation 1896 (2010) of the Parliamentary Assembly on Judicial Corruption*)⁴;

- Доклад члена Комитета ПАСЕ по правовым вопросам и правам человека Киммо Саси (*Report of the PACE Committee on Legal Af-*

¹ См.: Руководство «Управление конфликтами интересов в государственном секторе» // URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

² См.: Заключение КСЕС № 21 о предупреждении коррупции среди судей (2018) // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1

³ См.: Резолюция (97) 24, принятая Комитетом министров Совета Европы о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17c>

⁴ См.: Рекомендации Парламентской Ассамблеи 1896 (2010) // URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17806&lang=en>

*fairs and Human Rights on Judicial Corruption (by Mr Kimmo SASI, PACE Doc. 12058))*¹;

- Заключение КСЕС №10 (2007) "О Совете судебной власти на службе общества" (*Opinion No. 10 of the CCJE on the Council for the Judiciary at the service of society (2007)*)²;

- Рекомендация R (2000) 10 о кодексах поведения государственных служащих (*Recommendation R (2000) 10 on codes of conduct for public officials*)³;

- Международный кодекс государственных служащих (*International Code for Public Officials, which is to be read in conjunction with Art. 8 para 1–3 and Art. 2 UNCAC*)⁴;

- Доклад Transparency International о глобальной коррупции за 2007 год: коррупция в судебных системах (*Transparency International's 2007 global corruption report: corruption in judicial systems*)⁵;

- Конвенция ООН против коррупции (*United Nations Convention against corruption (2003) (article 11)*)⁶;

- Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (1999)⁷;

- Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999)⁸;

- Юридическое руководство (*UNCAC legislative guide*)⁹;

- Техническое руководство (*UNCAC technical guide*)¹⁰.

¹ См.: Доклад члена Комитета по правовым вопросам и правам человека Киммо Саси // URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12339&lang=en>

² См.: Заключение КСЕС №10 (2007) "О Совете судебной власти на службе общества" // URL: <https://rm.coe.int/168074779b>

³ См.: Рекомендация R (2000) 10 о кодексах поведения государственных служащих // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1ec>

⁴ См.: Международный кодекс государственных служащих // URL: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

⁵ См.: Доклад Transparency International о глобальной коррупции за 2007 год: коррупция в судебных системах // URL: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2007_corruption_and_judicial_systems

⁶ См.: Конвенция ООН против коррупции // URL: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

⁷ См.: Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (1999) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121544/

⁸ См.: Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999) // URL: <http://base.garant.ru/4089549/>

⁹ См.: Юридическое руководство (UNCAC legislative guide (extract: paras 98-108)) // URL: https://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf

¹⁰ См.: Техническое руководство (UNCAC technical guide (extract: pp 18-27, pp 46-53)) // URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>

Предупреждение коррупции среди судей (частные вопросы):

• Рекомендация Rec (2010) 12 Комитета министров: независимость, эффективность и ответственность (*Recommendation Rec (2010) 12 of the Committee of Ministers on judges: independence, efficiency and responsibilities*)¹;

• Хартия судей (*Magna Carta of Judges (CCJE – 2010)*)²;

• Доклад Венецианской комиссии по европейским стандартам в отношении независимости судебной системы: Часть I – Независимость судей (*Venice Commission Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part I – the Independence of Judges (2010)*)³;

• Доклад Венецианской комиссии о назначении судей (*Venice Commission Report on Judicial Appointments (2007)*)⁴;

• Заключение КСЕС № 18 (2015) о позиции судебной власти и ее отношениях с другими ветвями государственной власти в современной демократии (*Opinion No. 18 of the CCJE on the position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy*)⁵;

• Заключение КСЕС № 3 (2002) по этике и ответственности судей (*Opinion No. 3 of the CCJE on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality (2002)*)⁶;

• Заключение КСЕС № 1 (2001) о стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей (*Opinion No. 1 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges (2001)*)⁷;

¹ См.: Рекомендация Rec (2010) 12 Комитета министров: независимость, эффективность и ответственность // URL: [http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Independent%20Seminars/Human%20Rights%20B CN%2028-29%20April%202014/Recommendation_CM_Rec\(2010\)12.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Independent%20Seminars/Human%20Rights%20B CN%2028-29%20April%202014/Recommendation_CM_Rec(2010)12.pdf)

² См.: Хартия судей (Magna Carta of Judges (CCJE – 2010)) // URL: <https://rm.coe.int/2010-ccje-magna-carta-anglais/168063e431>

³ См.: Доклад Венецианской комиссии по европейским стандартам в отношении независимости судебной системы: Часть I - Независимость судей // URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e)

⁴ См.: Доклад Венецианской комиссии о назначении судей // URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx)

⁵ См.: Заключение КСЕС № 18 (2015) на позицию судебной власти и ее отношения с другими ветвями государственной власти в современной демократии // URL: <https://rm.coe.int/16807481a1>

⁶ См.: Заключение КСЕС № 3 (2002) по этике и ответственности судей // URL: <https://rm.coe.int/16807475bb>

⁷ См.: Заключение КСЕС № 1 (2001) о стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей // URL: <https://rm.coe.int/1680747830>

- Заключение КЕСЕС № 17 (2014) об оценке судей, качестве правосудия и уважении независимости судебной власти (*Opinion n°17 (2014) on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence*)¹;
- Европейская хартия о статусе судей (*European Charter on the Statute for Judges (1998)*)²;
- Проект руководящих положений осуществления Бангалорских принципов поведения судей (*Draft implementation guidelines for the Bangalore Principles of Judicial Conduct, contained in the report of the 6th meeting of the Judicial Integrity Group (2010)*);
- Комментарий к Бангалорским принципам поведения судей (*Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct (2007)*)³;
- Бангалорские принципы поведения судей (*Bangalore Principles of judicial conduct (2002), ECOSOC 2006/23*)⁴;
- Процедуры эффективного осуществления Основных принципов независимости судей (*Procedures for the effective implementation of the Basic Principles on Judicial Independence (1989)*)⁵;
- Основные принципы ООН по независимости судей (*UN Basic Principles on Judicial Independence (1985)*)⁶.

1.2. Способы мониторинга уровня коррупции в судах

На основании проведенного анализа международно-правового регулирования противодействия коррупции целесообразно выделить следующие *способы мониторинга уровня коррупционных проявлений в судебной системе (см. Рисунок № 3)*:

1) **внутренние способы мониторинга** коррупции заключаются в создании специализированных органов, в полномочия которых входит проведение мероприятий как по выявлению коррупционных правонарушений (*институциональные*), так и по установлению максимально

¹ См.: Заключение КЕСЕС № 17 (2014) по оценке судей, качества правосудия и уважения к независимости судебной власти // URL: <https://rm.coe.int/16807481ea>

² См.: Европейская хартия о статусе судей // URL: <https://rm.coe.int/16807473ef>

³ Комментарий к Бангалорским принципам поведения судей // URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf

⁴ См.: Бангалорские принципы поведения судей // URL: https://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_e.pdf

⁵ См.: Процедуры эффективного осуществления Основных принципов независимости судей // URL: <https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/7739>

⁶ См.: Основные принципы ООН по независимости судей // URL: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>

объективной оценки уровня коррупции в судебной системе (*организационные*).

К **внутренним организационным способам** установления коррупционных проявлений следует отнести:

а) *опросы* граждан;

б) разработку внутригосударственных *систем оценки качества правосудия*, одним из критериев которого является оценка соблюдения судьями этических норм и правил. Подобные инициативы, как правило, исходят от независимых судебных органов (органов судейского сообщества) с целью систематического улучшения качества организации судебной власти. Например, подобного рода система создана в Нидерландах («Rechtspraak»)¹.

Следует особо отметить, что КЕСС настоятельно рекомендует устанавливать и совершенствовать такие системы оценки судей, так как это способствует прозрачности судебной системы в целом².

в) *инструментализация процесса проверки всех судей на коррупцию*.

Сущность данного способа установления коррупционных проявлений заключается в моделировании ситуации конфликта интересов при рассмотрении того или иного дела с целью проверки поведения представителя судейского корпуса в сложившейся обстановке.

Следует особо отметить, что соответствующая форма мониторинга коррупции в судах несет в себе определенные риски, связанные с возможностью неправильного использования рассматриваемого инструмента в целях устранения политически «нежелательных» судей³.

2) **внешние способы**, которые, главным образом, связаны с мониторингом уровня коррупционных проявлений в различных странах специализированными международными организациями (например, ГРЕКО). Группа государств против коррупции (ГРЕКО) контролирует процедуры соблюдения 49 государствами-членами антикоррупционных документов Совета Европы. Мониторинг ГРЕКО включает в себя:

а) **процедуру оценки**, которая основывается на конкретных ответах государства на опросный лист и визитах в страну представителей ГРЕКО;

¹ См.: Система оценки качества для судов в Нидерландах («Rechtspraak») // URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/rechtspraakcompletereport.doc>

² См.: Заключение КЕСС № 21 (2018) «Предупреждение коррупции среди судей» // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1

³ См.: там же.

б) **процедуру проверки выполнения рекомендаций**, в ходе которой исследуются меры, принятые для выполнения рекомендаций по результатам процедуры оценки;

в) **динамический процесс взаимной оценки** и общественное воздействие, сочетающие опыт специалистов – практиков, выступающих в качестве экспертов по оценке, и представителей государства, участвующих в пленарном заседании¹.



Рисунок №3 «Способы мониторинга уровня коррупции в судах»

1.3. Что понимается под коррупцией?

В соответствии с Заключением КСЕС № 21 **судебная коррупция** представляет собой нечестное, мошенническое или неэтичное поведение судьи с целью получения личной выгоды или выгоды для третьих лиц².

¹ См.: п. 5 – 11 Оценочного доклада «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров в Российской Федерации» в рамках четвертого раунда оценки ГРЕКО // URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2017-2-rus-4-pdf/1680794c51>

² См.: Заключение КСЕС № 21 (2018) «Предупреждение коррупции среди судей» // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1

По мнению консультативного совета европейских судей, одним из основных недочетов нормативного регулирования в сфере противодействия коррупции в судебной системе большинства стран является отсутствие дифференцированного подхода к определению судебной коррупции. Иными словами, коррупционные преступления, совершенные судьями при отправлении правосудия, приравнивается к коррупции среди иных публичных должностных лиц.

Transparency International (TI) определяет **коррупцию** как «злоупотребление доверенной властью для личной выгоды». TI добавляет, что в дополнение к материальным или финансовым интересам коррупционное поведение может также включать нематериальные преимущества, такие как стремление к политическим или профессиональным амбициям. Более конкретно, TI определяет судебную коррупцию как «любое неправомерное влияние на беспристрастность судебного процесса со стороны любого оператора в судебной системе»¹.

Transparency International (TI) выделяет **два основных вида судебной коррупции**:

- политическое вмешательство со стороны исполнительной или законодательной власти в судебные разбирательства (манипуляции назначений, окладов и условий труда, различные формы угроз и запугивания судей);
- использование взяточничества².

Примечательным представляется тот факт, что Transparency International упоминает Россию в качестве примера страны, где политические власти в последнее время увеличили свое влияние на судебную систему³.

1.4. Факторы, генерирующие коррупцию

В рамках Заключения КСЕС № 21 отмечено, что причины коррупции внутри судебной системы весьма разнообразны и могут варьироваться от неправомерного влияния извне до факторов в рамках самой судебной системы. Таким образом, все факторы, способствующие коррумпированности судейского корпуса, могут быть **классифицированы по следующим категориям**:

1. Внешние и внутренние.

¹ См.: Доклад члена Комитета по правовым вопросам и правам человека Киммо Саси // URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12339&lang=en>

² См.: там же.

³ См.: там же.

2. Структурные, экономические, социальные (принятие и терпимость к коррупции в обществе¹) и личные (субъективные соображения, связанные с личным продвижением и продвижением по службе).

3. Единичные и множественные факторы коррупционных проявлений (основание дифференциации – количественный критерий).

Следует отдельно отметить, что, по мнению консультативного совета европейских судей, слабая система сдержек и противовесов может послужить благоприятной основой для проявления коррупции в судебной системе².

Например, в США назначения федеральных судей производятся президентом и утверждаются Сенатом. Соответствующая процедура способствует установлению политического измерения процесса назначения представителей судейского корпуса, в определенной степени подрывая конституционно закрепленный принцип независимости судебной власти.

К внешним факторам, порождающим коррупцию в судебной системе целесообразно отнести:

1) Отсутствие информационной прозрачности в судебной системе.

Отсутствие прозрачности, вызванной предотвращением доступа широкой общественности к информации, касающейся судебной системы, способствует коррупции, и поэтому зачастую является важным ее триггером. Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что судебные системы с традиционно высокой степенью прозрачности и честности представляют собой наилучшую защиту от коррупции. Позитивным примером прозрачности и информационной открытости являются судебные системы Нидерландов и Швеции.

Примерами конструктивных направлений информационной политики, проводимой в судебной системе Нидерландов, являются доведение до общественности ***всеобъемлющего Справочника по добросовестности судей***, в котором собраны все международные и национальные тексты; поддержание бесперебойной работы интерактивного ресурса, ***на котором судьи могут обсуждать вопросы профессиональной порядочности и объективности***. Данный сервис находится в открытом доступе для граждан. Таким образом, формируются многосторонние прозрачные связи между судейским корпусом и гражданами

¹ См.: Раздел II (B) абз. 1 Заключения КЕС № 21 (2018) «Предупреждение коррупции среди судей» // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1

² См.: Раздел II (B) абз. 2 Заключения КЕС № 21 (2018) «Предупреждение коррупции среди судей» // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1

ми. С помощью активной информационной политики государства происходит успешная интеграция судей в гражданское общество, а, следовательно, поддерживается высокое доверие граждан к представителям судебной системы. Рассмотренные направления обеспечения информационной открытости судебной системы целесообразно отнести к организационным способам противодействия коррупции.

Примером институциональных способов обеспечения такой открытости является опыт создания в структуре Совета судей Литвы *специального комитета по связям с общественностью*.

2) Вторым внешним фактором, порождающим коррупцию в судебной системе, являются неудовлетворительные условия труда представителей судебной власти¹, а именно:

а) небольшая заработная плата и социальные пособия (недостаточная организация финансовых гарантий независимости судей);

б) плохая инфраструктура и оборудование в судах (недостаточная обеспеченность организационно-технических гарантий независимости судейского корпуса);

в) сильная недоукомплектованность судебной системы (кадровая, техническая, организационная).

Внутренние факторы (формируются непосредственно внутри самой судебной системы, без учета внешнего воздействия):

– отсутствие правил, касающихся этического поведения судьи (например, в США Кодекс этики не распространяется на судей Верховного суда, таким образом, существующий пробел нормативно-правового регулирования принципов и правил поведения судейского корпуса Верховного суда США создает благоприятную базу для возможных проявлений коррупционного поведения; в Норвегии отсутствует Кодекс этики для народных заседателей; в Италии отсутствует этический кодекс для фискальных судей).

– недостаточная общая осведомленность об опасностях коррупции;

– отсутствие руководящих указаний со стороны руководства.

¹ См.: Раздел II (B) абз. 4 Заключения КСЕС № 21 (2018) «Предупреждение коррупции среди судей» // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1

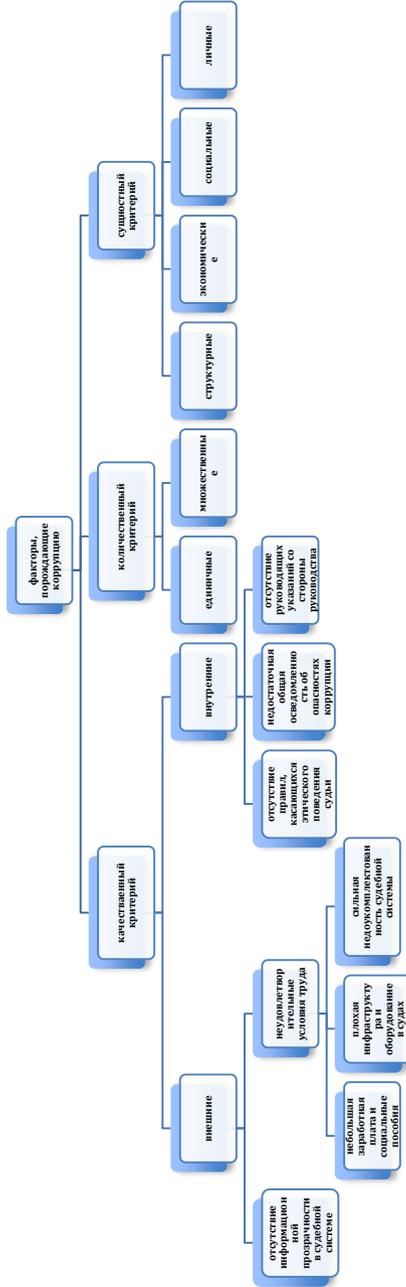


Рисунок №4 «Классификация факторов, порождающих коррупцию»

1.5. Способы предотвращения и борьбы с коррупцией в судах

Способы предотвращения коррупции целесообразно классифицировать на:

а) **нормативные** (связаны с обеспечением нормативно-правового регулирования таких ведущих направлений противодействия коррупции, как обеспечение конституционных гарантий независимости и беспристрастности судей; нормативное закрепление этических правил и принципов поведения представителей судебной власти);

б) **институциональные** (сама судебная система должна нести ответственность за развитие карьеры судей, включая обучение в автономных судебных учебных заведениях);

в) **организационные** (связаны с проведением специальных мероприятий, направленных на повышение информационной открытости и транспарентности судебной системы, обеспечением независимости и беспристрастности принимаемых судьями решений, внедрением в практику действенных мер, направленных на урегулирование конфликта интересов и т.д.).

Отдельно следует отметить, что для проведения успешной, конструктивной политики противодействия коррупции в судебной системе, комплекс действий должен включать все три обозначенные выше категории антикоррупционного механизма. Отсутствие практической реализации одного из представленных способов противодействия коррупции приводит к недостижению позитивной динамики в рассматриваемом направлении. Например, антикоррупционная политика Литвы включает в себя всеобъемлющую нормативно-правовую и институциональную базы, которые в целом признаются самым сильным антикоррупционным активом страны. Однако отсутствие в системе организационного блока не позволяет в итоге решить проблему высокого уровня недоверия граждан к представителям судебной системы, повысить прозрачность принимаемых судьями решений, обеспечить надлежащие гарантии независимости судебной власти.

Проведенное исследование свидетельствует о том, что при разработке основных направлений антикоррупционной политики в судебной сфере страны участники ГРЕКО в первую очередь руководствуются положениями международно-правовых документов в области обеспечения независимости судебной власти, среди которых также заключение КСЕС № 21 (2018) «Предупреждение коррупции среди судей». Данное заключение содержит комплекс мер по противодействию коррупции, призванных обеспечить надлежащий уровень независимости и

беспристрастности представителей судейского корпуса при осуществлении своих полномочий. Рассмотрим соответствующие способы более подробно на примере их практической реализации ведущими странами участниками ГРЕКО.

К числу *способов предотвращения коррупции*, отмеченных в заключении КЕСЕС № 21¹, относятся следующие:

1. Создание необходимой законодательной и нормативной базы для предотвращения коррупции в системе правосудия².

Данная мера в первую очередь связана с конституционным закреплением гарантий независимости и несменяемости представителей судебной власти. В соответствии с заключением КЕСЕС № 1 (2001) независимость судей служит гарантией беспристрастности. Независимость судебной власти должна быть гарантирована национальными стандартами на самом высоком (конституционном) уровне³.

Применительно к обеспечению гарантий независимости судебной власти следует отметить, что общей характеристикой всех рассмотренных государств участников ГРЕКО является стремление фактической реализации соответствующих гарантий путем проведения различного рода организационных и институциональных мероприятий. Однако юридическое закрепление гарантий независимости судебной власти на конституционном уровне можно отметить не у всех изученных государств. В связи с чем выделяются *две модели реализации соответствующего установления*:

1) *практикоориентированный подход*, направленный на фактическую реализацию принципа независимости судебной власти в отсутствие нормативного закрепления соответствующих гарантий на конституционном уровне (например, в Норвегии принцип независимости судей прямо не закреплен в Конституции, но прочно основан на обычном конституционном праве).

2) *нормативный подход* является наиболее распространенным и характеризуется четкой регламентацией на конституционном уровне гарантий независимости судебной власти. Так, статьи 23, 96 и 109 Конституции Нидерландов закрепляют оперативную независи-

¹ См.: Заключение КЕСЕС № 21 (2018) «Предупреждение коррупции среди судей» // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1.

² См.: Раздел III (А) абз. 1 Заключения КЕСЕС № 21 (2018) «Предупреждение коррупции среди судей» // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1.

³ См.: п. 11, 14 Заключения КЕСЕС № 1 (2001) о стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей // URL: <https://rm.coe.int/1680747830>.

мость судей. Аналогичные гарантии предусмотрены конституционным законодательством Грузии, Сербии¹, Чехии. В соответствии со статьей 104 Конституции Италии судебная власть является независимым и автономным органом по отношению к другим ветвям власти. Принцип независимости судей закреплен в нескольких статьях Конституции Литвы: статья 31 провозглашает право на публичное и справедливое судебное разбирательство независимым и беспристрастным судом; статья 109 гласит, что при отправлении правосудия судья и суды должны быть независимыми; статья 114 запрещает вмешательство других государственных органов, а также политических партий и организаций или граждан в работу судьи или суда, что также обеспечивает неприкосновенность судей².

Применительно к обеспечению гарантий несменяемости судей целесообразно отметить, что по аналогии с принципом независимости конституции большинства стран участников ГРЕКО содержат соответствующие положения, однако степень их практической реализации обуславливает необходимость выделения следующих моделей:

1 модель: неограниченное обеспечение принципа несменяемости судей. Так, в США судьи с полной юрисдикцией («судьи по статье III») пользуются такими конституционными гарантиями, как пожизненный срок службы. Несменяемость судей в Норвегии может быть выведена из статьи 22 Конституции, которая гласит: 1) что судьи, как и другие высокопоставленные чиновники, не могут быть уволены или переведены без их согласия, кроме как по решению суда; и 2) что судьи, в отличие от других государственных чиновников, не могут назначаться на ограниченный период времени. Аналогичная ситуация имеет место в Германии³, Нидерландах и ряде других стран – участников ГРЕКО.

2 модель: ограниченная реализация принципа несменяемости судей. Так, в Италии, несмотря на гарантированный Конституцией принцип несменяемости судей (статья 107 Конституции Италии), судьи судов первой и апелляционной инстанций не могут выполнять одни и те же функции в одном и том же подразделении более 10 лет. Эта мера призвана предотвратить чрезмерную концентрацию полномочий и гарантировать справедливую ротацию среди мировых судей. В США в

¹ См.: Статьи 4(4), 142(2) и 149 Конституции Сербии.

² См.: п. 103 Доклада GrecoEval4(2014)5_Lithuania_EN.pdf. // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c7660>.

³ См.: Статья 97(2) Основного Закона.

отличие от судей с полной юрисдикцией, которые пользуются такими конституционными гарантиями, как пожизненный срок службы, мировые судьи и судьи по делам о банкротстве, которые также осуществляют отправление правосудия, не наделены аналогичными гарантиями защиты¹. В Грузии закон может предусматривать первоначальное назначение судьи на определенный срок не более трех лет, в конце которого принимается решение о назначении пожизненного срока или нет.

2. На основе сравнительного анализа и профессионального опыта целесообразно выявить и описать объективные критерии надлежащего и прозрачного карьерного роста в судебной системе (нормативные способы).

Проведенное исследование свидетельствует, что далеко не все страны участники ГРЕКО предприняли эффективные меры по установлению четких нормативных положений, гарантирующих объективный процесс отбора, назначения и карьерного продвижения судей. К числу соответствующих государств, например, следует отнести Чешскую Республику², Грузию³, Норвегию⁴ и Сербию⁵.

К противоположному блоку государств, напротив точно устанавливающих перечень прозрачных и объективных критериев, регулирующих процедуры оценки профессиональной деятельности судей, относится, например, Италия. Работа всех магистратов в Италии подлежит регулярной оценке на основе объективных и единых критериев и стандартов, предусмотренных законом и подробно изложенных в циркулярах CSM. Судьи и прокуроры проходят аттестацию каждые четыре года, пока не пройдут седьмую профессиональную аттестацию

¹ См.: п. 160 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

² См.: Recommendation Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities, paragraphs 47 and 48. See also the Report on the Independence of the Judicial System, Part I – the Independence of Judges, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD (2010)004, paragraphs 32 and 82; and the Magna Charta of Judges.

³ См.: п. 92 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии. С. 27.

⁴ В Норвегии нет четкой системы продвижения по службе. В случае, если судья ищет должность в другом суде того же уровня, должность руководителя или должность в вышестоящем суде, он должен подать заявку на опубликованную вакансию и конкурировать со всеми другими претендентами в процессе равного набора.

⁵ В Сербии специальной процедуры продвижения судей не существует, применяется общая процедура выборов судей.

после 28 лет работы. Критерии, регулирующие процедуры оценки, включают: 1) правовую экспертизу и профессиональные навыки; 2) производительность и эффективность; 3) усердие; и 4) обязательство. Показатели, которые необходимо учитывать, включают в себя оценку вышеупомянутых критериев, относящихся, в частности, к качеству судебных решений; результату судебных решений (т.е. является ли количество отмененных решений отклонением от нормы); количеству вынесенных судебных решений и количеству закрытых разбирательств; соблюдению сроков; степени участия и вкладу в надлежащее функционирование судебной системы (т.е. возможность замещения коллег, частота посещения учебных курсов, вклад в решение организационных вопросов и т. д.)¹. В Германии ответственный федеральный министр принимает решение о повышении в должности федеральных судей на основе служебной аттестации в соответствии с четкими критериями повышения в должности².

3. Укрепление культуры честности и неподкупности судей, культуры абсолютной нетерпимости к коррупции на всех уровнях судебной системы³. Следует отметить, что пропаганда этического поведения также указывается в Резолюции (97) 24⁴, что свидетельствует о значимости рассматриваемой категории. Проведенное исследование свидетельствует, что к числу общих особенностей политики противодействия коррупции среди стран – участников ГРЕКО относится организация системы этического обучения судей на национальном уровне. Однако уровень полноты и системности в вопросах организации учебных мероприятий по повышению квалификации судейского корпуса имеет существенные различия, что позволяет выделить следующие *модели*:

1) *организация системы децентрализованного обучения*. Так, в Италии для облегчения доступа к этическому обучению во всех судебных органах используется динамичный подход, заключающийся в

¹ См.: п. 116 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

² См. Раздел 46 DRiG в совокупности с разделом 22(1) и 9 BVG.

³ См.: Раздел III (А) абз. 1 Заключения КСЕС № 21 (2018) «Предупреждение коррупции среди судей» // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1.

⁴ См.: Резолюция (97) 24, принятая Комитетом министров Совета Европы, о двадцати руководящих принципах борьбы против коррупции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17c>

разработке сети децентрализованных инструкторов и модулей / программ дистанционного обучения. Школа также проводит учебные программы в сотрудничестве с аналогичными структурами иностранных государств или профессиональными ассоциациями¹.

2) **организация системы централизованного обучения.** Например, в *Германии* регулярно проводятся семинары, многие из которых имеют междисциплинарный подход и затрагивают тему этического и профессионального поведения. Кроме того, земли предлагают свои собственные курсы повышения квалификации в этой области. Подготовка судей по вопросам этики, предотвращения коррупции и конфликта интересов организована региональными судами и Академией судей в *Чешской Республике*. В *Грузии* Высшая школа юстиции проводит подготовку по вопросам судейской этики как для кандидатов в судьи в рамках обязательного начального 10-месячного обучения, так и для заседающих судей в рамках программы факультативного обучения без отрыва от служебной деятельности. Аналогичные учебные мероприятия имеют место в Швеции, Литве, Норвегии.

Отдельно следует отметить ряд трудностей и недочетов, встречающихся при организации системы этического обучения судей в странах ГРЕКО. К числу соответствующих **первоочередных недостатков** целесообразно отнести следующие:

1) несистемность и фрагментарность в вопросах этического обучения судей (Италия);

2) отсутствие каких-либо тренингов или вводных занятий для народных заседателей (Чешская Республика).

4. Организация надлежащего кадрового обеспечения, инфраструктуры и оборудования судебных органов.

В рамках соответствующего пункта необходимо отметить, что неэффективная политика государства в сфере кадрово-технического обеспечения судебной системы (отсутствие дополнительных гарантий для кандидатов на судейские должности в непривлекательных регионах государства, нехватка технических ресурсов для эффективного отправления правосудия, низкой оплаты труда вспомогательного персонала суда, как административного, так и юридического и ряд иных факторов) может привести к таким негативным последствиям, как задержки в судебных разбирательствах, ограничение доступа граждан к

¹ См.: п. 170 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

своевременному, беспристрастному правосудию. Например, с соответствующими проблемами в последние годы столкнулась судебная система Чешской Республики, Литвы. Фискальные суды Италии страдают от нехватки человеческих ресурсов (1 415 на службе из общего числа 4 668 фискальных магистратов)¹. В Сербии постоянные различия в рабочей нагрузке судей, нехватка адекватных помещений и оборудования по-прежнему являются серьезными препятствиями для эффективности судебной системы².

5. Обеспечение судебной власти (как самих судей, так и *иных сотрудников судов, не являющихся судьями*) надлежащими окладами, пенсионными выплатами и другими социальными пособиями³.

Относительно вопроса обеспечения финансовых гарантий независимости судебной власти можно сделать вывод о том, что в большинстве стран – участников ГРЕКО используется прогрессивная система оплаты труда судейского корпуса, основанная на продолжительности профессионального опыта представителей судебной системы. Однако наряду с системой прогрессивного нормирования заработной платы существует и иные гарантии финансовой независимости судейского корпуса, которые целесообразно дифференцировать в зависимости от нескольких оснований.

Первым основанием классификации моделей обеспечения финансовых гарантий независимости судей являются различия в системе определения размера судейского оклада:

1) ***законодательная фиксация минимального уровня денежного вознаграждения судей.*** Например, Конституция США предусматривает, что денежное вознаграждение федерального судьи не может быть уменьшено на протяжении всей службы судьи; федеральные судебные оклады не меняются в зависимости от фактически занимаемой должности, стажа работы или какой-либо периодической оценки. В Нидерландах категории окладов судей определены в статье 7 Закона «О правовом положении представителей судебных органов»).

¹ См.: п. 95 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

² См.: Отчет о прогрессивных изменениях в Сербии // URL: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf (С. 41).

³ См.: Раздел III (А) абз. 2 Заключения КСЕС № 21 (2018) «Предупреждение коррупции среди судей» // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1.

2) **прогрессивная система определения оклада судьи.** Например, размер оклада судьи Литовской Республики определяется системой и уровнем суда, к которому принадлежит судья, и его трудовым стажем государственной службы¹. В Италии заработная плата увеличивается при третьей, пятой и седьмой профессиональной оценке, соответственно через 12, 20 и 28 лет с момента назначения. В Германии в группах окладов R1 и R2 существуют разные уровни в зависимости от **продолжительности профессионального опыта судьи.** В Чешской Республике размер коэффициента заработной платы зависит от типа суда, в который назначен или переведен судья, а также от продолжительности судебной практики.

Вторым основанием классификации моделей обеспечения финансовых гарантий независимости судей является **зависимость системы оплаты труда от территориальной единицы:**

1) **страны, характеризующиеся едиными установленными размерами судебных окладов на всей территории государства** (например, Чехия, Нидерланды и ряд других стран участников ГРЕКО).

2) **страны, где система определения оклада зависит от размера соответствующего субъекта федерации,** чем обусловлены существенные расхождения в вознаграждении судей (например, в Германии уровень заработной платы варьируется, в частности, от размера соответствующей земли).

По итогам проведенного исследования целесообразно сделать вывод, что наиболее перспективными формами финансовых гарантий независимости судебного корпуса следует считать установление прогрессивной системы оплаты труда, характеризующейся едиными принципами определения размера судебных окладов на всей территории государства.

К числу **социальных гарантий независимости судебного корпуса следует относить такие элементы, как:**

- дополнительное время отпуска, рассчитанное с учетом продолжительности службы;
- пенсионное обеспечение на льготной основе;
- компенсации расходов, связанных с переездом в случае официальной необходимости, при увольнении со службы по состоянию здоровья, выходе на пенсию или истечении срока службы.

¹ См.: п. 119 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

В качестве примера государства, в полной мере обеспечивающего все выше перечисленные социальные гарантии независимости судебной власти, следует указать Литовскую Республику. В США федеральные судьи имеют право на различные льготы по трудоустройству, которые доступны другим высокопоставленным государственным чиновникам, например, возможность участвовать в государственных программах пенсионного и медицинского страхования, а также страхования жизни¹.

Противоположная ситуация сложилась в отношении норвежских судей, которые не получают никаких дополнительных социальных льгот, связанных с осуществлением судебных полномочий².

6. Правила надлежащего поведения судей могут служить эффективной гарантией предотвращения коррупции (правила могут устанавливаться на уровне Конституции, федерального законодательства о судебной системе, а также специальных правил поведения судей – Кодексов судейской этики).

Соответствующая мера противодействия коррупции в судебной системе включает в себя 2 элемента:

– **статический элемент** связан с нормативным закреплением основных этических принципов и правил поведения судейского корпуса (Кодексы поведения функционируют в США, Чешской Республике, Литовской Республике, Сербии, всеобъемлющий компендиум действует в Германии, в 2007 году обнародованы «Нормы судебной этики Грузии»³, «Этические принципы для норвежских судей» и т. д.);

– **динамический элемент** связан с организацией деятельности специализированного органа, в полномочия которого входит проведение этической политики в сфере судебной власти (например, подобный орган создан в США – *Комитет, ведающий вопросами этической политики судебной власти (Judicial Conference Committee on Codes of Conduct)*; с 2013 года *Комиссия по этике и дисциплине судей в Литве также выполняет консультативную*

¹ См.: Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

² См.: пп. 105,106 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

³ См.: п. 108 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии.

функцию и может предоставлять официальные или неофициальные консультации по вопросам этики¹).

7. Обеспечение гендерного равенства в судебной системе как способ предотвращения коррупции².

В первую очередь, целесообразно отметить, что соответствующий способ противодействия коррупции не получил законодательного закрепления в ведущих нормативно-правовых актах исследуемых стран – участников ГРЕКО. Однако фактическая реализация рассматриваемого принципа гендерного равенства представлена в судебных системах Чешской Республики, Грузии³ и Литвы⁴. В качестве примера страны, демонстрирующей гендерное неравенство среди профессиональных судей, следует рассматривать Сербию, где более 60% всех профессиональных судей – женщины⁵.

8. Вопросы отбора, назначения и карьерного продвижения судей должны основываться на объективных выводах в отношении юридических и внесудебных навыков кандидатов, сделанных не политизированными органами, а органами судейского самоуправления⁶. Европейская Хартия о статусе судей содержит рекомендации следующего характера: всем государствам-членам целесообразно иметь независимые судебные советы, состоящие из членов, избираемых, главным образом, представителями судебной системы⁷.

¹ См.: п. 170 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

² См.: Заключение КЕСС № 21 (2018) «Предупреждение коррупции среди судей» // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1.

³ В настоящее время в судах общей юрисдикции насчитывается 266 профессиональных судей, половина из которых (133) – женщины // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc116>

⁴ В Литве 768 профессиональных судей (315 мужчин, 453 женщины) // Данные за 2012 год из доклада СЕРЕЖ.

⁵ См.: п. 92 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Сербии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>.

⁶ См.: Раздел III (В) пп. (а) абз. 3 Заключения КЕСС № 21 (2018) «Предупреждение коррупции среди судей» // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1.

⁷ См.: Европейская Хартия о статусе судей // URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12339&lang=en>

Проведенное исследование показало, что несмотря на общие стремления основного числа государств-членов ГРЕКО создать независимые органы судейского самоуправления (например, Совет по судебной власти в Нидерландах, Конференция судей в США, Грузии, Высший совет судебной власти (Consiglio Superiore della Magistratura, CSM) в Италии, Судебный совет в Литве, Чехии¹, Высший судебный совет в Сербии, Совет по назначению судей в Норвегии и т. д.), в ряде государств аналогичный орган судейского самоуправления по-прежнему отсутствует, что, безусловно, влияет на эффективность обеспечения институциональных гарантий независимости судебной власти (например, аналогичный *орган судейского самоуправления отсутствует в Чешской Республике, в Швеции*). Однако целесообразно сделать неочевидный вывод о том, что отсутствует причинно-следственная связь между уровнем авторитета судебной власти и фактом наличия независимого органа судейского самоуправления. Так, показательным примером является опыт судоустройства Швеции: судебная власть является одним из самых авторитетных учреждений в Швеции при одновременном отсутствии совета по судебной системе или иного аналогичного органа, обеспечивающего самоуправление судейского корпуса. Противоположным примером является функционирование органа судейского самоуправления Сербии (НКС). В связи с сильным влиянием политических структур на соответствующий орган фактическое его наличие не позволяет обеспечить должной независимости и беспристрастности в вопросах назначения и карьерного продвижения судей. Более того, в отмеченных процедурах отсутствуют объективные и четкие критерии отбора судей, связи с чем большое количество кандидатов отбираются непрозрачным образом, основанным главным образом на консультациях, проводимых за закрытыми дверями, что создает риски коррупции, фаворитизма и предвзятых решений².

9. КСЕС рекомендует ограничиться лишь проверкой причастности к уголовно-наказуемым деяниям и финансового положения кандидатов на судейские должности. От дополнительных проверок, по мнению Консультативного совета, следует отказаться.

В практической плоскости соответствующее требование реализуется путем установления правил декларирования активов и закрепления права представителей судейского корпуса осуществ-

¹ См.: Раздел 46 и далее АСЖ; Раздел 23 и далее Кодекса административного судопроизводства.

² См.: п. 113 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Сербии// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>

лать иную (внесудебную) деятельность. Применительно к вопросу регулирования обязательств по декларированию активов целесообразно отметить, что большинство стран – участников ГРЕКО возлагают соответствующие обязанности на представителей судейского сообщества. Однако отмеченный подход не является взаимоисключающим по отношению к иным способам регулирования рассматриваемых обязательств. Рассмотрим *три модели закрепления обязательных требований по декларированию доходов*:

1) классическая модель законодательного закрепления обязанности судей представлять декларации своих активов.

Так, в Италии в соответствии с пунктом 22 статьи 17 Закона № 127/1997 к обычным мировым судьям применяется закон № 441 от 5 июля 1982 года о положениях об обнародовании финансового состояния выборных должностных лиц и государственных должностных лиц на руководящих должностях. В США Закон об этике (The Ethics in Government Act) устанавливает обязательное требование о ежегодном предоставлении федеральными судьями декларации об активах. В Литве судьи должны представить три декларации в соответствии с Законом о декларации активов резидентов (LDAR), Законом о подоходном налоге с населения и LAPPICS. В Сербии судьи обязаны представлять отчет о раскрытии информации о своей собственности и доходах, а также о собственности и доходах своих супругов или гражданских партнеров и несовершеннолетних, проживающих в семье, в течение 30 дней после выборов;

2) уведомительный порядок направления информации о доходах от внесудебной (дополнительной) оплачиваемой деятельности (так, например, в Нидерландах при отсутствии классической модели декларирования доходов имеет место законодательно закрепленная обязанность судьи, за исключением заместителей судей, уведомлять коллегия суда о ежегодной сумме вознаграждения, получаемой за любую дополнительную деятельность);

3) полное отсутствие каких-либо требований о декларации активов, доходов и иных обязательств судьями и их родственниками (например, соответствующая модель представлена в Германии¹ и Чешской Республике²).

¹ См.: Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Германии// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b>

² См.: Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии// URL:

Проведенное исследование свидетельствует, что практическая реализация права судейского сообщества на осуществление иной (помимо отправления правосудия) деятельности в различных государствах также характеризуется дифференцированным подходом, позволяющим сгруппировать схожие по структуре модели в следующем виде:

1) нормативное закрепление определенных ограничений.

Так, например, в США Кодекс поведения ограничивает возможности судей принимать определенные типы государственных назначений (Canon 4G), членство в некоммерческих советах (Canon 4B) и ограничивает судей от участия в другой финансовой и деловой деятельности (Canon 4D). Кроме того, судьям запрещено заниматься юридической практикой в соответствии с Canon 4A Кодекса поведения. Кодекс поведения также запрещает работу в качестве арбитра или посредника вне суда¹. Судьи Федерального конституционного суда Германии не должны быть членами Бундестага, Бундесрата, Федерального правительства или любого из соответствующих органов земли². Кроме того, функции судьи в Федеральном конституционном суде исключают любую другую профессиональную деятельность, за исключением профессора права или лектора права в немецком высшем учебном заведении. Функции судьи Федерального конституционного суда имеют приоритет над такими академическими функциями³. В соответствии со статьей 16 (1) Королевского указа № 12/1941 Италии магистраты не могут занимать частные или государственные должности или чины, за исключением должности сенатора, национального советника или неоплачиваемого администратора благотворительных государственных учреждений. Ряд нормативных ограничений также следует отметить в Чешской Республике, Швеции и Литве;

2) неограниченная внесудебная деятельность с условием обеспечения прозрачности мониторинга вторичной деятельности судей.

Так, в Норвегии право судей на осуществление внесудебной деятельности не ограничено какими-либо правовыми нормами, однако в соответствии с разделом 121e Закона о судах судьи должны регистри-

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c319b>

¹ См.: п. 187 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806dc0f7>

² См.: Статья 94(1) Основного Закона.

³ См.: Раздел 3(4) BVerfGG

ровать такую деятельность. Отдельно следует отметить, что реестр внесудебных действий судей доступен для общественности онлайн на официальном сайте NCA. В *Нидерландах* судьи обязаны уведомлять коллегия суда о иных занимаемых ими должностях;

3) полное отсутствие мониторинга иной оплачиваемой (помимо отправления правосудия) деятельности.

Соответствующая модель представлена в *Чешской Республике*. Нормы закона не требуют, чтобы судьи сообщали о занятии иными разрешенными видами деятельности, такими как педагогическая или художественная, или деятельностью в консультативных органах министерства.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что в рамках действующих рекомендаций КСЕС ключевым направлением политики обеспечения надлежащих условий для предотвращения коррупции является **повышение прозрачности мониторинга вторичной деятельности судей**, связанного в первую очередь не с введением дополнительных ограничений на осуществление внесудебной деятельности, а с повышением транспарентности и усилением контроля за второстепенной деятельностью судей. Таким образом, наиболее **прогрессивные модели соответствующего мониторинга представлены в Норвегии и Нидерландах**.

Отдельно целесообразно отметить, что проведенное исследование свидетельствует о следующем закономерном положении дел: страны, практикующие систему неограниченной внесудебной деятельности при условии обеспечения прозрачности мониторинга такой деятельности, являются государствами с наиболее высоким уровнем общественного доверия к представителям судейского корпуса. Соответствующий вывод свидетельствует о прогрессивности и целесообразности использования отмеченной модели нормативного регулирования дополнительной (внесудебной) деятельности судей.

10. Организация системы служебной аттестации, основанной на принципах прозрачности и объективности оценки.

Проведенное исследование свидетельствует о превалирующей роли количественных критериев оценки деятельности судейского корпуса в большинстве стран – участников ГРЕКО. Так, например, в *Сербии* отрицательной чертой действующей системы оценки деятельности судейского корпуса является превалирующая роль элементов производительности, даже среди так называемых «качественных» критериев. Аналогичная ситуация имеет место в *Грузии*. Два раза в год Высший совет юстиции проводит оценку всех судей судов первой и второй ин-

станций на основе статистических данных и с помощью специальной электронной программы. **Система оценки судей направлена на установление уровня эффективности судебной работы на количественной основе.** В процессе оценки учитываются следующие критерии: количество разрешенных дел; сложность разрешенных дел; соблюдение процессуальных сроков рассмотрения дела; соблюдение сроков подготовки судебных решений; стабильность решений¹.

11. Дисциплинарное производство в отношении судейского корпуса должно проводиться главным образом специализированными судебными органами.

Данные настоящего исследования показывают, что не во всех странах – участниках ГРЕКО созданы специальные органы по привлечению судей к дисциплинарной ответственности. Следовательно, целесообразно рассматривать две группы стран, по-разному реализующих соответствующую рекомендацию КСЕС:

1) **группа стран, в которых успешно функционирует специализированный орган по привлечению судей к дисциплинарной ответственности** (основной состав рассматриваемых органов главным образом сформирован из представителей судебной власти).

Так, например, в Италии специальный орган *Collegio dei Probiviri* отвечает за наложение дисциплинарных взысканий на магистратов, когда их действия противоречат общим целям Ассоциации и могут дискредитировать судебную систему (статья 9, Устав ANM). В Чешской Республике судья может быть отстранен от должности только по решению **Дисциплинарного суда** за дисциплинарные нарушения, предусмотренные законом². В Грузии полномочия по рассмотрению дисциплинарных дел в отношении судей были переданы **Дисциплинарной коллегии судей** и общим судам. В Швеции вопросы дисциплинарных мер решаются **Национальным советом по дисциплинарным нарушениям**, компетенция которого распространяется на высших должностных лиц, включая судей и прокуроров. В целях реализации рекомендации КСЕС о целесообразности дисциплинарного производства в отношении судейского корпуса главным образом специализированными судебными органами³ в Литве была создана **Комиссия по этике и дисциплине судей**.

¹ См.: п. 98 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии.

² См.: Статья 86 АСЖ. Раздел “Надзор и принудительное исполнение” (параграф 131и далее).

³ См.: Заключение КСЕС № 21 о предупреждении коррупции среди судей (2018) // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1.

2) ко второй группе государств, в которых отсутствуют специализированные органы по привлечению судей к дисциплинарной ответственности, относятся все остальные рассмотренные в рамках настоящего исследования страны – участники ГРЕКО.

12. Нормативное закрепление принципов этического поведения судей. Консультативный совет европейских судей особо отмечает, что соответствующее нормативное закрепление этических норм и правил должно сопровождаться их *практической реализацией*, которая, в свою очередь, возможна при организации надлежащих разъяснительных мероприятий (предоставлении судьям электронных или бумажных материалов с объяснением того, как лучше всего вести себя при конкретных обстоятельствах; регулярная профессиональная подготовка по соответствующему направлению; назначение сотрудника по вопросам этики или комиссии по этике в каждом суде).

Ассамблея также призывает все государства-члены, создающие основы для минимизации рисков, связанных с коррупцией, не только юридически закрепить этические нормы и принципы судейского поведения, но и *разработать эффективные механизмы мониторинга*¹.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что большинство стран – участников ГРЕКО стремится выполнить рекомендации КСЕС в части принятия сводов этических норм, обеспечивающих профессиональные стандарты поведения судейского корпуса. Однако в части разработки и принятия руководств по реализации соответствующего кодекса этики не приходится говорить о массовых успехах государств. В связи с чем целесообразно выделить *две модели стран – участников ГРЕКО, по-разному реализующих соответствующие рекомендации*:

1) *государства, в которых не разработаны надлежащие руководства по реализации кодекса этики*. К соответствующей группе стран следует отнести Сербию, Чешскую Республику, Грузию, Норвегию. Этический кодекс в Италии не содержит каких-либо положений, касающихся его мониторинга, и не предусматривает санкций за нарушение правил поведения.

2) *государства, обеспечивающие практическую реализацию кодекса этики путем принятия соответствующих комментариев, разъяснений и иных прикладных материалов к базовому кодексу поведения*. Например, в США действуют Комментарии и правила этики, принятые к Кодексу поведения судей Соединенных Штатов. В рамках

¹ См.: Доклад члена Комитета по правовым вопросам и правам человека Киммо Саси // URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12339&lang=en>

рассматриваемой рекомендации целесообразно обратить внимание также на позитивный опыт США в сфере интерактивного обучения представителей судейского корпуса, которое реализуется посредством:

- **интерактивных презентаций по этике;**
- организации **обучения в Интернете;**
- периодической рассылки судьям **обновлений в сфере этики по электронной почте.**

Во всеобъемлющем компендиуме Германии содержатся пояснительные комментарии и практические примеры. Кроме того, он включает в себя большое количество различных административных положений и руководств (как на федеральном уровне, так и на уровне земель), которые, как правило, содержат всеобъемлющие кодексы поведения и ряд примеров дел и объяснений типичных ситуаций в сфере коррупции, спонсорства и конфликта интересов¹. В Литве, помимо непосредственно Этического кодекса, Судебный совет утвердил 28 июня 2013 года практическое руководство, прилагаемое к Кодексу этики. В этом руководстве обсуждаются все принципы и приводятся практические примеры, рекомендации, основанные на решениях Комиссии по этике и дисциплине судей, Честного суда, Верховного суда и Бангалорских принципах поведения судей².

13. Отдельно целесообразно рассмотреть вопрос о конфликте интересов.

В соответствии с заключением КЕСС № 21 под **конфликтом интересов** следует понимать ситуацию, когда судья принимает решение по делу, в котором он/она имеет прямые или косвенные личные или финансовые интересы.

В соответствии с Рекомендациями Организации экономического сотрудничества и развития по управлению конфликтами интересов на государственной службе (2005)³ под **конфликтом интересов** целесообразно понимать конфликт между государственными обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, в кото-

¹ См.: п. 31 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Германии // URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168072fd68>

² См.: п. 132, 133 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

³ См.: Рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития по управлению конфликтами интересов на государственной службе (2005) // OECD guidelines for managing conflicts of interest in the public service (2005) // URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

ром интересы частного лица в служебном положении могут ненадлежащим образом повлиять на выполнение его служебных обязанностей¹.

В рассматриваемом контексте стоит отметить следующие направления противодействия коррупционным проявлениям, практическая реализация которых должна способствовать надлежащему урегулированию конфликтных ситуаций.

Первым направлением является **утверждение четких правил принятия подарков**. Речь идет о принятии государствами либо отдельных законов, регулирующих особенности получения должностными лицами подарков, либо включение соответствующих норм в общие законы, регламентирующие правила поведения государственных служащих. Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что государства-члены ГРЕКО в основном принимают вторую модель нормативного регулирования.

Например, в США соответствующие нормы закреплены в Законе об этике в правительстве (*The Ethics in Government Act; 5 USC §§ 7351 и 7353*), в Нидерландах общий запрет на возможность принятия подарков от участников процесса и иных заинтересованных лиц содержится в Кодексе поведения судейского персонала (*The Code of Conduct for judicial personnel*).

Отдельно необходимо отметить, что в ряде государств подобного рода правила принятия судьями подарков отсутствуют вовсе, например, в Чешской Республике, Швеции. Власти ссылаются в этом отношении на преступления, связанные с подкупом должностных лиц в соответствии с Уголовным кодексом, и на общие правила о правах и обязанностях судей, такие как обязанность воздерживаться от любых действий, которые могут препятствовать достойному осуществлению судейских функций или каким-либо образом повлиять на процесс беспристрастного, независимого и справедливого принятия решений².

Вторым направлением является **раскрытие информации о деятельности, осуществляемой вне суда**, внутренним структурам судебной системы в той мере, в какой может иметь место коллизия интересов.

В рамках рассматриваемого способа противодействия коррупции в судебной системе целесообразно выделить три основных подхода практической реализации соответствующей рекомендации КСЕС:

¹ См.: Там же. С. 13.

² См.: п. 126 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии.

– **первая модель** представляет собой полное исключение любой дополнительной профессиональной деятельности судей, за исключением преподавания в высшем учебном заведении (соответствующая модель представлена в Германии);

– **вторая модель** характеризуется низким уровнем прозрачности мониторинга иной оплачиваемой (помимо отправления правосудия) деятельности, в частности, закон не требует, чтобы судьи сообщали о разрешенных второстепенных видах деятельности, таких как педагогическая или художественная деятельность, или о деятельности в консультативных органах различных министерств и ведомств (соответствующая модель получила распространение в Чешской Республике);

– прогрессивным опытом в рассматриваемом направлении целесообразно считать **третью модель**, представленную в Нидерландах. Суть рассматриваемой модели заключается в максимальной интегрированности судейского корпуса в гражданское общество, результатом чего является возможность осуществлять любой вид дополнительной деятельности с условием обеспечения прозрачности соответствующей деятельности путем обязательного уведомления коллегии суда о намерении занять иные должности и внесения соответствующих данных в специальный общедоступный реестр сопутствующих должностей.

Третьим направлением является **оптимизация системы декларирования активов**¹ (создание в рамках или за пределами судебной системы специального органа, которому было бы поручено следить за своевременностью и точностью таких заявлений). Реализация соответствующих рекомендаций должна производиться с учетом принципа соразмерности вмешательства в личную жизнь.

Четвертым направлением предотвращения конфликта интересов является **формирование максимально объективной системы распределения дел** (например, фамилии сторон, специализация и др.).

Проведенное исследование позволяет установить тенденцию к стремлению основного количества государств-членов ГРЕКО создать максимально объективные условия распределения судебных дел (исключением является Грузия, где по настоящее время функционирует система «последовательного» распределения дел, не обеспечивающая беспристрастность в процессе принятия решений по делу). Так, в Нидерландах функционирует специальный Кодекс, регулирующий рас-

¹ См.: п. 9 соответствующего перечня рекомендованных КСЕС способов предотвращения коррупции.

пределение дел; в Германии распределение дел в компетентном суде регулируется специальным планом распределения, который утверждается президиумом суда как акт судейского самоуправления до начала финансового года; в Чешской Республике функционируют так называемые «раунды загрузки дел»; в Швеции система распределения дел построена на принципах случайности выборки и т. д.

Особое внимание следует обратить на наиболее прогрессивный опыт США в соответствующем направлении. Так, в судах первой инстанции США создана **комплексная система независимого распределения дел, объединяющая методы случайного, ротационного, тематического и отраслевого назначения судебных дел**. Необходимо отметить, что комплексный подход к процедуре распределения судебных дел позволяет: наряду с обеспечением независимости от воли конкретных судей учитывать качественные характеристики поступающих на рассмотрение дел (специализацию); справедливо распределять рабочую нагрузку между судьями; рационально использовать временной ресурс.

В контексте комплексного подхода к организации системы распределения дел целесообразно отметить систему автоматизированного распределения дел ЛІТЕКО в Литовской Республике. Кроме того данная система поддерживает **функцию контроля процессуальных сроков**, обеспечивая таким образом качество правосудия и эффективность разбирательства путем мониторинга причин необоснованных задержек.

Соответствующий принцип комплексности может быть конструктивно вписан в национальную (российскую) систему распределения дел в целях обеспечения наибольшей независимости рассматриваемого процесса и возможности учета частных особенностей, возникающих в ходе распределения.

Систематизируя выше представленную информацию, целесообразно все страны участники ГРЕКО дифференцировать по двум основаниям:

I. В основу первой классификации используемых моделей распределения дел положен **факт наличия или отсутствия автоматизированных систем**:

- а) наличие автоматизированной системы распределения дел – Италия, Чехия, Литва, США.
- б) отсутствие автоматизированной системы распределения дел – Сербия, Грузия.

II. В основе второй классификации – **уровень прозрачности в политике распределения дел**:

а) отсутствие прозрачности в политике распределения дел – Норвегия, Грузия;

б) обеспечение надлежащего уровня прозрачности в системе распределения дел – Германия, Швеция, Нидерланды, США.

Пятым направлением является **функционирование надежных правил в отношении отвода и самоотвода судей** в случае явной или даже потенциальной предвзятости¹.

Следует отметить, что в рамках проведенного исследования зафиксировано два подхода к процедуре отвода и самоотвода судей:

– **формализованный подход** выражается в полном соблюдении законодательно установленной процедуры отвода судей на практике.

Например, соответствующий подход имеет место в США, где действует **Кодекс поведения об отводе** (*Code of Conduct provisions on recusal*), четко регламентирующий поведение судей при возникновении конфликта интересов.

– **неформализованный подход** проявляется в существенных расхождениях нормативно-установленных правил отвода и практической реализации соответствующего процесса дисквалификации. Так, например, в Нидерландах на практике отзыв судей в основном происходит неформально, не прибегая к официальной нормативно закрепленной процедуре (вызовы и просьбы об отзыве рассматриваются отделением из трех судей в суде).

Помимо выше рассмотренной классификации подходов к процедуре отвода и самоотвода судей целесообразно обратить внимание на автоматизацию процесса выявления оснований для отвода судей как прогрессивного направления совершенствования системы урегулирования конфликта интересов в судебной системе путем обеспечения максимальной независимости соответствующего процесса от факторов судейского усмотрения. Так, в настоящее время существует **две модели скрининга конфликта интересов**:

1) автоматизированная система скрининга конфликта интересов (США);

2) неавтоматизированная система скрининга конфликта интересов (на судью накладывается обязательство самостоятельно оценивать и контролировать дело на предмет возможного отвода). Соответствующая система функционирует, например, в Германии, Италии, Чехии.

¹ См.: Раздел III (В) пп. (с) абз. 11 Заключения КСЕС № 21 о предупреждении коррупции среди судей (2018) // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1

14. Судьи обязаны сообщать компетентным судебным органам о коррупционных деяниях, совершенных коллегами. Таким образом, судья несет личную ответственность не только за свое поведение, но и за поведение других представителей судебной системы в целом.

Результаты проведенного исследования свидетельствуют о низком уровне реализации соответствующего установления странами – участниками ГРЕКО. Законодательство большинства рассмотренных стран не включает в обязанности судей требование об обязательном информировании руководства о дисциплинарных проступках своих коллег при осуществлении правосудия. Исключением является законодательство Норвегии. Последняя статья «Этических принципов для судей» (*The Ethical Principles for Judges*), касающаяся **коллегиального вмешательства**, требует, чтобы судьи, которым стало известно о нарушениях этических принципов коллегами, надлежащим образом рассматривали такие нарушения и вмешивались в случае их ответственности¹.

15. Формирование соразмерных санкций (уголовной, административной или дисциплинарной ответственности) за коррупционные преступления в судебной системе.

16. Обеспечение существования независимого центрального органа по противодействию коррупции на национальном уровне.

Проведенное исследование показало, что практическая реализация соответствующей рекомендации КСЕС носит фрагментарный характер. В большинстве исследованных государств до сих пор не организована деятельность центрального специализированного органа по противодействию коррупции в рамках общегосударственной стратегии противодействия коррупции (например, Германия, Чешская Республика, Литва).

Позитивным примером практической реализации рассматриваемого требования является создание системы органов по противодействию коррупции в Сербии. Так в настоящее время успешно функционирует **Агентство по борьбе с коррупцией (АСА)**², которое было создано на основании Закона 2008 года об Агентстве по борьбе с коррупцией (*LACA. Цель создания органа – устранение причин коррупции и, как следствие, усиление взаимодействия государственных органов и*

¹ См.: п. 151 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c7a66>.

² Официальный сайт Агентства по борьбе с коррупцией в Сербии // URL: <http://www.acas.rs>

должностных лиц в сфере повышения уровня доверия граждан к учреждениям и их представителям. АСА имеет статус автономного государственного органа, подотчетного Национальному собранию Сербии¹.

Другую важную роль в сфере борьбы с коррупцией в Сербии играет *Совет по борьбе с коррупцией*, созданный в 2001 году в качестве экспертного правительственного органа².

Аналогичный орган по борьбе с коррупцией создан и успешно функционирует в Италии (*Национальный орган по борьбе с коррупцией (ANAC)*).

17. Развитие международного сотрудничества в области предупреждения коррупции среди судей.

18. Повышение прозрачности и информационной открытости судебной системы³.

Примером практической реализации соответствующей рекомендации КЕСС является организация комплекса мероприятий, направленных на повышение уровня прозрачности судебной системы и доверия общественности к принимаемым судебским корпусом решениям. К числу таких мероприятий следует относить:

1) *институциональный элемент* (например, в организационной структуре Совета судей Литвы был создан *специальный комитет по связям с общественностью, назначены представители в судах*);

2) *организационный элемент*. Так, в Литве Советом судей были одобрены правила предоставления информации о судебных делах, организованы учебные курсы по коммуникации, а также судьям было рекомендовано публично комментировать и разъяснять свои решения. Что касается организации методической работы – опубликовано «Руководство по коммуникациям для судов»⁴. В Нидерландах в декабре 2012 года в Интернете был опубликован *всеобъемлющий Справочник по добросовестности судей*, в котором собраны соответствующие международные и национальные рекомендации; в том же году был *открыт интерактивный веб-сайт, где судьи могут обсуждать спо-*

¹ См.: п. 17 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Сербии// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>.

² <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/content/cid1015/founding-and-jurisdiction>

³ См.: Заключение КЕСС № 7 (2005) «Справедливость и общество» // URL: <https://rm.coe.int/1680747698>

⁴ См.: п. 34 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168070b750>.

ры об объективности и беспристрастности; были организованы **дискуссии о честности** между коллегами на уровне каждого суда¹.

Следует отметить, что изложенные далее способы противодействия коррупции в судебной системе сформированы по следующему принципу: указанные ниже международные нормативные правовые акты содержат и иные способы противодействия коррупции, однако они совпадают с выше отмеченными, в связи с чем не дублируются. Таким образом, обращается внимание на способы, не отмеченные ранее.

Резолюция (97) 24²:

19. Обеспечить скоординированную криминализацию коррупции на национальном и международном уровнях³.

20. Судейский иммунитет не должен препятствовать эффективному разбирательству в отношении них⁴. Проведенное исследование свидетельствует, что большинство стран – участников ГРЕКО стремится ограничить иммунитет против расследования или судебного преследования за коррупционные преступления степенью, необходимой и достаточной для обеспечения независимости судебной власти. Таким образом, в зависимости от степени ограничения судейского иммунитета целесообразно рассматривать **две модели практической реализации** соответствующей рекомендации КСЕС:

1) **неограниченная реализация иммунитета судей.** Так, магистраты *Италии* могут быть привлечены к уголовной ответственности за правонарушения, совершенные за пределами, и при исполнении своих функций. Они не пользуются никаким иммунитетом. В *Нидерландах* представители судебной власти не обладают иммунитетом от судебного преследования за преступное поведение;

2) **реализация иммунитета судей с определенными ограничениями.** Так, в целях реализации рекомендации КСЕС об ограничении иммунитета судей в Норвегии установлено, что иммунитет от уголовного преследования не распространяются на судей, **за исключением следующих случаев:**

¹ См.: п. 91 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах.

² См.: Резолюция (97) 24, принятая Комитетом министров Совета Европы о двадцати руководящих принципах борьбы против коррупции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806cc17c>

³ См.: Там же.

⁴ См.: Доклад члена Комитета по правовым вопросам и правам человека Киммо Саси // URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12339&lang=en>

□ Требования о возмещении ущерба судьям, основанные на содержании их решений, не могут быть поданы, если решение не отменено, не аннулировано или судья не осужден за преступление, связанное с решением (*пункт 3 статьи 200 Закона о судах*).

□ Требования об аннулировании клеветнических заявлений не могут быть поданы, если заявление было частью судебного или иного решения судьи (*статья 253 № 3 а Уголовного кодекса*).

В Грузии иммунитет судей ограничивается функциональным компонентом – деятельностью, связанной с участием судей в принятии процессуальных решений.

21. Принять прозрачные процедуры, регулирующие государственные закупки, которые будут способствовать добросовестной конкуренции и сдерживанию коррупционеров (в том числе в судебной системе).

22. Поощрять исследования в области противодействия коррупции.

В Докладе члена Комитета по правовым вопросам и правам человека Киммо Саси особо отмечается, что борьба с судебной коррупцией путем искоренения нецелесообразна, в связи с чем:

23. Предлагается более конструктивный и практически реализуемый способ противодействия коррупции – разработка специальных мер защиты «информаторов» с целью формирования мотивационных условий не только к выявлению признаков коррупционных правонарушений, но и сообщению о них соответствующим юрисдикционным органам¹.

Следует отметить, что Питером Омтзигтом (*Нидерланды, EPP / CD*) в 2009 году был подготовлен доклад по соответствующему вопросу, в котором предлагались конкретные меры для защиты информаторов как на национальном, так и на европейском уровнях².

24. Проведение публичных кампаний и/или программ, направленных на повышение общего уважения к судебной системе и улучшение положения граждан, понимание важности независимости судебных органов и разделения властей³.

В заключении КЕСС № 21 (2018) о предупреждении коррупции среди судей отмечается, что, по утверждениям представителей многих

¹ См.: Доклад члена Комитета по правовым вопросам и правам человека Киммо Саси // URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12339&lang=en>

² См.: Там же.

³ См.: Доклад члена Комитета по правовым вопросам и правам человека Киммо Саси // URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12339&lang=en>

государств, уровень массового восприятия коррупции существенно выше, чем количество выявленных случаев коррупции. При этом лишь незначительная доля опрошенных могла утверждать, что они лично сталкивались со случаями судебной коррупции. Основным источником их представлений стал общий стереотип о коррумпированности судебной системы, не основанный на исследованиях либо количественной статистике.

Аналогичный вывод содержится в Докладе уполномоченного по правам человека Совета Европы¹.

Причины такого положения вещей множественны, однако одним из основных факторов в международной практике признается *недостаточно эффективная информационная политика судебной власти*.

Это имеет под собой ряд объективных оснований: суды должны оставаться в определенной степени закрытыми, исходя из соображений обеспечения прав и законных интересов сторон, невозможности комментирования процессов, которые находятся либо находились в производстве коллег и т.п.

С другой стороны, отмечается, что в рамках перечисленных ограничений судебная власть чаще всего использует рычаги информационной политики недостаточно эффективно. Неоправданная закрытость и нетранспарентность порождает подозрения в небеспристрастности и коррумпированности судей.

Другой источник мифа о судебной коррупции – недобросовестные информационные кампании со стороны смежных профессиональных групп (стороны обвинения, адвокатов (особенно в случае проигранного дела либо в целях оказания давления на суд), представителей публичной власти, оправдывающих таким образом неэффективность собственной деятельности) (*n. 57 Заключения КСЕС № 21*).

При этом во всех странах существует общая проблема получения достоверных статистических данных об уровне коррупции в судебной системе. Количественные данные Transparency International остаются в значительной степени общими, не увязаны с официальными данными и основаны преимущественно субъективном мнении респондентов (*n. 16, 69 Доклада ПАСЕ 12058 (2009)*). Это делает суды и общество особенно уязвимыми к недобросовестным информационным кампаниям либо голословным утверждениям о распространенности коррупции.

В п. 83, 87 Доклада ПАСЕ 12058 (2009) подчеркивается важная роль общих коррупционных «традиций» в государстве, включая уро-

1 (Viewpoint of the Commissioner for Human Rights, 24 June 2008, www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080624_en.asp)

вень влияния политической коррупции судебскую, поскольку с этим связан уровень рисков коррупционного поведения.

При этом отмечается взаимосвязь между указанными традициями и информационными кампаниями: публичные утверждения о массовой коррумпированности должностных лиц в отсутствие конкретных фактов и обоснований делает коррупцию элементом нормальной повседневности, частью политической традиции.

Можно утверждать, что **недобросовестные информационные кампании по дискредитации судов и судей (как конкретных, так и судебной системы в целом) стимулируют рост реальной коррупции.**

В международных документах признается, что такого рода кампании представляют угрозу для обеспечения верховенства права (*п. 65 Заключения КСЕС № 21*).

Неоправданные публичные утверждения о судебной коррупции стимулируют недоверие населения к судебной власти, способствуют формированию заведомо негативного отношения к представителям судебного корпуса, нейтральности и беспристрастности принимаемых ими решений, формируют представление о нормальности и необходимости внесения «платы» за желательное решение, тем самым мотивируя стороны процесса к коррупционному поведению.

С другой стороны, неоправданные представления о коррупции в судебском корпусе демотивируют судей к обеспечению необходимых этических стандартов (по принципу утверждения стереотипа о нормальности коррупции и отсутствия дополнительного репутационного ущерба). Как отмечается в п. 20 Рекомендацией Комитета министров Совета Европы СМ/Rec(2010)12 судьи являются частью общества, и не могут эффективно вершить правосудие в отсутствие доверия со стороны общества.

Фактически такого рода информационные кампании являются пропагандой коррупционной модели поведения гражданского населения и представителей государственной власти.

В международной практике **выработан ряд способов решения обозначенной проблемы.**

Прежде всего, рекомендуется *непосредственное проведение публичных кампаний и/или программ*, направленных на повышение общего уважения к судебной системе, понимание важности независимости судебных органов и системы разделения властей (*Доклад ПАСЕ 12058 (2009)*). Правильно выбранный вектор информационной политики государства способен сдвинуть общественные оценки качества правосудия

и минимизировать указанные выше негативные эффекты. Кроме того, необходимо систематически разъяснять риски коррупционного поведения.

Так, во многих странах (*например, в Нидерландах*), несмотря на отдельные ставшие публичными случаи судебной коррупции, основной фокус СМИ направлен на профилактику коррупции (а не борьбу с ней как с актуальным явлением), укрепление независимости и беспристрастности представителей судебной власти, обеспечение ее авторитета, а также положительного восприятия гражданами работы представителей судейского корпуса.

Вторая основная рекомендация – *проведение самой судебной властью проактивной информационной политики (п. 59 Заключения КСЕС № 21)*:

(а) в части информирования общества о работе судебной системы и специфике правосудия в целом. Гражданское общество должно осознавать логику судопроизводства, связанность представителей судебной власти законом, определенными канонами поведения и этическими нормами, предопределяющими беспристрастное принятие решений по делу. Это позволит снять неоправданные ожидания и общественное осуждение стандартных для правосудия моделей поведения (например, оценки доказательств, судейского усмотрения);

(б) в части информирования о конкретных делах, особенно резонансных и важных для общества, в том числе тех, где может возникнуть подозрение в отсутствии беспристрастности суда.

Наконец, в международной практике находит признание, что *судьи должны получать защиту от недобросовестных дискредитирующих кампаний*, поскольку в силу специфики своей должности судьи не могут обеспечить ее самостоятельно. Бремя защиты конституционной роли судебной власти должно лежать не только на судьях, но и на законодательной и исполнительной власти, гражданском обществе, СМИ (п. 16, 65 Заключения КСЕС № 21).

В этой связи признается необходимость обеспечить, прежде всего, соответствие критических высказываний в адрес судебной системы требованиям п. 10(2) Европейской конвенции о правах человека, ограничивающего осуществление свободы слова необходимостью обеспечения авторитета судебной власти и исключающего неоправданные дискредитирующие информационные кампании.

В Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2010)12 указывается на недопустимость критических высказываний представителей иных ветвей власти, которые бы подрывали

независимость судебной власти, общественное доверие к ней, готовность исполнять судебные акты (п. 18). В целом комментирование судебных разбирательств (как со стороны представителей власти, так и СМИ и гражданского общества) не должно умалять принцип независимости судебной власти и беспристрастности правосудия (п. 19).

На этой основе в настоящее время в ряде стран (*например, в Латвии*) получает распространение практика разработки кодексов этики взаимодействия судов и СМИ, включающих правила освещения деятельности судов в информационном пространстве.

2. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах зарубежных стран

2.1. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах США

Состояние коррупции в государственном секторе

Конституция Соединенных Штатов разделяет государственную власть на три отдельные ветви: законодательную, судебную и исполнительную. В Соединенных Штатах давно признано, что коррупция представляет собой постоянную угрозу для надлежащего функционирования любой из этих ветвей власти, и, как следствие, значительные ресурсы направляются на ее предотвращение. В дополнение к строгому разделению полномочий в соответствии с Конституцией США, что само по себе влечет за собой предотвращение коррупции и наличие прочной правовой базы, существует ряд институтов и мер, специально предназначенных для выявления и предотвращения рисков коррупции посредством уголовного законодательства и правоприменения, кодексов этики, требований к раскрытию информации и тому подобное. Такие меры также следует рассматривать в более широких рамках общей транспарентности всех ветвей федерального правительства, основанных на существенных требованиях к прозрачности информации и политических процессов¹.

Общественное восприятие коррупции

Индекс восприятия коррупции Transparency International (TI) ставит Соединенные Штаты на 16-е место среди 177 стран, и, согласно данным Барометра глобальной коррупции TI (2013), большинство американских опрошенных считают, что *уровень коррупции в стране повышается*. В мировых показателях управления Всемирного банка борьба с коррупцией в США – 89,9 балла, что составляет 20 место среди 191 страны².

¹ См.: п. 1 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

² См.: п. 14 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

Восприятие общественностью уровня коррумпированности государственной власти.

В отчете ГРЕКО (2013 г.) указывается, что среди объектов данного обзора политические партии (76%) и законодательные органы (61%) возглавляют список учреждений, считающихся наиболее коррумпированными. Данные, касающиеся должностных лиц исполнительной власти (которая в Соединенных Штатах включает в себя прокуроров), немного лучше (55%). Данные, касающиеся судебной власти, еще более благоприятны (42%)¹.

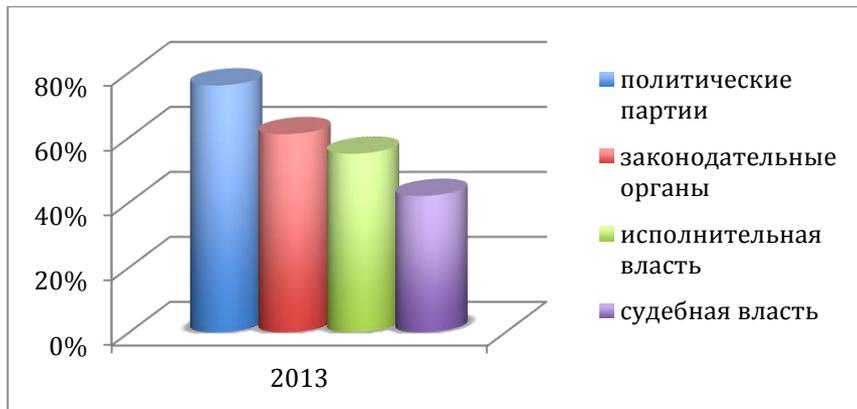


Рисунок №5 «Восприятие общественностью уровня коррумпированности государственной власти»

Способы мониторинга уровня коррупции в судебной системе

В связи с тем, что Соединенные Штаты Америки присоединились к ГРЕКО в 2000 году, одним из основных внешних способов мониторинга уровня коррупции в судах стало прохождение оценки в рамках проверочных мероприятий, проводимых соответствующей международной организацией. С момента своего вступления страна проходила оценку в рамках первого (в марте 2004 года), второго (в октябре 2006 года) и третьего (в декабре 2011 года) раундов оценки ГРЕКО².

¹ См.: п. 15 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

² См.: п. 5 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

В рамках соответствующих проверочных мероприятий используются следующие **техники установления уровня коррупции в судебной системе**:

- ответы на оценочный вопросник (Greco Eval IV (2016) 5E), представленные Соединенными Штатами¹;
- официальные встречи с представителями судебных органов, в том числе с судьями апелляционных, районных и арбитражных судов, а также с представителями Судебной конференции и Федерального судебного центра;
- встречи с представителями гражданского общества.

Способы предотвращения коррупции

1) Финансовые гарантии

Федеральные судьи получают оклады и пособия, установленные Конгрессом. Судейские оклады, трудовые гарантии и льготы сопоставимы с теми, которые получают члены Конгресса и другие высокопоставленные правительственные чиновники. **Конституция предусматривает, что денежное вознаграждение федерального судьи не может быть уменьшено на протяжении всей его службы.** Федеральные судебные оклады не меняются в зависимости от фактической занимаемой должности, стажа работы или какой-либо периодической оценки. В 2016 году годовой оклад Главного судьи (Верховного суда) составлял 260 700 долл. США (246 000 евро), помощников судей (Верховный суд) – 249 300 долл. США (235 000 евро), окружных (апелляционных судов) – 215 400 (203 000 евро), окружных судей. 203 100 долл. США (191 000 евро), а зарплата судей по делам о банкротстве и магистратах составила 186 852 долл. США (176 000 евро), то есть ставка, равная 92 % от заработной платы судьи районного суда (см. 28 USC § 153a и 28 USC § 634 (a) и (б)). Компенсация судей магистрата не может быть уменьшена в течение срока их полномочий².

Федеральные судьи получают заработную плату на протяжении всей жизни. Федеральные судьи имеют право на различные трудовые гарантии и льготы, которые доступны другим высокопоставленным

¹ См.: п. 9 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cbdfе>

² См.: п. 173 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

государственным чиновникам, например, возможность участвовать в государственных программах медицинского страхования и страхования жизни, а также в Федеральной государственной пенсионной программе. Судьям не предоставляется никаких дополнительных специальных льгот¹.

2) Система распределения дел

Наиболее распространенные методы распределения дел в судах первой инстанции (районных) включают:

- случайное назначение;
- ротационное назначение;
- тематические и отраслевые системы назначения.

Большинство федеральных окружных судов и судов по делам о банкротстве *случайным образом назначают дело конкретному судьбе* во время его подачи, который несет полную ответственность за дело до его прекращения. Официальные органы заявляют, что случайное назначение в целом помогает обеспечить справедливое распределение рабочей нагрузки и предотвращает «судейский шоппинг»².

В рамках *системы ротационного назначения* судьбе или судьям назначается период времени, в течение которого им назначаются все поступающие дела. Некоторые суды внедряют системы распределения дел, в которых гражданская часть дела распределяется случайным образом, а уголовная часть судопроизводства – ротационно. Такие системы помогают судьям освободить время для рассмотрения гражданских дел без частых перерывов, связанных с уголовными делами. *Тематические и отраслевые системы назначения* используются реже, поскольку они, как правило, создают различия в рабочей нагрузке. Суды, однако, часто используют темы определенных типов дел – таких как апелляции социального обеспечения и петиции заключенных – для определения назначений мировых судей³.

¹ См.: п. 174 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

² См.: п. 175, 176 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

³ См.: п. 175 – 181 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

В апелляционных судах дела обычно назначаются путем случайного отбора в коллегии из трех судей. Многие суды также внедрили *специальные процедуры для переназначения дел*, в которых судья отстранен (дисквалифицирован), для обеспечения того, чтобы все связанные дела были переданы одному и тому же судье или коллегии, и для специального назначения нестандартных и длительных процессов. Внутренние правила суда обычно детализируют эти специальные процедуры. Распределение судей по делам также регулируется положениями закона и *Кодекса поведения об отводе* (Code of Conduct provisions on recusal)¹.

3) *Этические принципы и правила поведения судей, конфликт интересов.*

Основополагающие этические принципы закреплены в следующих нормативных актах:

- общие нормы Конституции;
- Закон о соблюдении этических норм в системе государственного управления (*The Ethics in Government Act*), который применяется к государственным чиновникам, включая судей, например, в отношении принятия подарков.
- федеральные судьи подчиняются конкретному Кодексу поведения судей Соединенных Штатов (Code of Conduct for United States Judges);
- ряд этических и руководящих принципов, принятых Судебной конференцией.

Кодекс поведения (и толкование его консультативных заключений) содержит рекомендации для судей (*и иных сотрудников судебных органов*) по таким вопросам, как честность и независимость судей, судебная осмотрительность и беспристрастность, допустимая внесудебная деятельность и недопущение неправомерного поведения. Рассматриваемый нормативный акт содержит около 20 страниц и состоит из пяти «Канонов»:

- **Канон 1:** Судья должен отстаивать честность и независимость судебной власти.
- **Канон 2:** Судья должен избегать неправомерности и проявления неправомерности в любой деятельности.
- **Канон 3:** Судья должен выполнять свои обязанности честно, беспристрастно и старательно.

¹ См.: Там же.

• **Канон 4:** Судья может заниматься внесудебной деятельностью, которая согласуется с должностью судьи.

• **Канон 5:** Судья должен воздерживаться от любой политической деятельности¹.

Важным обстоятельством является то, что соответствующий Кодекс поведения не распространяется на судей Верховного суда, в связи с чем ГРЕКО рекомендует судьям Верховного суда признать себя связанными положениями соответствующего Кодекса поведения судей Соединенных Штатов².

4) Комитет по этике.

Следует отдельно отметить, что в США создан специальный **Комитет Судебной Конференции по вопросам кодекса поведения (Judicial Conference Committee on Codes of Conduct)**.

Комитет служит консультативным органом для судей по широкому кругу вопросов судебной этики, включая дисквалификацию и конфликт интересов. Статутное и соответствующее прецедентное право, Кодекс поведения судей США, соответствующий Комментарий и правила этики, принятые Судебной Конференцией, являются основными справочными документами. Помимо кодексов и правил, Комитет выпустил около восьмидесяти консультативных заключений, касающихся часто возникающих вопросов судебной этики. Комитет также контролирует обязательную систему проверки конфликтов и процесс утверждения «свидетельств об отчуждении», который разрешает судьям отчуждать и реинвестировать определенные финансовые активы для целей налогообложения во избежание конфликта интересов. **Цель Комитета** – обеспечить условия, при которых руководящие судебские этические принципы эффективно защищали бы справедливость и беспристрастность судебной власти, а также сохраняли независимость судейского корпуса³.

¹ См.: п. 182 – 185 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

² См.: п. 182 – 185 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

³ См.: п. 213 – 218 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

Основными функциями рассматриваемого Комитета являются:

- непосредственное консультирование судейского корпуса по вопросам этики;
- разработка и предоставление этического образования для судей.

Члены и сотрудники Комитета участвуют в обучении и подготовке по вопросам этики на судебных заседаниях, в частности в рамках программ, финансируемых Федеральным судебным центром. При обучении Комитет, как правило, рассматривает этические сценарии, полученные из конфиденциальных запросов, а также гипотетические проблемы этики, чтобы стимулировать обсуждение вопросов этики среди судей. На национальных и региональных совещаниях различных судей члены и сотрудники Комитета регулярно проводят **интерактивные презентации по этике**. Комитет также организует **онлайн-обучение**, например, этические тесты по различным темам, включая отвод, и периодически рассылает всем судьям **письменные этические обновления по электронной почте**. Все основные этические руководства предоставляются каждому судье в форме буклета и доступны на внутреннем веб-сайте судебной системы¹.

По результатам проверочных мероприятий GET также отметил, что судьи федерального окружного суда и апелляционного суда проходят обязательную подготовку по вопросам судейской этики в процессе назначения и что федеральным судьям предлагаются различные виды обучения (в том числе интерактивные), рассмотренные выше. Применительно к подготовке, фактически предоставляемой судьям, следует отметить, что несколько сотен судей первой инстанции приняли участие в национальных семинарах и иных ознакомительных лекциях по судейской этике. Однако судьи апелляционных судов не участвовали в этих мероприятиях, за исключением национального симпозиума. Таким образом, ГРЕКО настоятельно рекомендует расширить возможности этического обучения судей апелляционного суда².

Обучение и подготовка в отношении требований к раскрытию финансовой информации обеспечивается **Комитетом Судебной Конференции по раскрытию финансовой информации**.

¹ См.: п. 213 – 218 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806dc0f7>

² См.: Там же.

5) Отвод судей.

Формально регулируется двумя законами: 28 U.S.C. § 144 и 28 U.S.C. § 455(a).

Соответствующие нормативные акты определяют пять конкретных ситуаций, в которых отвод судьи является обязательным, и стороны не могут от отвода в ни при каких условиях.

Пять обязательных ситуаций отвода:

1) судья предвзято относится к какой-либо из сторон или владеет личной информацией о спорных фактах по делу;

2) судья или адвокат, с которым судья ранее занимался юридической практикой, выступал адвокатом по данному делу, либо судья или адвокат был свидетелем по данному делу;

3) судья лично, его супруга или несовершеннолетний ребенок имеют какой-либо финансовый интерес в предмете спора или к стороне спора, или любой другой интерес, который может существенно повлиять на исход разбирательства;

4) судья, супруга судьи или близкий родственник является стороной, адвокатом, свидетелем в деле или имеет какой-либо иной интерес, который может существенно повлиять на исход разбирательства;

5) судья, находящийся на государственной службе, участвовал в качестве судьи, адвоката, консультанта или свидетеля в данном судебном разбирательстве или высказал мнение по существу конкретного спорного дела¹.

Таким образом, в США *создана система институциональных гарантий*, необходимых для соблюдения законов об отводе и Кодекса поведения, а именно: случайным образом назначенные дела и то, что в начале дела судья обязан оценить, требуется ли дисквалификация.

6) Иные способы предотвращения коррупции:

а) Судья имеет право управлять инвестициями, включая недвижимость, и заниматься другой приносящей доход деятельностью, однако должен воздерживаться от финансовых и деловых операций, требующих использование судьей своего должностного положения и привлекающих судью к частым сделкам или постоянным деловым отношениям с адвокатами или другими лицами, которые могут предстать перед судом, в котором работает судья.

¹ См.: п. 189 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

б) *Нормативное закрепление определенных ограничений по службе.*

Например, Кодекс поведения ограничивает возможности судей занимать определенные виды государственных должностей (Canon 4G), иметь членство в некоммерческих советах (Canon 4B) и ограничивает участие судей в другой финансовой и деловой деятельности (Canon 4D). Кроме того, судьям запрещено заниматься юридической практикой в соответствии с Canon 4A Кодекса поведения. Кодекс поведения также запрещает работу в качестве арбитра или посредника вне суда¹.

в) Судебная Конференция разработала **правила предоставления подарков судьям**. Эти правила гласят, что: «Судебный чиновник или иной работник суда не должен требовать подарка от любого лица, которое добывается официальными действиями, или ведет дела с судом или другим юридическим лицом, обслуживаемым судебным чиновником или работником, или от любого другого лица, интересы которого могут быть в значительной степени затронуты исполнением или неисполнением служебных обязанностей судебного должностного лица или иного работника суда»².

г) **Закон об этике** (*The Ethics in Government Act*) устанавливает обязательное требование о ежегодном предоставлении федеральными судьями декларации об активах.

д) Судебная Конференция обязывает всех судей использовать системы **электронного скрининга конфликтов**, с тем чтобы судьи не могли непреднамеренно не отказаться от участия в процессе на основании финансовых интересов одной из сторон. Каждый судья должен составить список финансовых интересов, которые могут привести к его отводу. Программа проверки конфликтов интересов используется для сравнения перечня оснований для самоотвода судей с информацией, поданной по каждому конкретному делу. Система выявляет потенциальные финансовые конфликты, что позволяет судье отклонить назначение или, если дело было назначено, заявить самоотвод. После того как дело назначено к рассмотрению, судья в соответствии с законом об

¹ См.: п. 187 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

² См.: п. 194 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США // URL: <http://www.uscourts.gov/rules-policies/judiciary-policies/code-conduct/judicial-conference-regulations-gifts>

отводе и Кодексом поведения сохраняет за собой обязательство оценивать и контролировать дело на предмет возможного отвода¹.

Факторы, которые могут привести к коррупции

1) Принцип независимости судей, закрепленный в Конституции США, является фундаментальной чертой Соединенных Штатов. Тем не менее, тот факт, что ***назначения федеральных судей производятся президентом и утверждается Сенатом, явно обеспечивает политическое измерение этого процесса***; однако это глубоко укоренилось в демократической традиции США, и процедура отбора и найма судей далеко не является чисто политической. Пригодность, а также честность выдвигаемых кандидатов тщательно проверяются в различных случаях, и после назначения судьи получают независимость от законодательных органов и исполнительной власти, что также подтверждается опросами общественного мнения².

2) В отличие от судей с полной юрисдикцией («судьи по статье III»), которые пользуются конституционными гарантиями, такими как пожизненный срок службы, существует обеспокоенность по поводу отсутствия аналогичной защиты, предоставляемой мировым судьям и судьям по делам о банкротстве, которые также осуществляют отправление правосудия³.

3) Признано, что судебная власть имеет собственный Кодекс этики, принятый и постоянно обновляемый Судебной Конференцией. Однако соответствующий Кодекс формально применим только к судьям нижестоящих федеральных судов, в то время как судьи Верховного суда не связаны рассматриваемым нормативным актом. Следовательно, имеет место ***пробел нормативно-правового регулирования принципов и правил поведения судейского корпуса Верховного суда***, что может в определенных условиях приводить к различным коррупционным проявлениям на общенациональном уровне.

¹ См.: п. 197 – 200 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

² См.: Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

³ См.: Там же.



Рисунок №6 «Факторы, увеличивающие риск коррупционных правонарушений в судебной системе США»

Резюме

Система по предупреждению коррупции в отношении судей в США обладает значительным потенциалом для совершенствования, который бы вписывался в рамки международного опыта и рекомендаций.

К числу рекомендуемых ГРЕКО направлений совершенствования следует отнести следующие¹:

1. ГРЕКО рекомендует судебным органам США рассмотреть вопрос о том, как система повторного назначения мировых судей и судей по делам о банкротстве может обеспечить независимость судей;

2. Судьям Верховного суда предлагается считать себя связанными Кодексом поведения судей Соединенных Штатов;

3. В рамках совершенствования системы образования судейского корпуса целесообразно увеличить возможности обучения судей по этике для судей апелляционного суда.

¹ См.: п. 167, 185, 218 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в США// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7>

2.2. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Германии

Способы предотвращения коррупции:

1) организационные гарантии несменяемости судей

Согласно Основному закону, профессиональные судьи, назначенные на постоянной основе в установленном порядке, могут быть уволены против их воли, окончательно или временно освобождены от должности, переведены на другое место или уволены в отставку до истечения срока их должности не иначе как по решению суда и только в порядке и по основаниям, установленным законом¹.

2) материально-технические гарантии независимости судебной власти

а) В начале своей карьеры годовая зарплата профессиональных судей в землях относится к зарплатной группе R1 немногим отличаясь в отдельных землях. Начальная годовая зарплата составляет от 41 089,92 евро до 47 441 евро. Самый высокий уровень заработной платы также варьируется и зависит, в частности, от п соответствующей земли. В большинстве земель оклады варьируются от 105 000 до 120 000 евро. В группах окладов R1 и R2 существуют разные уровни в зависимости от **продолжительности профессионального опыта судьи**. Судьи в Верховных федеральных судах получают вознаграждение в соответствии с уровнем заработной платы R6; базовый оклад составляет 8 725,94 евро в месяц, а годовой доход – 104 711,28 евро (без учета прироста). Основная зарплата судей в Федеральном конституционном суде соответствует группе R10 (то есть 12 558,28 евро в месяц, не включая приросты), а годовой доход (не включая приросты) составляет 150 699,36 евро. Судьи не имеют права на какие-либо специальные преференции, такие как налоговые или жилищные льготы².

б) *рост неудовлетворенности среди судей ресурсами, выделенными для отправления правосудия.*

Недавний опрос судей свидетельствует о том, что подавляющее большинство из них считают, что в последние годы основные условия труда ухудшились³. В связи с чем GET рекомендует немецким властям принять во внимание выявленные опасения и разработать способы обеспечения того, чтобы суды и судьи имели в своем распоряжении

¹ См.: Статья 97(2) Основного Закона

² См.: Приложение IV к Закону о вознаграждении федеральных государственных служащих (Bundesbesoldungsgesetz, BBesG).

³ См.: Roland Rechtsreport (2014), стр. 18 и далее и стр.42 и далее.

достаточные технические ресурсы, а также максимально равные условия денежного вознаграждения (необходимо избежать существенных расхождений в вознаграждении судей)¹.

3) система относительно независимого распределения дел в судах

Распределение дел в компетентном суде регулируется планом распределения², который утверждается президиумом суда как акт судейского самоуправления до начала финансового года. Президиум состоит из председателя суда и максимум десяти дополнительных судей, в зависимости от размера суда. Таким образом, невозможно повлиять на то, какой судебный орган примет решение по конкретному делу, которое передается в суд в течение финансового года³.

Как правило, судья может быть отстранен от рассмотрения дела только при наличии оснований для отвода по ходатайству сторон, участвующих в разбирательстве⁴.

4) Кодекс судейской этики

По результатам четвертого раунда оценки ГРЕКО сформулирован ряд рекомендаций, направленных на формирование нормативной базы по вопросам судейской этики, а именно:

а) ГРЕКО рекомендует составить сборник существующих правил этического / профессионального поведения, сопровождаемый пояснительными комментариями и / или практическими примерами, включая руководство по конфликту интересов и смежным вопросам, который был бы эффективно распространен среди всех судей и доступен для общественности;

б) дополнить его практическими мерами по осуществлению правил, включая специальную подготовку и конфиденциальные консультации как для профессиональных судей, так и для народных заседате-

¹ См.: п. 133 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Германии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b>

² См.: раздел 21 и далее. GVG.

³ См.: п. 134 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Германии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b>

⁴ См.: п. 136 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Германии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b>

лей. Землям также предложено принять участие в соответствующем процессе¹.

Касательно первой части выше изложенных рекомендаций ГРЕКО, немецкие власти указывают, что этические и профессиональные стандарты, применимые к судьям и государственным обвинителям, которые были «разбросаны» по различным правовым актам, теперь объединены во **всеобъемлющий компендиум**. Земли активно участвовали в процессе, передавая правила, действующие на местном уровне. Таким образом, в сборник включены правила как на уровне конституционного и федерального законодательства, так и на уровне всех 16 федеральных земель; в нем рассматриваются вопросы поведения на рабочем месте, конфликта интересов, второстепенной деятельности, запрета на получение вознаграждений, подарков или других выгод и предотвращения коррупции в целом. Таким образом, сборник стал довольно обширным (более 500 страниц). Тем не менее, немецкие власти подчеркивают, что соответствующий документ удобен в практической реализации в связи с его четкой структурой².

Немецкие власти также подчеркивают, что этот всеобъемлющий обзор существующих этических и профессиональных стандартов, который был составлен впервые, доступен как для общественности, так и для практикующих юристов. Он был направлен в федеральные суды, федеральную прокуратуру и администрации земельной юстиции с просьбой предоставить его судьям и прокурорам; он также был опубликован на официальном сайте Федерального министерства юстиции и защиты потребителей (*website of the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection*)³.

Касательно второй части рекомендаций ГРЕКО, официальные органы сообщают, что в сборнике также содержатся пояснительные комментарии и / или практические примеры. Кроме того, он включает в себя большое количество различных административных положений и руководств (как на федеральном уровне, так и на уровне земель), кото-

¹ См.: п. 28 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Германии // URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168072fd68>

² См.: п. 29 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Германии // URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168072fd68>

³ URL: http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Kompodium_von_Regelungen_in_Bund_und_Laendern_%C3%BCber%20das_berufsethische_Verhalten_von_Richtern_und_Staatsanwaelten_Web.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (German only) .

рые, как правило, включают в себя всеобъемлющие кодексы поведения и ряд примеров дел и объяснений типичных фактических ситуаций в сфере коррупции, спонсорства и конфликта интересов. Дополнительные пояснения или комментарии были добавлены в тех местах, где это оказалось полезным для понимания правил сборника¹.

5) учебные и консультативные услуги по вопросам этики и поведения для судей на федеральном и земельном уровнях

Следует особо отметить, что существующие правила, регулирующие этические и профессиональные стандарты поведения судей, являются предметом целенаправленных и многогранных мер повышения квалификации. Немецкая судебная академия (DRA), центр повышения квалификации судей и прокуроров, совместно управляемый федерацией и землями, открыты для судей из всех юрисдикций и прокуроров по всей Германии; регулярно проводятся семинары, многие из которых имеют междисциплинарный подход и затрагивают тему этического и профессионального поведения. Кроме того, земли предлагают свои собственные курсы повышения квалификации в этой области. Сборник теперь служит руководителям семинаров в качестве инструмента для проведения учебных мероприятий. Наконец, официальные органы ссылаются на инструкции, предоставленные судьям в форме письменных руководств и вводных сессий в разных землях².

ГРЕКО отмечает, что для непрофессиональных судей также предоставляется руководство по вопросам поведения. ГРЕКО призывает власти продолжать и развивать учебные и консультативные услуги по вопросам этики и поведения для судей на федеральном и земельном уровнях, в том числе для народных заседателей, и обновлять сборник в будущем.

6) возможность заниматься иной оплачиваемой (помимо отправления правосудия) деятельностью

Судьи Федерального конституционного суда не должны быть членами Бундестага, Бундесрата, Федерального правительства или любого из соответствующих органов земли³. Кроме того, функции судьи в Федеральном конституционном суде исключают любую другую профессиональную деятельность, за исключением профессора права или лектора права в немецком высшем учебном заведении. Функции судьи

¹ См.: п. 31 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Германии // URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168072fd68>

² См.: п. 32 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Германии // URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168072fd68>

³ См.: Статья 94(1) Основного Закона.

Федерального конституционного суда имеют приоритет над такими академическими функциями¹.

По мнению GET, крайне важно не только то, что судебная власть свободна от коррупции и конфликта интересов, но и то, что это также воспринимается широкой общественностью. GET был несколько обеспокоен, услышав о сообщениях средств массовой информации о иногда значительном дополнительном доходе, в основном, федеральных судей, от таких мероприятий, как чтение лекций для частных консультантов, компаний и т. д. Так, в долгосрочной перспективе такое восприятие может способствовать подрыву авторитета судебной системы. GET придерживается мнения, что необходимо принять соответствующие меры для обеспечения того, чтобы вторичная деятельность судей была совместима с судебным статусом и не отвлекала от надлежащего исполнения судебных обязанностей. Такие меры могут включать в себя усиленные правила прозрачности (включая, например, публикацию дополнительной деятельности судей) и более углубленный контроль. Следовательно, ГРЕКО рекомендует принять надлежащие меры с целью повышения прозрачности и контроля за дополнительной деятельностью судей. Земли должны быть приглашены для участия в соответствующем процессе реформ².

Так, проверка, проведенная Федеральным министерством юстиции и защиты потребителей Германии, показала, что возможности для дальнейшего ограничения правовых рамочных условий в отношении вторичной деятельности федеральных судей значительно ограничены. Это объясняется конституционной защитой свободы мнений и академической свободы, а также прецедентным правом высших юрисдикций Германии. В частности, Федеральный административный суд признал неконституционным обязательство передавать доход, полученный в результате вторичной деятельности в частном секторе³.

В рассматриваемом контексте ГРЕКО подчеркивает, что рекомендация, главным образом, связана с повышением прозрачности мониторинга вторичной деятельности судей (а не с введением дополнительных ограничений). Таким образом, немецким властям предлагается

¹ См.: Раздел 3(4) BVerfGG

² См.: п. 159 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Германии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b>

³ См.: п. 37 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Германии // URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168072fd68>

активизировать свои усилия по повышению прозрачности и контролю за второстепенной деятельностью судей¹.

7) конфликт интересов

Применительно к гражданскому судопроизводству, статья 41 ЗПО определяет ситуации, в которых всегда должен возникать конфликт интересов, и предусматривает, что в этих случаях судья лишается права по закону занимать судебную должность в этом деле. К ним, в частности, относятся: вопросы, по которым судья сам – прямо или косвенно – является стороной, к которой можно обратиться; вопросы, касающиеся его (ее) супруга, партнера по гражданскому союзу или лиц, с которыми судья лично связан или связан браком; вопросы, по которым он был назначен в качестве зарегистрированного адвоката или как лицо, оказывающее помощь стороне, или по которому он был уполномочен выступать в качестве законного представителя стороны; вопросы, по которым он рассматривается в качестве свидетеля или эксперта. Судья может быть отозван всеми сторонами, если он имеет основания для отвода по закону или если есть обстоятельства, вызывающие сомнения в его беспристрастности или независимости². Суд, членом которого является судья, выносит постановление об его отводе без участия этого судьи в заседании³. Решение о дисквалификации судьи может быть обжаловано.

В случае если судье известно о наличии у него оснований для отвода, он обязан проинформировать об этом участников разбирательства⁴. Самоотвод является обязанностью судьи, которую он должен исполнять в соответствии со своим усмотрением. Невыполнение судьей данного обязательства может послужить основанием для апелляции и признания процессуальной ошибки. Более того, любое невыполнение требования о самоотводе в нарушение служебных обязанностей может само по себе или в сочетании с другими обстоятельствами также служить основанием для опасения в предвзятости судьи⁵.

Факторы, которые могут привести к коррупции:

1) согласно недавнему исследованию, подавляющее большинство опрошенных судей в Германии отметили *необходимость укрепления неза-*

¹ См.: п. 39 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Германии // URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168072fd68>

² См.: Ст. 42 ЗПО.

³ См.: Ст. 45(1) и ст. 48 ЗПО.

⁴ См.: Верховный суд Германии (Bundesgerichtshof, BGH), решение от 15 декабря 1994 - I ZR 121/92

⁵ См.: Верховный суд Германии (Bundesgerichtshof, BGH), решение от 15 декабря 1994 - I ZR 121/92.

висимости судебных органов в кадровых и бюджетных вопросах¹. Различные ассоциации судей годами выступали за судебское самоуправление. Судебная власть возглавляется представителем исполнительной власти (министром юстиции), а министерство юстиции распределяет предоставленные ресурсы и принимает важные кадровые решения². Ответственный федеральный министр принимает решение о повышении в должности федеральных судей на основе служебной аттестации в соответствии с критериями повышения в должности³.

2) отсутствие требований о декларации активов, доходов и иных обязательств судьями и их родственниками

Для судей и их родственников отсутствуют конкретные требования о представлении деклараций об имуществе⁴.



Рисунок №7 «Факторы, генерирующие коррупцию в судебной системе Германии»

¹ См.: Roland Rechtsreport (2014) Sonderbericht: das deutsche Rechts- und Justizsystem aus Sicht von Richtern und Staatsanwälten, page 52, see: http://www.rolandkonzern.de/media/downloads/ROLAND_Rechtsreport_2014_Sonderbericht_Richter_und_Staa_tsanwaelte.pdf.

² См.: Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Германии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b>

³ См. Раздел 46 DRiG в совокупности с разделом 22(1) и 9 BBG.

⁴ См.: п. 173, 174 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Германии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b>

Резюме

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что несмотря на стремление немецких властей привести в соответствие с основными международными требованиями и рекомендациями ГРЕКО функционирующие механизмы противодействия коррупции в судебной системе, существующий уровень проводимой антикоррупционной политики по-прежнему находится на достаточно низкой позиции и требует дальнейшего совершенствования, однако не является «глобально неудовлетворительным» в смысле Правила 31, пункт 8.3 Правил процедуры ГРЕКО (*Rule 31, paragraph 8.3 of GRECO's Rules of Procedure*).

2.3. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Чехии

Уровень коррупции в государственном секторе

Коррупция и слабые антикоррупционные меры были отмечены рядом наблюдателей в качестве одной из наиболее серьезных проблем государственной политики в Чешской Республике в последние годы, в частности, в отношении управления фондами ЕС, государственных закупок и других взаимодействий между бизнесом и государственным сектором¹. Согласно Специальному евробарометру 2013 года по коррупции², 95% респондентов из Чехии считают, что коррупция широко распространена в их стране (в среднем по ЕС: 76%), 28% чувствуют влияние коррупции в своей повседневной жизни (в среднем по ЕС: 26%), 8% из тех, кто имел дело с учреждениями, указанными в опросе, заявили, что они ожидали взятки в течение предшествующих 12 месяцев (в среднем по ЕС: 4%), и 76% опрошенных считают, что коррупция возросла в последние годы (в среднем по ЕС: 56%). При этом в самом последнем индексе восприятия коррупции (CPI) Transparency International (TI) отмечены значительные улучшения: в 2015 году Чешская Республика заняла 37 место из 167 обследованных

¹ См.: Отчет 2014, подготовленный Bertelsmann Stiftung // URL: <http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2014/pdf/BTI%202014%20Czech%20Republic.pdf>. См. Также, например, Антикоррупционный доклад ЕС за февраль 2014 г. // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_czech_republic_chapter_en.pdf; См.: Исследование Freedom House "Nations in Transit 2015 - Czech Republic" // URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Czech%20Republic.pdf; the 2011 National Integrity System Assessment of the Czech Republic by Transparency International (http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2011_nisczechrepublic_en?e=2496456/2975108).

² См.: URL:http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

стран (с показателем 56 из 100) по сравнению с рейтингом 53 в 2014 году (со счетом 51)¹.

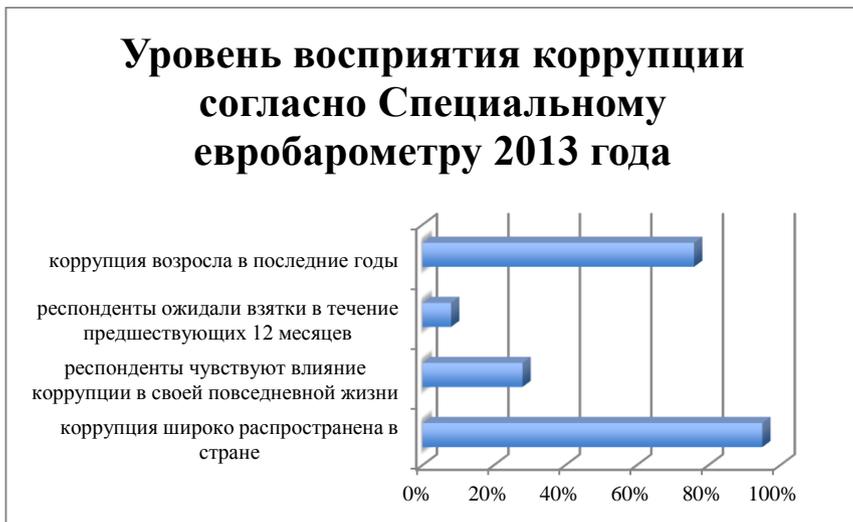


Рисунок №8 «Восприятие общественностью уровня коррупции в государственном секторе Чешской Республики»

Внешние способы мониторинга уровня коррупции в судебной системе

Чешская Республика присоединилась к ГРЕКО в феврале 2002 года. С момента вступления страна была оценена в рамках первого (в марте 2003 года), второго (в мае 2006 года) и третьего (в апреле 2011 года) раундов ГРЕКО.

Способы предотвращения коррупции

1) гендерное равенство в судебной системе

На 1 января 2016 года штат профессиональных судей в Чехии состоял из 3 018 судей, а именно 1 212 судей-мужчин (40%) и 1 806 судей-женщин (60%)². Таким образом, наблюдается соблюдение одной из рекомендаций КСЕС № 21, связанной с обеспечением отно-

¹ См.: URL:<http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

² См.: п. 90 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

сительного гендерного равенства в судебной системе как способа предотвращения коррупции.

2) наличие независимых судебных органов

Центральная администрация судов находится в ведении Министерства юстиции. Судебные советы создаются в Верховном суде, Высшем административном суде, Высоких судах, региональных судах и в окружных судах, в состав которых было назначено или переведено более 10 судей¹. Они являются консультативными органами при председателе суда и выносят мнения, в частности, о кандидатах в президенты суда или о судьях, назначаемых или переводимых в соответствующий суд, обсуждают проекты графиков работы суда и т. д. Как правило, Судебные советы состоят из пяти членов, избираемых всеми судьями соответствующего суда из числа своих членов (председатель суда и его заместители исключаются)².

3) законодательно установленный порядок отстранения судьи от должности

Судья может быть отстранен от должности только в дисциплинарном порядке по решению Дисциплинарного суда за дисциплинарные нарушения, предусмотренные законом³.

4) материально-технические гарантии:

В соответствии с положениями Закона № 236/1995 (*Act no. 236/1995 Coll.*)⁴, судьи имеют право на:

- заработную плату;
- дополнительную заработную плату;
- возмещение расходов.

Заработная плата судей основана на коэффициентах, умножающих базовый оклад, который в 2015 году составил 75 753 чешских крон / приблизительно 2 803 евро. Размер коэффициента заработной платы зависит от типа суда, в который назначен или переведен судья, а

¹ См.: Раздел 46 и далее ACJ; Ст. 23 и далее Кодекса административного судопроизводства.

² См.: п. 91 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

³ См.: Ст. 86 и далее ACJ. Раздел “Надзор и принудительное исполнение” (параграф 131 и далее).

⁴ См.: Закон № 236/1995 Сб., с изменениями и дополнениями, о заработной плате и других льготах, связанных с исполнением служебных обязанностей представителей государственной власти, некоторых государственных органов, судей и членов Европейского парламента (*Act no. 236/1995 Coll., as amended, on Salaries and other benefits connected with the execution of the office of representatives of state power, some state bodies, judges and members of the European Parliament*).

также от продолжительности судебной практики. Исходя из этого, ежемесячная зарплата варьируется от 66 663 крон / примерно 2 467 евро для судьи районного суда (*от 1 до 5 лет практики*) до 139 386 крон / примерно 5 157 евро для судьи Верховного суда. Кроме того, в течение срока их полномочий судьи имеют право на многоцелевую компенсацию по фиксированной ставке (5,5% от заработной платы) и иную компенсацию, аналогичную компенсации в соответствии с Законом о компенсации путевых расходов (*Act on compensation of travel costs*)¹.

5) система распределения дел в судах

Распределение дел, подлежащих рассмотрению в суде, регулируется специальным графиком работы, который утверждается для каждого суда его председателем и который общедоступен на официальном сайте суда. Он готовится председателем суда на каждый календарный год и обсуждается с Советом судей. На этом основании дела распределяются в электронном виде в соответствии с временем подачи (так называемые «*раунды загрузки дел*»)².

б) нормативное закрепление этических принципов и норм поведения (Кодекс поведения судей)

Основополагающие принципы изложены в Конституции, в которой говорится, что судьи должны быть независимыми и беспристрастными при исполнении своих обязанностей; что при принятии своих решений судьи руководствуются законами и договорами, которые составляют часть правопорядка; и что все участники процесса имеют равные права в суде³.

Согласно разделу 62 АСЖ, судьи и народные заседатели должны приносить присягу. Кроме того, согласно разделам 79 и далее АСЖ о правах и обязанностях судей и народных заседателей, они обязаны толковать законы в соответствии со своими знаниями и совестью и принимать решения в надлежащие сроки без задержек, беспристрастно и справедливо и на основе фактов, установленных в соответствии с законом. Они должны добросовестно исполнять свои служебные обя-

¹ См.: п. 107 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

² См.: п. 108 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

³ См.: Ст. 82, 95 и 96 Конституции.

занности и воздерживаться в том числе в гражданской жизни от любых действий, которые могут повлиять на негативно сказаться на репутации судейской должности или поставить под угрозу доверие к независимому, беспристрастному и справедливому принятию решений судами. При исполнении своих обязанностей судьи не должны подвергаться воздействию интересов политических партий, общественного мнения и средств массовой информации; они должны действовать беспристрастно и обращаться к сторонам или участникам процесса без каких-либо экономических, социальных, расовых, этнических, сексуальных, религиозных или иных предрассудков; они не должны злоупотреблять своим служебным положением для продвижения личных интересов¹.

Двадцатая Ассамблея Союза судей приняла 26 ноября 2005 года **Кодекс поведения судей**, который основан на Бангалорских принципах поведения судей 2002 года² и опубликован на официальном сайте Союза судей³. Принципы, изложенные в данном Кодексе, предназначены для установления стандартов этического поведения судей, предоставления руководящих указаний для судей и предоставления судебной власти основы для регулирования поведения судей, оказания помощи членам исполнительной и законодательной власти, а также юристам и общественности в целом для лучшего понимания и поддержки судебной системы. **Документ базируется на шести принципах: независимость, беспристрастность, честность, достоинство, равенство и компетентность**. Союз судей также дает советы по этическим вопросам и следит за соблюдением его членами Кодекса поведения. Нарушение правил не влечет за собой дисциплинарного производства, но в конечном итоге может привести к исключению соответствующего судьи из Союза⁴.

7) запрет или ограничение определенной деятельности, несовместимой с основной деятельностью судьи

Статья 82 (3) Конституции разъясняет, что должность судьи несовместима с должностью президента Республики, члена парламента или какой-либо другой функции в государственном управлении; в за-

¹ См.: п. 114 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

² См.: URL: http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf.

³ См.: URL: <http://www.soudci.cz>.

⁴ См.: п. 116 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

коне должно быть указано, какие другие виды деятельности несовместимы с исполнением судебных функций. Согласно разделу 74 АСЈ должность судьи несовместима с какой-либо должностью или деятельностью, предусмотренной законом. За исключением должности председателя или вице-президента суда, судья не может выполнять какие-либо другие функции в рамках государственной администрации. Должность народного судьи несовместима с должностью депутата и другими видами деятельности, предусмотренными законом¹.

В соответствии с разделом 85 АСЈ, судья не может занимать какую-либо должность за вознаграждение, кроме должности судьи и функции судебной администрации и / или другой деятельности, связанной с временным назначением в Судебную академию. Судья не может заниматься иными приносящими доход видами деятельности, за исключением управления собственным имуществом и научной, педагогической, литературной, публицистической, творческой деятельности и деятельности в консультативных органах министерств, правительства или парламентских органах, при условии, что такая деятельность не подрывает достоинство должности судьи или не ставит под угрозу уверенность в независимости и беспристрастности судебной власти².

8) декларация активов, доходов и иных денежных обязательств

Судьи обязаны сообщать о любых обстоятельствах, которые могут рассматриваться как основание для отвода в конкретном деле. Тем не менее, в отношении судей и их родственников не существует конкретных требований, обязанностей или правил по предоставлению деклараций о доходах³. Несмотря на то, что GET не видит необходимости в официальной рекомендации по созданию системы декларирования доходов, он отмечает важность обращения к разнообразному и развивающемуся опыту государств – участников ГРЕКО в этой обла-

¹ См.: п. 119, 120 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

² См.: п. 121 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

³ См.: п. 129 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

сти, и призывает чешские власти провести соответствующую реформу в целях лучшей защиты независимости и беспристрастности судейского корпуса по отношению к сторонам разбирательства или к результату конкретного дела¹.

9) организация системы этического обучения судейского корпуса

Подготовка судей по вопросам этики, предотвращения коррупции и конфликта интересов организована региональными судами и Судебной Академией. Академия судей готовит образовательные учебные мероприятия в тесном сотрудничестве с судами, чтобы эта деятельность наилучшим образом отвечала их потребностям. Следует отметить, что широкий перечень этических вопросов включен в обязательную программу начальной подготовки для будущих судей, а также в специальные семинары, предлагаемые уже действующим судьям. В дополнение к обязательным программам этического обучения Судебная Академия организует добровольные трехдневные семинары два раза в год, в которых принимают участие около 100 судей в год. Основное внимание на таких семинарах уделяется профессиональному поведению в конкретных ситуациях из реальной жизни и процессу принятия решений дисциплинарными органами. Судьи могут также получить совет или любую информацию по вопросам этики и поведения в конкретной ситуации у председателей судов, представителей Министерства юстиции и Союза судей. Тем не менее, согласно статистическим данным, полученным GET в рамках четвертого раунда оценки ГРЕКО, судьи очень редко обращаются за советом к Союзу (в среднем, один или два дела в год), что свидетельствует о низком уровне мотивации судейского корпуса, направленной на этическое просвещение для целей независимого и беспристрастного отправления правосудия².

Отрицательной чертой сложившейся системы образовательного процесса по этическим вопросам и правилам поведения судей является

¹ См.: п. 130 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

² См.: п. 139 – 141 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

отсутствие каких-либо тренингов или вводных занятий для народных заседателей¹.

Факторы, которые могут привести к коррупции:

1) по мнению нескольких собеседников GET, среди судей существует консенсус относительно **необходимости укрепления независимости судебной власти в отношении кадровых и бюджетных вопросов**. В Чешской Республике **отсутствует совет по вопросам судебной власти** или аналогичный орган, который представлял бы судейский корпус, за исключением Союза судей Чешской Республики. Союз судей – неправительственная, неполитическая, профессиональная и добровольная организация (*около трети судей являются членами*), которая также настаивает на создании органа самоуправления на протяжении примерно 20 лет. Касательно судебных советов на уровне судов, GET указывает, что их роль на практике довольно ограничена. Они являются консультативными органами и в основном участвуют в обсуждении вопросов, касающихся административного или судебного оборудования, даже если закон предусматривает определенное участие в кадровых вопросах².

2) **отсутствие институциональных гарантий прозрачности и объективности в процедуре отбора, назначения и карьерного продвижения судей³.**

Так, ГРЕКО рекомендует подробнее регламентировать подбор и продвижение по службе судей и председателей судов, обеспечить единообразные, прозрачные процедуры назначения судей, чтобы решения основывались на точных, объективных и единообразных критериях, а

¹ См.: Там же.

² См.: Доклад ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

³ См.: Рекомендация Rec(2010)12 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о судьях: независимость, эффективность и обязанности, параграфы 47 и 48 (*Recommendation Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities, paragraphs 47 and 48*). Доклад о независимости судебной системы, Часть I - Независимость судей, Европейская комиссия по демократии в рамках права ("Венецианская комиссия"), CDL-AD (2010)004, параграфы 32 и 82 (*Report on the Independence of the Judicial System, Part I – the Independence of Judges, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD (2010)004, paragraphs 32 and 82*); Великая Хартия судей (*Magna Charta of Judges*).

также обеспечить, чтобы любые решения в рамках данных процедур были обоснованными и могли быть обжалованы в суде¹.

3) **недостаточное кадрово-техническое оснащение судов** (небольшое количество судей, претендующих на должности в непривлекательных регионах страны, высокий уровень кадровых перестроений, нехватка технических ресурсов из-за экономического кризиса и т. д.), результатом которого стали постоянные **задержки в судебных разбирательствах**, которые, в свою очередь, являются постоянным препятствием для осуществления чешскими гражданами своего права на доступ к правосудию.

Согласно статистическим данным, предоставленным властями, в период 2013–2015 годов было зарегистрировано 68 дисциплинарных разбирательств в отношении судей, что привело к выговору в восьми случаях, сокращению заработной платы в 17 случаях и увольнению судьи в четырех случаях. В пяти случаях соответствующие судьи не были наказаны, шесть дел были прекращены оправданием, а 13 – прекращением производства. В ходе собеседований, проведенных в рамках проверочных мероприятий ГРЕКО (четвертый раунд оценки), было установлено, что наиболее типичные дисциплинарные дела связаны с задержками в производстве. Представляется, что случаи неправомерного поведения судей также довольно часты. Некоторые из собеседников GET утверждали, что это может быть объяснено недостатками в процессе найма, т.е. отсутствием четких и единообразных критериев отбора, что иногда приводило к набору лиц, не обладающих необходимыми моральными качествами для занятия судейской должности².

4) процессуальные законы включают правила о конфликте интересов в положениях об отводе судьи, но **само понятие «конфликт интересов» не предусмотрено законом**³.

¹ См.: п. 105 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

² См.: Доклад ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

³ См.: п. 115 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

5) **низкий уровень практической важности консультативной и контрольной роли Союза судей**, в среднем в год регистрируются один или два запроса на консультацию¹.

6) действующий **Кодекс поведения судей применяется только к членам Союза судей**, при условии, что только одна треть (профессиональных) судей в Чешской Республике являются членами соответствующего Союза². Таким образом, имеет место несоответствие Европейским стандартам поведения, представляющим собой передовой опыт, к которому все судьи должны стремиться³. Союз судей, являясь консультативным органом для судей, в то же время должен формировать доверие общественности к судебным органам в целом и непосредственно к судьям в частности⁴.

7) **низкий уровень прозрачности мониторинга иной оплачиваемой (помимо отправления правосудия) деятельности**.

В частности, закон не требует, чтобы судьи сообщали о разрешенных второстепенных видах деятельности, таких как педагогическая или художественная деятельность, или о деятельности в консультативных органах министерства, не говоря уже о том, чтобы запрашивать разрешение на занятие ими. GET придерживается мнения, что необходимо принять соответствующие меры для обеспечения того, чтобы иная деятельность судей была совместима с судебным статусом и не отвлекала от надлежащего исполнения судебных обязанностей.

¹ См.: Доклад ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

² См.: Там же.

³ См.: Мнение №3(2002) Консультативного совета европейских судей (КЕСЕ) вниманию Комитета министров Совета Европы о принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности этику, несовместимое поведение и беспристрастность, пункт 60 (Opinion No.3(2002) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality) URL: [https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2002\)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2002)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3).

⁴ См.: Рекомендация Rec(2010)12 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о судьях: независимость, эффективность и обязанности, параграф 72 и 73 (*Recommendation Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities*). См. также Хартию судей, принятую КЕСЕ, параграф 18 (*the Magna Carta of Judges adopted by the CCJE*).

Следовательно, ГРЕКО рекомендует более тщательно регулировать осуществление судьями иных видов деятельности, в том числе путем введения требования об отчетности и, в случае необходимости, контроля за соблюдением существующих ограничений на осуществление таких видов деятельности¹.

8) *отсутствие каких-либо требований к судьям декларировать свои активы и доходы.*

9) *отсутствие механизмов обжалования решений Дисциплинарного суда* не соответствует европейским стандартам, в соответствии с которыми в дисциплинарном производстве судье должно быть предоставлено «право оспаривать решение и санкцию»², и что должна быть «возможность прибегнуть к суду»³. Сложившиеся условия дисциплинарного производства могут порождать различного рода злоупотребления в системе организационного обеспечения судебной системы.

¹ См.: п. 119 – 123 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c319b>

² См.: Рекомендация Rec(2010)12 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о судьях: независимость, эффективность и обязанности, пункт 69 (*Recommendation Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities*).

³ См.: Великая Хартия Судей, принятая КЕСС параграф 6 (*the Magna Charta of Judges adopted by the CCJE*). См. также Отчет о независимости судебной системы, Часть I - Независимость судей, Европейская комиссия по вопросам демократии и права ("Венецианская комиссия"), CDL-AD (2010)004, параграфы 43 и 82. (*the Report on the Independence of the Judicial System, Part I – the Independence of Judges, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD (2010)004*).



Рисунок №9 «Факторы, генерирующие коррупцию в государственном секторе Чешской Республики»

Резюме

Система по предупреждению коррупции среди судей в Чешской Республике обладает значительным потенциалом для совершенствования, который бы вписывался в рамки международного опыта и рекомендаций.

К числу рекомендуемых ГРЕКО направлений совершенствования следует отнести¹:

– рекомендацию разработать ***кодекс профессионального поведения для всех судей***, сопровождаемый пояснительными комментариями и практическими примерами, включая руководство по конфликту интересов и связанными с ним вопросами (например, относительно подарков, дополнительной деятельности судей и т. д.);

– рекомендацию дополнить Кодекс практическими мерами по его реализации, включая конфиденциальное консультирование и специальную подготовку для профессиональных и народных судей;

– рекомендацию предоставить судьям возможность оспаривать дисциплинарные решения, в том числе об увольнении в суде.

2.4. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Грузии

Уровень коррупции в государственном секторе

Реформы, комплексно проведенные в три этапа, значительно улучшили ситуацию в стране, в том числе в судебной системе (*см. ниже приведенные данные*²).

¹ См.: п. 118, 136 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Чехии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>

² URL: https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/georgia_national_integrity_nis_assessment_2015.pdf

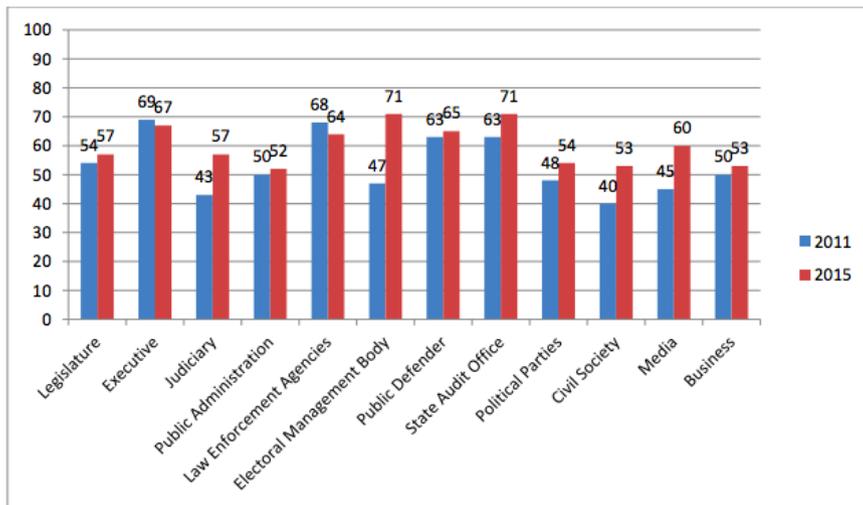


Рисунок №10 «Уровень коррупции в Грузии»

Однако, несмотря на комплексный характер проведенных судебных реформ в Грузии, особенно в 1997, 2005 и 2013–2016 гг., общественное доверие к судебной власти по-прежнему не очень высокое.

Граждане по инерции продолжают не доверять судебной власти больше, чем другим учреждениям. Значительное влияние на не очень высокий уровень доверия граждан к судебной системе оказывают следующие неблагоприятные условия:

1) несмотря на многочисленные реформы, GET в процессе интервьюирования установил, что процесс принятия решений в Высшем судебном совете часто остается неясным. По мнению ряда собеседников из гражданского общества, нынешние реформы, включая третий этап, недостаточны для решения этих проблем¹.

2) процедура и критерии отбора кандидатов в судьи и их назначения на испытательный срок – то есть на первых этапах набора судей – недостаточно подробно регламентированы². Соответствующее положение дел формирует определенное недоверие у граждан к уровню прозрачности и беспристрастности процесса назначения и отбора судей.

3) следует отдельно отметить, что существующий иммунитет судей достаточно широк и требует ограничения функциональным имму-

¹ См.: п. 86 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии С. 25

² См.: п. 92 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии С. 27.

нитетом – ограничивается деятельностью, связанной с участием судей в принятии процессуальных решений.

4) отдельно следует отметить, что с 2011 года медиа-сектор Грузии улучшился по нескольким направлениям.

Ключевые телевизионные станции страны сократились, что привело к более разнообразному и сбалансированному освещению политических и управленческих вопросов, в том числе освещению коррупции в СМИ. Однако так и не разработана единая информационная политика государства, направленная на повышение репутации судебных органов. По мнению Киммо Саси (члена Комитета по правовым вопросам и правам человека), граждане Грузии по-прежнему воспринимают правосудие как наиболее коррумпированный институт¹.

Показатели Грузии в годовом индексе восприятия коррупции CPI значительно улучшились за последнее десятилетие. В рейтинге CPI 2015 года Грузия набрала 52 балла по шкале от 0 (очень коррумпированная) до 100 (коррупция отсутствует) и занимает 48 место в списке из 167 стран² – по сравнению с 130 из 159 стран в 2005 году. Позитивные тенденции наблюдаются в отношении показателей верховенства закона и контроля коррупции со стороны Всемирного банка³. Согласно Глобальному барометру коррупции TI 2013 (GCB), в течение 2011–2013 годов 60% респондентов считали, что уровень коррупции в Грузии уменьшается, и 12% считали, что он увеличивается⁴. С точки зрения фокуса четвертого раунда оценки в Грузии, респонденты считают судебную власть наиболее коррумпированным институтом: 51% респондентов рассматривают судебную власть коррумпированной / чрезвычайно коррумпированной и 34% граждан также оценили национальный Парламент⁵.

Способы предотвращения коррупции

1) закрепление гарантий независимости судей на конституционном уровне

В соответствии с Конституцией «судебная власть должна быть независимой и осуществляться исключительно судами». Кроме того, «судья должен быть независимым в своей деятельности и соблюдать

¹ См.: URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12339&lang=en>

² См.: URL: <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>

³ См.: URL: www.govindicators.org

⁴ См.: URL: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=georgia>

⁵ См.: п. 14 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии.

только Конституцию и закон. Любое давление на судью или любое вмешательство в его деятельность с целью повлиять на принятие решений должно быть запрещено и наказуемо по закону». «Все действия, ограничивающие независимость судьи, являются недействительными»¹.

В соответствии со статьей 63 (6) Конституции судьи назначают пожизненно, что означает их трудовой стаж до достижения ими возраста, установленного законом, т.е. 65 лет. Тем не менее, закон может предусматривать первоначальное назначение судьи на определенный срок не более трех лет, в конце которого принимается решение о назначении пожизненного срока или нет. Введение пожизненного назначения с трехлетним испытательным сроком было основным изменением в рамках второго этапа реформы судебной системы. Испытательный срок подвергся критике со стороны Венецианской комиссии как угроза независимости судей. Власти считают, что ввиду низкого уровня общественного доверия к судебной власти введение испытательного срока было необходимой мерой для проверки компетентности и добросовестности судей до того, как они будут бессрочно назначены на должность. Они также подчеркивают, что закон предусматривает четкие и измеримые критерии, а также справедливые процедуры для оценки компетентности и добросовестности².

2) организация механизмов обжалования решений Дисциплинарной коллегии судей

В составе Верховного суда функционирует Палата по дисциплинарным делам для рассмотрения апелляций на решения Дисциплинарной коллегии судей судов общей юрисдикции, а также Квалификационная палата для рассмотрения апелляций на решения Высшего совета юстиции об отказе в бессрочном назначении судьи на должность³.

3) гендерное равенство в судебной системе

¹ См.: ст. 63 Конституции Грузии // URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346%3B?publication=33> (дата обращения: 07.09.2021 г.)

² См.: п. 87 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии С. 26.

³ См.: Доклад ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc116>

В настоящее время в судах общей юрисдикции насчитывается 266 профессиональных судей, половина из которых (133) – женщины¹.

4) наличие независимых судебных органов

Конференция судей является органом самоуправления судей общих судов, в задачи которого входит защита и укрепление независимости судебных органов, содействие укреплению доверия людей к судебной системе и повышению репутации судей².

Роль Высшего совета юстиции заключается в обеспечении независимости судов (судей), а также качества и эффективности правосудия; назначении и увольнении судей; организации судебных квалификационных экзаменов; формулировании предложений по реформированию судебной системы; и для достижения других целей, определенных законом.

5) обеспечение независимости дисциплинарного производства в отношении судей

Полномочия по рассмотрению дисциплинарных дел в отношении судей были переданы Дисциплинарной коллегии судей и общим судам. Следует отметить, что Дисциплинарная коллегия состоит из пяти членов, трое из которых являются судьями общих судов, избираемых Конференцией судей; два других члена не являются судьями и избираются парламентом³.

б) ограничение иммунитета судей деятельностью, связанной с их участием в процессе принятия судебных решений (*«функциональный иммунитет»*)⁴;

7) нормативное закрепление этических принципов и правил поведения судей:

– некоторые основные принципы изложены в Конституции и Законе о судах общей юрисдикции, в которых говорится, что судьи должны быть независимыми в своей деятельности и оценивать факты и

¹ См.: п. 81 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc116>

² См.: п. 82 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc116>

³ См.: Доклад ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc116>

⁴ См.: п. 4 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии.

принимать решения только в соответствии с Конституцией, общепризнанными принципами и нормами международного права, другими законами и по их внутреннему убеждению. Правосудие должно осуществляться в соответствии с принципами прозрачности и независимости судей¹;

– судьи подчиняются общим этическим правилам для государственных служащих;

– в 2007 году Конференция судей по предложению Высшего совета юстиции приняла и обнародовала «Нормы судебной этики Грузии»². Однако несмотря на принятие соответствующего кодекса, практическая реализация положений соответствующего документа не получила надлежащего развития, а именно: в настоящее время отсутствует конфиденциальное консультирование в судебных органах, которое может быть представлено конкретными (предпочтительно регулярными) учебными мероприятиями, ориентированными на практику³.

Институциональные способы противодействия коррупции

В рамках рассматриваемого раздела интересной представляется процедура назначения конкурса на замещение судейской должности: как правило, ***Высший совет юстиции объявляет конкурс через официальную газету***, и лица, которые соответствуют предъявляемым требованиям, могут подать заявку в Высший совет юстиции и будут считаться кандидатами и участвовать в конкурсе. Кандидаты должны представить справку о том, что они подали декларацию о доходах в Бюро государственного реестра. Решение о назначении кандидата на должность судьи принимается с учетом его места в Квалификационном списке студентов-юристов и оценки, проведенной Независимым советом Высшей школы юстиции⁴.

Еще одним достаточно интересным институциональным способом противодействия коррупции является существующая в Грузии ***система оценки судей***. Два раза в год Высший совет юстиции проводит оценку всех судей судов первой и второй инстанций на основе статистических данных и с помощью специальной электронной программы.

¹ См. ст. 58 Конституции Грузии // URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346%3B?publication=33>

² См.: п. 108 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии.

³ См.: п. 109 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии.

⁴ См.: п. 89 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии.

Система оценки судей направлена на установление уровня эффективности судебной работы судей с помощью количественных показателей. В процессе оценки учитываются следующие критерии: количество разрешенных дел; сложность разрешенных дел; соблюдение процессуальных сроков рассмотрения дела; соблюдение сроков подготовки судебных решений; стабильность решений¹.

К числу институциональных способов противодействия коррупции также следует относить различные образовательные мероприятия, организуемые Высшей школой юстиции. Высшая школа юстиции проводит подготовку по вопросам судейской этики как для кандидатов в судьи в рамках обязательного начального 10-месячного обучения, так и для заседающих судей в рамках программы обучения без отрыва от производства (такое обучение является факультативным). С этой целью Высшая школа юстиции в сотрудничестве с USAID / JILEP разработала учебную программу «Основы судебной этики», которая охватывает следующие темы: «Глобальные перспективы в судебной канцелярии», «Независимость», «Беспристрастность и конфликты интересов», «Честность», «Равный доступ», «Трудолюбие и компетентность», а также включает групповое обсуждение и тематические исследования. Власти указывают, что почти все действующие судьи уже участвовали в таких двухдневных тренингах в рамках программ обучения без отрыва от работы, и что Высшая школа юстиции продолжает организовывать по крайней мере один такой учебный курс каждый год. Власти добавляют, что в настоящее время Высшая школа юстиции в сотрудничестве с USAID / PROLOG разрабатывает учебную программу повышения квалификации по судейской этике для следующего этапа обучения *(для судей, которые уже посещали тренинг «Основы судейской этики»)*².

Факторы, которые могут привести к коррупции в судебной системе

- 1) отсутствуют четкие и объективные критерии набора и повышения в должности судей;
- 2) не обеспечены адекватные гарантии против злоупотребления возможностью перевода судей в другой суд без их согласия³;

¹ См.: п. 98 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии.

² См.: п. 139 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии.

³ См.: п. 97 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии.

3) существующая система «последовательного» распределения дел между судьями не отвечает требованиям объективности и прозрачности, а, следовательно, не способствует обеспечению беспристрастности в процессе принятия решений по делу.

Дела распределяются «последовательно» между судьями суда, то есть в соответствии с датой подачи иска и порядком следования судей в алфавитном списке¹. Однако в апелляционных и районных (городских) судах с числом судей более двух, если дела накапливаются у одного судьи или если по иной причине судья не может рассмотреть дело, председатель суда или его заместитель могут перераспределить дела с учетом нагрузки каждого судьи.

4) ГРЕКО рекомендует принять соответствующие меры для повышения эффективности, прозрачности и объективности дисциплинарного производства в отношении судей, в частности путем более точного определения дисциплинарных проступков; обеспечения углубленного рассмотрения жалоб, поданных в Высший совет юстиции, и требования о том, чтобы его решения о прекращении дел были обоснованными, доведенными до сведения заявителя и подлежали обжалованию. Также ГРЕКО рекомендует ввести требование простого большинства для принятия решений Советом и снять с Совета полномочия по направлению частных рекомендательных писем судьям в качестве дисциплинарной меры взыскания².

Резюме

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что в последние годы вектор государственной политики направлен на обеспечение институциональных и организационных основ независимости и беспристрастности судебной власти. Однако наблюдается значительной пробел в области информационной пропаганды, направленной на поддержание авторитета представителей судебного корпуса, формирования многосторонних связей судебной власти с общественностью, интегрированности судебного корпуса в гражданское общество. Результатом соответствующего пробела является по-прежнему высокий уровень недоверия граждан к представителям судебной системы, к независимости и беспристрастности принимаемых ими решений.

¹ См.: п. 101 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии.

² См.: п. 132 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Грузии.

В качестве ведущих направлений совершенствования государственной политики в сфере судопроизводства целесообразно рассматривать:

- нормативное закрепление объективных критериев отбора и продвижения по службе представителей судебной власти;
- организацию объективной и прозрачной системы распределения дел, способной обеспечить независимость в процессе принятия решений по делу;
- повышение эффективности, прозрачности и объективности дисциплинарного производства в отношении судей;
- проведение активной информационной пропаганды, направленной на повышение авторитета судейского сообщества, создание свободных электронных ресурсов, на базе которых существовала бы возможность обсуждения различных конфликтных ситуаций между судьями и представителями гражданского общества.

2.5. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Швеции

Уровень коррупции в государственном секторе

В Швеции существуют важные институциональные гарантии против коррупции. Однако наиболее важным способом противодействия коррупции, является **открытость и доступ общественности к информации**. Это обеспечивает общественность и средства массовой информации средствами контроля за деятельностью государственного сектора. Надзор со стороны общественности и прессы за деятельностью представителей государственной власти усиливается благодаря функционированию таких институтов, как Канцлер юстиции и парламентские Омбудсмены, которые могут рассматривать любые жалобы на исполнительную власть. Поскольку эти структуры существуют в течение продолжительного времени, существует устоявшаяся культура открытости и надзора за государственными служащими, которая обеспечивает соблюдение законов в целом и способствует низкой распространенности коррупции в Швеции¹.

Согласно последним данным Евробарометра коррупции, процент опрошенных, которые считают, что коррупция широко распро-

¹ См.: п. 11 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Швеции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c3>

странена в судебной ветви власти (19%), явно ниже среднего показателя по ЕС (32%). Более того, судебная власть является одним из самых авторитетных учреждений в Швеции¹.

Целесообразно отдельно отметить, что столь положительная оценка уровня коррупции в судебной системе имеет место при условии *отсутствия в Швеции совета по судебной системе или аналогичного органа, обеспечивающего самоуправление судебного корпуса*. Центральная администрация судов принадлежит Правительству (Министерству юстиции).

Согласно статистической информации, предоставленной властями, в период с 2008 по 2012 годы парламентские омбудсмены получали в среднем 394 жалобы в отношении судей общих судов в целом, в среднем 27 из которых подвергались критике Омбудсменов после рассмотрения дела. В течение того же периода Канцлер юстиции рассматривал в среднем 212 жалоб в отношении судов в год, 3 из которых (в среднем) вызвали критику со стороны канцлера. Власти указывают, что за эти годы ни одно дело не вызывало коррупционных подозрений или подобных нарушений. Также канцлер юстиции рассмотрел ряд исков о возмещении ущерба из-за предполагаемых ошибок судов. В 2012 году ущерб был возмещен в 26 случаях. Гораздо большее число (235) жалоб было зарегистрировано в 2010 году в связи с длительностью разбирательств².

Общественное восприятие уровня коррупции

Общественное восприятие уровня коррупции в Швеции исторически было очень низким. Швеция входит в число шести наименее коррумпированных стран по годовому индексу восприятия коррупции Transparency International с 1995 года, когда он был впервые опубликован. В 2012 году Швеция заняла четвертое место. В соответствии с индексом восприятия коррупции верховенство права и контроль над коррупцией оцениваются Всемирным Банком как наиболее высокие показатели управления в течение почти десятилетия³.

¹ Special Eurobarometer on corruption 374 (published in February 2012).

² См.: п. 135 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Швеции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c3>

³ См.: п. 13 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Швеции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c3>

Способы мониторинга уровня коррупции в судебной системе

По мнению GET, судьи обладают высоким уровнем добросовестности, беспристрастности и независимости. Разнообразные механизмы контроля, а именно внутренний контроль со стороны судов, внешний контроль со стороны парламентских Омбудсменов и Канцлера юстиции и обеспечение соблюдения правил Национальным советом по дисциплинарным проступкам и системой уголовного правосудия, обеспечивают независимую защиту от неправомерных действий судей. Представляется, что санкции, применяемые в случае нарушения судьей служебных обязанностей, то есть предупреждения / удержания из заработной платы и уголовных санкции, являются убедительными и эффективными. Также GET признает, что парламентские Омбудсмены и Канцлер юстиции играют важную и активную роль в надзоре за поведением судей. Оба института не только реагируют на жалобы граждан, но и выступают с собственными инициативами. Кроме того, их деятельность отмечена высокими стандартами прозрачности, поскольку жалобы, поданные им, и решения, принятые в ответ, а также их ежегодные отчеты о деятельности публикуются на их веб-сайтах¹.

Способы предотвращения коррупции

1) модернизация системы подготовки и проверки народных заседателей

В сентябре 2014 года были внесены правовые изменения в Судебный процессуальный кодекс (CJP) и Закон об административных судах (ACA), касающиеся народных заседателей. В результате статья 6 главы 4 CJP и статья 20 ACA предусматривают, что все суды обязаны проверять судимость народных заседателей до того, как они выступят в суде. Закон также предусматривает, что народные заседатели не могут участвовать в судебном разбирательстве, если в отношении них открыто банкротное производство. Кроме того, в статью 8 главы 4 CJP и статью 21 ACA были внесены поправки, согласно которым народные заседатели должны быть отстранены, если они «не отвечают требованиям» для реализации свои полномочий (ранее использовался термин «явно не отвечают требованиям»). Власти также заявляют, что с января 2015 года для вновь избранных народных заседателей стало обязательным прохождение начальной подготовки, а также последующей подго-

¹ См.: п. 138 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Швеции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c3>

товки, а Национальная администрация судов получила указание проводить такую подготовку. Содержание данной подготовки должно быть сосредоточено, в частности, на доступе к публичной информации, а не на конфиденциальности, конфликтах интересов и этических аспектах непрофессионализма. Наконец, власти подчеркивают, что выборы народных заседателей больше не совпадают с всеобщими выборами, чтобы подчеркнуть неполитический характер таких назначений¹.

2) организация этического обучения судей

Судебная академия подготовки судей предлагает ряд учебных мероприятий для судей, в том числе четыре курса под названием «Роль судей». Эти курсы охватывают широкий круг вопросов, касающихся положения судов и роли судей в обществе, этики, конфликта интересов, ожидаемого поведения в целом и в отношении сторон в ходе судебных разбирательств, а также по отношению к гражданам, которые вступают в контакт с судами. В частности, для этих курсов были выбраны специальные инструкторы, например, председатели Конфедерации шведских судей и т. д. В данных курсах уже приняли участие большое количество судей. Совместно с Судебной академией подготовки судей и Конфедерацией шведских судей также проводятся дополнительные семинары по вопросам надлежащей судебной практики².

3) прозрачный процесс назначения судей

Собеседники GET единогласно заявили, что после конституционных реформ в 1975 году, которые, в частности, привели к созданию **Совета по предложениям судей** (*орган, в котором судьи составляют большинство*), и вслед за иными изменениями в последние годы, процесс назначения судей очень прозрачен и основан только на объективных факторах. Тот факт, что пока только в двух случаях Правительство утвердило кандидатуру, которая отличалась от первоначальной рекомендованной Советом по предложениям судей, свидетельствует о важности Совета на практике³.

¹ См.: п. 28 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Швеции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c5>

² См.: п. 32 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Швеции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c5>

³ См.: п. 96 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Швеции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c3>

4) *система распределения дел*

Система построена на принципах случайности выборки. Дела методом жеребьевки распределяются в организационных подразделениях окружных судов, апелляционных судов, административных судов и административных апелляционных судов. В исключительных случаях возможно отклониться от этой системы, например, для обработки взаимосвязанных дел в рамках одной и той же организационной единицы или для достижения равномерного распределения рабочей нагрузки между организационными единицами. Дела в Верховном суде и Административном верховном суде также распределяются между организационными подразделениями в судах, однако без использования метода жеребьевки¹.

5) *этические правила поведения*

В декабре 2009 года правительство поручило Администрации национальных судов инициировать в судебных органах дискуссии о разработке этических норм для судей с целью укрепления доверия населения к системе правосудия. Администрация национальных судов назначила аналитика (бывшего председателя Апелляционного суда), который вместе с рабочей группой, созданной Конфедерацией шведских судей, подготовил комплект из трех документов под названием **«Надлежащая судебная практика»**. Всем судьям было предложено высказать свое мнение в процессе разработки².

В основе документов четыре принципа: независимость, беспристрастность и равноправие, надлежащая репутация и отношение к иным лицам, хороший опыт и эффективность. Эти этические документы были вдохновлены, в частности, Бангалорскими принципами поведения судей 2002 года³.

6) *запрет заниматься иной (помимо отправления правосудия) оплачиваемой деятельностью*

Профессиональные судьи не могут выступать в качестве адвокатов, если только правительство (или орган, им уполномоченный) прямо это не разрешает⁴.

¹ См.: п. 103 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Швеции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c3>

² См.: п. 110 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Швеции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c3>

³ См.: Там же.

⁴ См.: Глава 12, ст. 3 и глава 21, ст. 3 Судебно-процессуального кодекса (*Code of Judicial Procedure*).

Судьям Верховного суда или Административного Верховного суда не разрешается занимать какие-либо другие должности.

В соответствии с положениями Закона о государственной занятости, судьям, не разрешается заниматься иными видами деятельности, которые могут негативно сказаться на доверии к судье и судебной власти в целом¹. Официальные органы указывают, что **концепция случайной занятости** включает в себя все виды занятости или назначения помимо основной работы, независимо от того, оплачиваются они или нет.

Судьи, назначенные на бессрочной основе, обязаны в письменном виде по собственной инициативе сообщать председателю суда об иных видах деятельности, которыми они занимаются. Кроме того, все судьи должны по требованию председателя суда предоставлять информацию, необходимую для того, чтобы председатель мог оценить стороннюю занятость. Судьям не требуется получать разрешение на занятие иной деятельностью, однако председатель может обязать судью прекратить занятие такой деятельностью, если она несовместима с положениями Закона о государственной занятости. Несмотря на то, что судьи не могут обжаловать такое решение, у них есть право подачи иска в суд по трудовым спорам, который является высшим судом по таким делам².

В соответствии с установившейся практикой Совета по предложениям судей, судьи не должны работать в коммерческих компаниях или на предприятиях, за исключением семейных предприятий.

Властям рекомендуется предусмотреть возможные меры по обеспечению того, чтобы вспомогательная деятельность судей, и, в частности, арбитражная деятельность, была совместима с судебным статусом и чтобы она не отвлекала от надлежащего исполнения судебных обязанностей и не вызывала конфликта интересов³.

7) дисциплинарное производство в отношении судей

Вопросы дисциплинарных мер решаются **Национальным советом по дисциплинарным нарушениям**, который компетентен для высших должностных лиц, включая судей и прокуроров. Вопросы, ка-

¹ См.: Разделы 7 - 7d Закона о государственной занятости (*the Public Employment Act*).

² См.: п. 117 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Швеции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c3>

³ См.: п. 120 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Швеции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c3>

сающиеся народных заседателей, решаются председателями соответствующих судов. Совет также принимает решение об отстранении от должности судьи, в частности, в результате совершения преступного деяния или грубого или неоднократного пренебрежения служебными обязанностями. Совет состоит из пяти членов, которые назначаются Правительством на определенный срок. Председатель и заместитель председателя должны быть юристами с опытом работы в качестве постоянных судей. Только парламентские омбудсмены, канцлер юстиции и соответствующие органы по трудоустройству имеют право инициировать разбирательство в Совете. Решения Совета являются публичными. Решения Совета обжалованию не подлежат. Однако они могут быть предметом трудового спора в окружном или трудовом суде¹.

8) система обучения

Шведская академия подготовки судей, которая является частью Администрации национальных судов, несет ответственность за подготовку судей. Всем судьям, независимо от стажа работы, за исключением народных заседателей, постоянно предоставляется возможность посещать курсы, посвященные различным областям права. Обычно вновь назначенные судьи посещают курсы академии в течение более длительного периода времени. Академия предлагает необязательные курсы, в частности, о роли судьи и функционировании судов, которые включают темы, посвященные независимости и беспристрастности, этическим правилам для судьи и базовым ценностям².

Факторы, которые могут привести к коррупции в судебной системе

GET хотел бы еще раз подчеркнуть, что в Швеции не существует специального независимого органа, служащего для защиты независимости и целостности судебной власти (Судебного Совета), которому также могут быть предоставлены консультационные полномочия³.

¹ См.: п. 129 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Швеции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c3>

² См.: п. 140 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Швеции // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c3>

³ См.: Заключение № 10 (2007) Консультативного совета европейских судей (КЕСЕ) вниманию Комитета министров Совета Европы о Совете судей на службе общества (*Opinion No. 10(2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society*).

Резюме

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что Швеция является одним из примеров государств с исторически сложившимся высоким уровнем доверия граждан к судебной системе. Примечательным фактором является то обстоятельство, что низкий уровень коррупционных проявлений в судебной системе наблюдается с одновременным отсутствием специального независимого органа, функционал которого направлен на обеспечение независимости и целостности судебной власти. Однако соответствующий пробел в обеспечении институциональных гарантий независимости судебной власти компенсируется реализацией комплексных организационных мер противодействия коррупции, главным образом спроецированных на обеспечение открытости и доступности широкой общественности информации о деятельности представителей судейского корпуса.

2.6. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Нидерландов

Уровень коррупции в государственном секторе

У сотрудников судебных органов за продолжительное время сложилась репутация, характеризующаяся независимостью и беспристрастностью, в связи с чем доверие общественности к их добросовестности является достаточно высоким. Уровень общественной веры в добросовестность судей значительно превышает средние показатели в других странах ЕС.

Результаты проведенного исследования свидетельствуют о низком уровне коррупционных проявлений в судебной системе Нидерландов. Евробарометр показывает, что только 16% респондентов считают, что коррупция широко распространена среди членов судебных органов (в среднем по ЕС 37%). Несмотря на это, в средствах массовой информации широко освещалось несколько случаев неправомерного поведения или ошибок судей¹. Стремление быть примером и проявлять активную позицию в отношении неподкупности подтолкнуло институт судебной власти к созданию комплексной программы по обеспечению незапятнанной репутации, которая направлена на развитие и обновление регулирующих норм и повышение информированности сотрудников судебных органов, а также их имиджа в обществе².

¹ См.: Судья по просьбе другого судьи, находящегося в отставке, с которым он был знаком, выносит решение в пользу одной из сторон по делу о строительстве.

² См.: п. 14 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c799a>

Активная информационная политика государства, направленная на содействие добросовестности судей

Добросовестность была выбрана в качестве основной ценности в Повестке дня судебной системы на 2011–2014 годы, а в 2012–2013 годах была реализована комплексная программа обеспечения добросовестности судей. Он включает в себя пересмотр и обновление существующих правил, содействие добросовестности судей посредством обсуждения этических дилемм и специальных консультаций, а также информирование общественности об этих мерах¹.

Общественное восприятие уровня коррупции

Общественное восприятие существующего уровня коррупции в Нидерландах исторически было низким и оставалось на этом уровне в течение почти десятилетия. Нидерланды входят в двадцатку наименее коррумпированных стран по годовому показателю Transparency International (CPI). Помимо многих других опросов² и исследований, предоставляющих аналогичные данные, большинство собеседников, с которыми общалась GET, также подчеркнули, что коррупция не является серьезной проблемой в Нидерландах³.

Способы мониторинга уровня коррупции в судебной системе

Нидерланды присоединились к ГРЕКО в 2001 году. С момента присоединения страна являлась предметом проверки в рамках первого (в марте 2003 года), второго (в октябре 2005 года) и третьего (в июне 2008 года) раундов оценки.

Способы предотвращения коррупции

1) представители судебной власти не обладают иммунитетом от судебного преследования за преступное поведение.

2) Все судьи в Нидерландах официально назначаются пожизненно, но фактически выходят на пенсию по достижении установленного законом пенсионного возраста – 70 лет.

¹ См.: п. 3 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c799a> (С. 4).

² http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp

³ См.: п. 12 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c799a>

3) В GET отмечают, что согласно проекту изменений в закон «О правовом положении судебных представителей» в будущем **проверка биографических данных кандидатов в судьи будет включать выдачу Министерством безопасности и юстиции справки о добропорядочном поведении**. Аналогичные проверки проводятся в отношении всех государственных служащих, однако проверки, проводимые в отношении кандидатов в судьи, будут более жесткими в силу характера судебных функций. С 2007 года между Министерством безопасности и юстиции, Судебным Советом и нидерландской Ассоциацией судей (*Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, далее NVvR*) ведутся дискуссии по вопросу возможности введения такой проверки в рамках судебной системы, однако они пока не привели к каким-либо результатам из-за обеспокоенности по поводу подрыва независимости судей¹.

4) материальные гарантии независимости судей

Категории окладов судей определены в статье 7 Закона «О правовом положении представителей судебных органов». Сотрудники судебной системы классифицируются следующим образом: 7 категория: старший судья Апелляционного суда, старший судья Окружного суда; 8 категория: судья Апелляционного суда, старший судья Окружного суда; 9 категория: судья окружного суда. По состоянию на январь 2012 года месячные оклады, относящиеся к этим категориям, варьировались от 5254,13 евро до 7912,43 евро. Кроме того, судьи имеют право на премию в конце года и отпускное пособие. Судьи и члены коллегиального органа управления судами получают ежемесячную безналоговую выплату на литературу, химчистку мантии и некоторые другие мелкие расходы. Как и другие государственные служащие, судьи получают компенсацию за проезд и проживание, если это необходимо. Замещающие судьи не получают заработной платы, но их командировочные расходы оплачиваются, также они получают суточные выплаты².

5) система распределения судебных дел

Политика, касающаяся распределения дел, формируется на уровне каждого суда на основе Устава Суда и Устава департамента, которые были приняты на заседании Председателей (съезд, в котором

¹ См.: п. 76 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c799a>

² См.: п. 82 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c799a>

участвуют председатели всех судов). Следовательно, политика распределения дел между судами может отличаться в зависимости от размера и рабочей нагрузки каждого отдельного суда. Однако существуют и общие принципы:

а) любые дела, по общему принципу, могут быть распределены любым судьям;

б) отдельные категории дел могут быть выделены в рамках департамента для конкретного судьи или группы судей в связи с их опытом и специализацией;

в) отдельные судьи не могут влиять на распределение отдельных дел;

г) определенные группы (последующих) дел не распределяются судьей, который ранее вел соответствующее дело;

д) если судья отказывается от рассмотрения дела, дело передается другому судье.

Политика распределения дел также является частью системы оценки эффективности судебной деятельности. Это один из показателей судебной деятельности, используемый для измерения «беспристрастности и добросовестности судей»¹.

GET установила, что суды значительно отличаются друг от друга в отношении детальных правил распределения дел. Из-за отсутствия достаточного освещения этого вопроса некоторые представители общественности считают, что методы распределения дел не всегда являются транспарентными и понятными. Учитывая соответствующие заявления, заседание Председателей судов сформировало в 2012 году рабочую группу с целью обеспечения большего единообразия в политике распределения дел по всей стране. В этом процессе участвовало также Управление административной юрисдикции Государственного Совета. Рабочей группе было поручено разработать *проект Кодекса, регулирующего распределение дел*, который должен был быть принят на заседании Председателей судов осенью 2012 года. Этот Кодекс представляет собой краткий документ, содержащий восемь общих статей, которые закрепляют необходимость лучшего информирования общественности о процедуре распределения дел в судах. Кодекс, в частности, пропагандирует принцип гласности на веб-сайтах, где необходимо размещать критерии распределения дел, закрепляет основную

¹ См.: п. 83 – 88 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c799a>

ответственность при распределении дел за Судебными Советами и предусматривает правила о сроках перераспределения дел¹.

б) этические принципы и правила поведения судей

Статья 117 Конституции Нидерландов закрепляет следующие принципы:

1) несменяемость (судьи назначаются пожизненно, они могут быть отстранены от занимаемой должности только по решению суда);

2) вопросы, касающиеся правового статуса судей, например, зарплаты регулируются исключительно законом. В дополнение к этому конституционному положению закон «Об организации судебной системы» запрещает судебным органам, Судебному совету и Министру безопасности и юстиции обсуждать процедурные вопросы, оценку по существу или решение конкретного суда, т.е. закрепляет **оперативную независимость судей** (статьи 23, 96 и 109)².

Помимо основополагающих установленных законом принципов, нижеизложенные документы содержат необязательные рекомендации для судей по дальнейшему повышению уровня их беспристрастности и добросовестности³:

- Руководящие принципы беспристрастности судей⁴ были приняты в 2004 году нидерландской Ассоциацией судей и совещанием председателей судов. Они содержат десять рекомендаций, сопровождаемых комментариями, о том, как поступать в спорных случаях, связанных с участием родственников, знакомых, предыдущей работой, предыдущим участием в деле и т. д. Они предусматривают механизмы оценки объективности отдельных судей в каждом конкретном случае. Некоторые рекомендации относятся также к заместителям судей и судьям, находящимся на обучении.

¹ См.: п. 83 – 88 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c799a>

² См.: п. 89 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c799a>

³ См.: п. 90 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c799a>

⁴ См.: URL: <http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Algemeen/Pages/Leidraad-onpartijdigheid-van-de-rechter.aspx>

- Руководящие принципы, касающиеся дополнительных должностей сотрудников судебных органов и судебных должностных лиц (*Ancillary Positions for Judicial Officers and Court Officials*)¹ были приняты в 2009 году также Совещанием председателей и нидерландской Ассоциацией судей. Они дополняют руководящие принципы беспристрастности судей и призваны служить основой для оценки целесообразности вспомогательной деятельности, осуществляемой судьями и иным персоналом судов;

- Кодекс поведения сотрудников судебных органов² был разработан в 2010 году Советом судей и заседанием Председателей судов. Это краткий рамочный документ, состоящий из одиннадцати рекомендаций, основанных на трех основных принципах – беспристрастность-независимость, неподкупность и профессионализм. Нидерландская Ассоциация судей также приняла 26 сентября 2011 года свой собственный кодекс поведения судей³, который является более детализированным.

7) организация деятельности Совета по судебной власти

Совет по Судебной власти является частью судебной системы, но не осуществляет правосудие само по себе. Он взял на себя ряд оперативных задач от министра безопасности и юстиции, таких как распределение бюджетов, надзор за финансовым управлением, кадровой политикой, обеспечение жильем и т. д. Совет также участвует в мероприятиях по подбору кадров, отбору и обучению судей и работников суда. Он выполняет свои задачи в этих областях при тесном сотрудничестве с коллегами судов. Еще одной центральной задачей Совета является повышение качества консультирования по вопросам нового законодательства, которое влияет на порядок отправления правосудия. Наконец, Совет является представителем судебной власти на национальном и международном уровнях⁴.

¹ См.: URL: <http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Algemeen/Documents/Leidraad-nevenfuncties.pdf>

² При применении Кодекса поведения под судебным персоналом понимаются судьи, должностные лица судов и все другие сотрудники судебных органов. С ним можно ознакомиться на общедоступном веб-сайте судебных органов. URL: <http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Algemeen/Documents/Gedragcode-Rechtspraak.pdf>

³ См.: URL: http://www.nvvr.org/view.php?Pagina_Id=50

⁴ См.: п. 70 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах.

8) ограничения на занятие иной (помимо отправления правосудия) оплачиваемой деятельностью

В Нидерландах действует принцип полной интегрированности судейского корпуса в общество, в связи с чем существует немного запретов на дополнительную (помимо отправления правосудия) деятельность судей, а именно:

– судьи, за исключением заместителей судей, которые выполняют судебные обязанности по совместительству, сохраняя при этом основную профессию, не могут быть адвокатами или нотариусами и не могут оказывать юридическую помощь на профессиональной основе¹;

– в Руководстве по вспомогательным должностям для судебных чиновников и должностных лиц судов содержится рекомендация, в которой подчеркивается, что нецелесообразно, чтобы судьи были одновременно членами какой-либо из палат парламента. ГРЕКО рекомендует, чтобы ограничение на одновременное пребывание в должности судьи и члена какой-либо палаты парламента было установлено законом².

Следует отдельно отметить, что в вопросе возможности осуществления судьями иной оплачиваемой деятельности акцент смещен на **прозрачность соответствующей деятельности**. По закону судьи обязаны незамедлительно уведомлять коллегия суда об иных занимаемых ими должностях. Судебная коллегия ведет реестр сопутствующих должностей, занимаемых судьями. Этот **реестр доступен для ознакомления в соответствующем суде** и публикуется на веб-сайте судебных органов³. Таким образом, каждый представитель общественности может свободно ознакомиться с информацией о дополнительной деятельности того или иного судьи и убедиться в отсутствии (или наличии) конфликта интересов при принятии определенного рода судебных решений.

Каждое дело, рассмотренное судьей, может быть оспорено по просьбе любой из сторон на основании фактов и обстоятельств, влияющих на его беспристрастность. В связи с этим стороны также могут свободно обращаться к онлайн-овому публичному реестру информации об иных занимаемых судьями должностях.

¹ См.: Статья 44 Закона о правовом положении судебных чиновников.

² См.: п. 96 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах.

³ См.: URL: <http://namenlijst.rechtspraak.nl/>

Uitgebreid zoeken ▼

Hoge Raad der Nederlanden

Centrale Raad van Beroep

College van Beroep voor het bedrijfsleven

Kies een gerechtshof
>

Kies een rechtbank
>

Typ hier een functie...

De beroepsgegevens en nevenbetrekkingen van rechters kunt u met de zoekfunctie opvragen. U kunt zoeken:

- naar een specifiek persoon: u vult alleen de achternaam in
- op functie en/of instantie: u selecteert een functie en/of een instantie

Zodra u de zoekcriteria heeft ingevuld en op 'zoeken' klikt, krijgt u de door u gezochte informatie.

Рисунок №11 «Онлайн-реестр, содержащий информацию об иных должностях, занимаемых судьями»

9) Отдельно следует отметить, что высокий уровень доверия общественности к представителям судебной власти поддерживает **активная информационная политика, проводимая по следующим основным направлениям:**

1) в декабре 2012 года в Интернете был опубликован **всеобъемлющий Справочник по добросовестности судей**, в котором собраны все соответствующие международные и национальные тексты;

2) в этом же году был **открыт интерактивный веб-сайт, на котором судьи могут обсуждать дилеммы честности и задавать вопросы**. Данный сервис также доступен для граждан.

3) дискуссии о честности также будут продвигаться между коллегами на уровне каждого суда¹.

10) декларация активов

Следует отметить, что до недавнего времени судьи не были обязаны декларировать свое имущество и доходы. Однако с начала 2013 года, в след за изменениями, касающимися вспомогательной деятельности, судьи, за исключением замещающих судей, должны уведомлять коллегия суда о ежегодной сумме вознаграждения, получаемого за любую вспомогательную деятельность. Эта информация долж-

¹ См.: п. 91 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах.

на храниться в реестре дополнительной деятельности судей в течение трех лет после прекращения соответствующей деятельности¹.

11) В соответствии с **Законом об организации судебной системы гражданам доступны две отдельные процедуры подачи жалоб**. Процедура внутренних жалоб касается случаев, когда лицо считает, что оно подверглось ненадлежащему обращению со стороны суда, члена его персонала, включая судью; такие жалобы рассматриваются коллегией суда. Процедура внешних жалоб касается, в частности, поведения судьи и должна быть представлена Генеральному прокурору в Верховном суде, который может обязать суд назначить расследование поведения судьи. Генеральный прокурор также может подать такой запрос по должности. Процедура внешней жалобы может быть введена только после того, как внутренняя жалоба была отклонена судом, в котором работает судья. Суды, включая Верховный суд, должны установить процедуру рассмотрения жалоб и опубликовать ее на своем веб-сайте. Такие процедуры основаны на типовой процедуре рассмотрения жалоб 2002 года и утверждены Советом по судебной власти. Следовательно, существуют определенные различия между конкретными процедурами на уровне судов. Процедура рассмотрения жалоб может не касаться сути дела или решения суда².

Факторы, которые могут привести к коррупции

1) на практике отвод судей в основном происходит неформально, не прибегая к официальной нормативно закреплённой процедуре (*ходатайства об отводе рассматриваются в составе трех судей*). Судья, осведомленный о причинах, по которым его беспристрастность может быть подвергнута сомнению, обычно обращается к одному из своих коллег с просьбой принять дело. Такая неформальная практика лишает возможности оценить количество дел, по которым судьи выходят из процесса. Некоторые из собеседников GET отметили, что за год несколько сотен судей прибегают к такой процедуре. GET отмечает, что в новом кодексе распределения дел судьям рекомендуется не передавать негласно дела другим судьям, а вместо этого направить дело обратно в судебную коллегия для перераспределения. Данное положение

¹ См.: п. 112 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах.

² См.: п. 116 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах.

ние вторит принципу прозрачности и рассеивает подозрения в неправомерном влиянии отдельных судей на перераспределение дел¹.

Резюме

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что в Нидерландах представлена модель наиболее успешного и гармоничного сочетания нормативных, институциональных и организационных способов противодействия коррупции в судебной системе. Следует отметить, что высокий уровень доверия общественности к представителям судебной системы в рассматриваемой стране обусловлен, во-первых, многовековыми правовыми традициями, во-вторых, проведением активной информационной пропаганды честного и беспристрастного облика представителей судебной системы. Политика открытости судебной системы для представителей общественности реализуется по следующим ведущим направлениям:

– ***открытость информационных ресурсов, с помощью которых судьи и граждане могут в многостороннем порядке обсуждать проблемы судейской честности и беспристрастности;***

– ***открытость реестра дополнительной деятельности судей, позволяющий представителям общественности в интерактивном режиме участвовать в урегулировании конфликта интересов и ряд других мер.***

Безусловно, результатом активной политики интегрированности представителей судейского сообщества в гражданскую среду является высокий уровень доверия общественности к судебной системе.

2.7. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Литвы

Уровень коррупции в государственном секторе, общественное восприятие коррупции

В первую очередь следует отметить, что политическое руководство страны осознает всю значимость проблемы коррупции в судебной системе, в связи с чем была разработана всеобъемлющая нормативно-правовая и институциональная база, которая в целом признана самым сильным антикоррупционным активом Литвы. Литва также точно следует рекомендациям ГРЕКО, выпущенным в ходе предыдущих раундов оценки, с коэффициентом соответствия на сегодняшний день около

¹ См.: п. 104 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Нидерландах.

95% (37 из 39 рекомендаций, выпущенных ГРЕКО в ее первом, втором и третьем раундах оценки, были выполнены удовлетворительно). Несмотря на эти усилия, уровень восприятия коррупции в Литве остается выше среднего по ЕС. По данным Евробарометра 2014 года «Отношение европейцев к коррупции»¹, 95% респондентов считали, что коррупция широко распространена в их стране (в среднем по ЕС 76%). Литва также имеет один из самых высоких показателей личного опыта вовлеченности граждан в коррупционные схемы: 29% респондентов указали, что за последний год их вынуждали дать взятку (в среднем по ЕС – 4%). Мнение населения об эффективности усилий правительства по сдерживанию коррупции остается неизменно неудовлетворительным: 79% респондентов, принявших участие в опросе «Global Corruption Barometer» 2013 года от Transparency International, считают, что действия правительства в этой области неэффективны², а подавляющее большинство литовцев (92%) не верят, что уровень коррупции в стране в целом снижается.

79 % респондентов, опрошенных в ходе проведения «Global Corruption Barometer» указали, что судебная власть относится к числу сфер, которые наиболее поражены коррупцией³.

По мнению ГРЕКО, причиной сложившейся ситуации является то, что власти Литвы пытаются решить большинство проблем путем создания, изменения и дополнения правовых актов, при этом усилий, направленных на их реализацию недостаточно. В результате антикоррупционные правила часто рассматриваются как дополнительная бюрократия, которой необходимо следовать, не задумываясь о своей цели, или как правила, которые можно обойти. Этот разрыв между законотворчеством и правоприменением особенно заметен в судебной системе⁴. Таким образом, целесообразно сделать вывод о том, что общая система противодействия коррупции в судебном секторе характеризуется отсутствием проводимых организационных мероприятий, направ-

¹ См.: Отчет о коррупции (*CORRUPTION REPORT Special Eurobarometer 397 / Wave EB79.1 – TNS Opinion & Social*) // URL: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf.

² См.: URL: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=lithuania>

³ См.: п. 15 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

⁴ См.: п. 16 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

ленных на повышение информационной открытости и транспарентности судебной системы, обеспечение независимости и беспристрастности принимаемых судьями решений, внедрение в практику действенных мер, направленных на урегулирование конфликта интересов и других мер организационного характера.

Отдельно следует отметить, что Национальный ежегодный общественный опрос «Карта коррупции в Литве»¹ зафиксировал улучшение общественного восприятия уровня коррупции в Сейме и судах: соответственно 34% и 35% респондентов в опросе 2014 года обнаружили, что эти учреждения были «очень коррумпированными», по сравнению с 68% и 64% соответственно в 2011 году. В ответ на вопрос об учреждениях, которые в 2014 году считались наиболее коррумпированными, жители Литвы упомянули учреждения здравоохранения (55%), суды (30%), полицию (26%), Сейм (26%) и органы местного самоуправления (25%). Индекс восприятия коррупции Transparency International также улучшился за последние годы: Литве было присвоено 58 баллов из 100 в 2014 году по сравнению с 48 в 2011 году².

Способы мониторинга уровня коррупции в судебной системе ***Внешние способы***

Литва присоединилась к ГРЕКО в 1999 году. С момента вступления она проходила оценку в рамках первого (*в марте 2002 года*), второго (*в мае 2005 года*) и третьего (*в июле 2009 года*) и четвертого (*в январе 2012 года*) раундов оценки ГРЕКО.

Четвертый раунд оценки ГРЕКО был посвящен теме «Предотвращение коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров». Выбрав данную тему, ГРЕКО подчеркнул междисциплинарный характер своих полномочий. В то же время эта тема имеет четкие связи с предыдущей работой ГРЕКО, в частности с первым раундом оценки, в котором был сделан сильный акцент на независимость судебной власти, вторым раундом оценки, в котором рассматривалось государственное управление, и третьим раундом, посвященным предупреждению коррупции в контексте политического финансирования³.

¹ См.: URL: http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/Gyventojai_BENDRAS.pdf (in Lithuanian only)

² См.: п. 15 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c7660>.

³ См.: п. 8 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL:

Способы предотвращения коррупции

1) закрепление гарантий независимости судей на конституционном уровне

Принцип независимости судей закреплен в нескольких статьях Конституции: статья 31 провозглашает право на публичное и справедливое судебное разбирательство независимым и беспристрастным судом; статья 109 гласит, что при отправлении правосудия судья и суды должны быть независимыми; статья 114 запрещает вмешательство других государственных органов, а также политических партий и организаций или граждан в работу судьи или суда; это также обеспечивает неприкосновенность судей¹.

Принцип независимости судебной власти получил дальнейшее развитие в Законе о Конституционном Суде (статьи 5–1 и 17) и в Законе о судах (статьи 2 и 3), в процессуальных законах (статья 21 Гражданско-процессуального кодекса, статья 44 Уголовно-процессуального кодекса, статья 7 Закона об административном судопроизводстве), а также в судебной практике Конституционного Суда. В частности, Конституционный Суд постановил, что все судьи имеют равный статус в качестве судьи². Он также постановил, что в ряде случаев полная функциональность и независимость судебной власти предполагают ее саморегулирование и самоуправление, в том числе в отношении организации судебной работы и деятельности органов судебного самоуправления.

2) гендерное равенство в судебной системе

В Литве 768 профессиональных судей (315 мужчин, 453 женщины)³. Нет ни народных заседателей, ни присяжных заседателей.

3) наличие независимых судебных органов

Судебный совет является независимым органом, состоящим из 23 членов. Председатель Верховного Суда, Председатель Апелляционного Суда и Председатель Высшего Административного Суда являются членами в силу своей должности. Остальные члены избираются Общим собранием судей сроком на четыре года: трое из Верховного Суда, трое из Апелляционного суда, трое из Высшего Административ-

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c7660>.

¹См.: п. 103 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c7660>.

² См.: Решение Конституционного суда от 28 марта 2006 года.

³ Данные за 2012 год из доклада CEPEJ.

ного Суда, по одному от каждого регионального суда, по одному от всех региональных административных судов и один из всех районных судов на территориях, охватываемых каждым областным судом. Кандидаты выдвигаются и избираются на Общем собрании судей, являющемся высшим институтом судейского самоуправления, в котором участвуют все судьи. Судьи, которые заседали менее пяти лет или на которых наложено дисциплинарное взыскание, не могут быть кандидатами. Судебный совет избирает председателя, заместителя председателя и секретаря на два года из числа своих членов. Судебный совет компетентен во всех вопросах, касающихся судебной власти, включая обучение, бюджет, инфраструктуру и вопросы информационного обеспечения¹.

4) *проведение мероприятий, направленных на повышение уровня прозрачности судебной системы*

В целях повышения уровня прозрачности судебной системы и доверия общественности к принимаемым судейским корпусом решениям в организационной структуре Совета судей был создан **специальный комитет по связям с общественностью**, назначены представители в судах, Советом судей были одобрены правила предоставления информации о судебных делах, были организованы учебные курсы по коммуникации, а также судьям было рекомендовано публично комментировать и разъяснять свои решения.

5) *финансовые гарантии*

Годовой оклад судьи суда первой инстанции в начале его карьеры составляет 18 087 евро. Годовой оклад судьи Верховного Суда с минимальным стажем работы равен примерно 29 608 евро. Размер оклада судьи определяется несколькими факторами, а именно: системой и уровнем суда, к которому принадлежит судья, и его трудовым стажем государственной службы².

Судьи имеют право на дополнительное время отпуска, рассчитанное с учетом продолжительности их службы, оплачиваемое обучение, государственную пенсию, компенсацию расходов, связанных с переездом в случае командировки, а также при увольнении со службы

¹См.: п. 101 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

²См.: п. 119 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

по состоянию здоровья, выходе на пенсию или истечении срока службы. Судьи также имеют право на получение выходного пособия. Согласно закону, указанные выше преференции рассматриваются как гарантии, связанные с конституционным статусом судьи, а не как дополнительные льготы¹.

б) система распределения дел

В целях обеспечения независимого и беспристрастного распределения дел в Литве успешно функционирует система автоматического распределения дел в рамках информационной системы судов (ЛИТЕКО). Исключения составляют дела, рассматриваемые судьями Конституционного суда, система распределения дел в котором придерживается других правил. Рассмотрим существующие системы более подробно.

При использовании автоматического модуля распределения дел информационной системы судов (ЛИТЕКО) дела назначаются случайным образом при учете следующих критериев:

- специализация судей (если это установлено в суде);
- установленные законом сроки рассмотрения определенных категорий дел;
- запреты, предусмотренные законом, действующие в конкретном случае;
- равномерное распределение рабочей нагрузки;
- сложность дел;
- ротация судебных коллегий, установленная в соответствии с максимальной продолжительностью функционирования данной судебной коллегии;
- ближайшая возможная дата судебного заседания;
- обстоятельства, предусмотренные законом для отвода судей, их самоотвод;
- временный отпуск по болезни;
- отпуск;
- квалификационная подготовка;
- участие в других мероприятиях, которые мешают судье рассматривать дело².

¹См.: п. 122 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

²См.: п. 124 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL:

Отдельно следует отметить, что в исключительных случаях модель распределения дел предоставляет возможность не использовать автоматизированную процедуру и вместо этого передавать дело конкретному судье, например, если более целесообразным представляется передать дело того же типа определенному судье или в определенное время. В этом случае конкретные правовые основания должны быть указаны в системе. Согласно статистическим данным, в 2013 году 0,03% дел были распределены без использования автоматизированной системы (1,35% в 2011 году, 0,73% в 2012 году)¹. Судебная информационная система ЛІТЕКО также имеет систему контроля процессуальных сроков, таким образом обеспечивая качество правосудия и эффективность разбирательства путем мониторинга причин необоснованных задержек.

Как было отмечено ранее, Конституционный суд придерживается других правил. Дела распределяются Председателем, который равномерно распределяет работу в соответствии с фамилиями судей, обычно в алфавитном порядке. При определенных обстоятельствах судье также может быть назначено дело в ином порядке².

7) этические принципы и правила поведения судей

Общее собрание судей от 28 июня 2006 года утвердило Кодекс этики судей Литовской Республики, который вступил в силу в тот же день. Кодекс был подготовлен рабочей группой в составе судей, созданной Судебным советом. Проект кодекса был направлен во все суды для ознакомления и одобрен Судебным советом до его утверждения Общим собранием судей. Действующий Кодекс заменил предыдущий текст, Правила поведения судей Литовской Республики, которые были утверждены в 1998 году Общим собранием судей.

Этический кодекс применяется ко всем судьям без каких-либо оговорок, как непосредственно в процессе выполнения судебных функций, так и в гражданской жизни (статьи 1–3 Кодекса). Он содержит двенадцать принципов: 1) уважение к человеку; 2) уважение и лояльность к государству; 3) справедливость и беспристрастность; 4) независимость; 5) конфиденциальность; 6) прозрачность и гласность; 7) честность и незаинтересованность; 8) порядочность;

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

¹См.: п. 125 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

²См.: Статья 102 Регламента Конституционного Суда Литвы.

9) образцовость; 10) ответственность; 11) солидарность; 12) повышение квалификации. Нарушение положений Кодекса является основанием для дисциплинарной ответственности в соответствии с положениями Закона о судах.

Отдельно следует отметить, что помимо непосредственно Этического кодекса Судебный совет утвердил 28 июня 2013 года практическое руководство, прилагаемое к нему. В этом руководстве обсуждаются все принципы и приводятся практические примеры, рекомендации, основанные на решениях Комиссии по этике и дисциплине судей, Суда чести, Верховного суда и Бангалорских принципах поведения судей¹.

8) конфликт интересов

Правовая основа для предотвращения и разрешения конфликта интересов среди судей обеспечивается положениями (1) процессуальных законов, которые содержат правила об отводе и самоотводе в отдельных случаях; (2) Закона о судах, регулирующего вопросы, касающиеся, например, иной профессиональной деятельности судей; (3) Закона о регулировании государственных и частных интересов государственной службы (*LAPPICS*), поскольку судьи подпадают под действие этого закона, и (4) Кодекса этики судей.

LAPPICS определяет конфликт интересов как «ситуацию, когда человек на государственной службе при исполнении своих обязанностей и должностных полномочий обязан принимать решение, участвовать в принятии решения или выполнять указания, затрагивающие его личные интересы». Судьи и кандидаты на судебские должности должны подавать декларации о личных интересах, которые публикуются на сайте СОЕС.

9) отвод судей

Статья 43 Закона о судах также предусматривает, что судья должен письменно уведомить председателя своего суда о судебных разбирательствах, в которых судья или его близкие родственники являются стороной, в случае если дела подпадает под юрисдикцию данного суда².

¹См.: п. 132, 133 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

²См.: п. 137 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

10) особенности дисциплинарного производства в отношении судейского корпуса

В целях реализации рекомендации КСЕС о целесообразности дисциплинарного производства в отношении судейского корпуса главным образом специализированными судебными органами¹ в Литве была создана **Комиссия по этике и дисциплине судей**, состоящая из семи членов, назначаемых на четыре года. Два члена назначаются Президентом Республики, один – спикером Сейма, а четыре – Судебным советом; члены, назначаемые Президентом Республики и спикером Сейма, являются непрофессионалами, а члены, назначаемые Советом судей – судьями. Члены Комиссии по этике и дисциплине судей не могут быть членами Совета судей, Суда чести, должностными лицами, имеющими право возбуждать дисциплинарные взыскания, или судьями, которые несут действующее дисциплинарное наказание. Комиссия рассматривает ходатайства о наложении дисциплинарных взысканий и жалобы физических лиц на поведение судей. Заседания открыты для общественности, представители СМИ подчеркнули хорошую коммуникативную способность комиссии. Повестки заседаний публикуются своевременно, что позволяет СМИ посещать только интересующие их встречи. Решение о возбуждении или отказе в возбуждении дисциплинарного производства в отношении судьи принимается большинством голосов членов Комиссии. Если дисциплинарное производство возбуждено, дело рассматривается в Суде чести. В менее серьезных случаях комиссия может также вынести мотивированное предупреждение судье. Решения комиссии публикуются на официальном сайте².

Таблица «Результаты деятельности Комиссии по этике и дисциплине судей»

	2011	2012	2013
Полученные жалобы	373	435	332
Дела, переданные на рассмотрение в Суд чести	11	9	7
Предупреждение	21	9	6

¹ См.: Заключение КСЕС № 21 о предупреждении коррупции среди судей (2018) // URL: https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd#_ftnref1.

² См.: URL: www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda-teiseju-etikos-ir-drausmes-komisija/tekd-sprendimai

Суд чести может прекратить производство по делу, ограничиться пересмотром дисциплинарного взыскания или наложить дисциплинарное взыскание, а именно: замечание, выговор или строгий выговор. В случае нарушения правил о несовместимости внесудебной деятельности судьи, Суд чести может предложить президенту Республики обратиться в Сейм с ходатайством об импичменте против судьи (статьи 86.1, 86.2 и 87.1 Закона о судах)¹.

11) учебные и консультативные услуги по вопросам этики и поведения для судей

Программы обучения судей утверждаются Советом судей и организуются ***Отделом обучения и международного сотрудничества Администрации национальных судов (NCA)***. Несколько учебных мероприятий организуются каждый год Национальным советом по темам, связанным с обеспечением независимости судебной власти. Например, программа обязательного обучения для новых судей районных судов в 2013 году касалась независимости судей, судейской этики и конфликта интересов. Факультативное обучение без отрыва от работы, доступное для всех судей, представляет собой 20-часовую программу, посвященную преступлениям коррупционной направленности, касающуюся, в частности, практического различия между преступными действиями против государственной службы и публичных интересов и неправомерными действиями при исполнении служебных обязанностей. 4-часовая факультативная программа для председателей судов по администрированию суда касалась методов надзора за соблюдением судьями этического кодекса, дисциплинарной ответственности, отвода и самоотвода.

Судьи могут также получить консультацию по вопросам, касающимся конфликта интересов, запрета или ограничения определенных видов деятельности, деклараций об имуществе и доходах в Государственной налоговой инспекции. С 2013 года ***Комиссия по этике и дисциплине судей также играет консультативную роль*** и может предоставлять официальные или неофициальные консультации по вопросам этики².

¹См.: п. 165 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

²См.: п. 170 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

12) возможность заниматься иной оплачиваемой (помимо отправления правосудия) деятельностью

Статья 113 Конституции и статья 48 Закона о судах содержат строгие правила, согласно которым судья не может занимать какие-либо другие выборные или назначенные должности, работать в каких-либо коммерческих или других частных учреждениях и предприятиях. Судья не может получать какое-либо вознаграждение, кроме как за преподавательскую и творческую деятельность. Судья также не может быть членом политической партии или организации и участвовать в деятельности таких органов.

Судья может участвовать в деятельности органов судейского самоуправления, и в этом случае его рабочая нагрузка будет соответственно уменьшена. Судья может быть членом комитетов, разрабатывающих законы, международные соглашения или иные правовые акты, если такая деятельность не противоречит его судебным обязанностям. О занятии санкционированной вспомогательной деятельностью судья обязан уведомить председателя суда¹.

13) декларация активов, доходов и иных денежных обязательств

Как и депутаты, судьи должны представить три декларации в соответствии с Законом о декларации активов резидентов (LDAR), Законом о подоходном налоге с населения и LAPPICS. Декларации об активах и доходах связаны с предотвращением необоснованного обогащения и уклонения от уплаты налогов, тогда как декларации интересов нацелены на предотвращение конфликта интересов.

Судьи могут иметь финансовые интересы (акции компаний, облигации, долговые и другие финансовые обязательства). В случае, если общая стоимость этих интересов превышает 1 448 евро, они должны быть отражены в декларациях об активах (*статья 3, LDAR*).

Декларации об имуществе и декларации о доходах должны заполняться ежегодно в электронном виде. Обязанность декларировать активы и доходы также распространяется на членов семьи судьи: супругов и детей. Декларации активов судей и членов их семей находятся в открытом доступе.

Декларации о личных интересах заполняются в электронном виде в течение одного месяца с момента вступления судьи в должность и

¹См.: п. 144 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

обновляются по мере необходимости. В данных документах отражаются интересы не только судьи, но и супруга(и) или партнера, за исключением случаев, когда они не проживают совместно. Декларации судей о личных интересах публикуются на официальном сайте СОЕС ¹.

14) разработка механизма коммуникации судебной системы с общественностью

В целях улучшения коммуникации судебной системы с общественностью были проведены следующие мероприятия:

– в 2015 году администрация организовала учебные занятия по средствам связи в судебной системе и представлению общественности судебных решений, в которых приняли участие 410 человек;

– Администрация разработала и опубликовала «Руководство по коммуникациям для судов», предназначенное для судей, экспертов по связям с общественностью и других работников суда, а также общественности. Пособие включает в себя практические советы, тематические исследования и шаблоны².

Факторы, которые могут привести к коррупции

1) отсутствие прозрачности судебной системы

В первую очередь следует отметить, что принимаемые судьями решения зачастую очень трудно понять непрофессионалу, в результате чего у сторон судебного разбирательства и широкой общественности создается впечатление, что решение является произвольным и не отражает независимую и беспристрастную оценку, которая дает четкое представление об используемой судьей юридической аргументации.

В рамках оценочных мероприятий ГРЕКО была также сделана ссылка на способ публикации судебных решений, который, по мнению некоторых респондентов, не является удобным для пользователей. Знание даты судебного решения является явно недостаточным для доступа к нему, поскольку система требует точных ключевых слов.

2) отсутствие баланса в процессе набора и повышения в должности судей

Несмотря на то обстоятельство, что закон направлен на установление процесса отбора с использованием механизма сдержек и противовесов, баланс искажается в пользу президента Республики, который

¹См.: <https://www.vtek.lt>

²См.: п. 34 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168070b750>.

назначает членов комиссии по отбору и юридически не связан выводами Комиссии о заслугах кандидатов. Он может выбрать кандидата, который не считается наиболее подходящим, без объяснения причин и на практике не редки случаи, когда он не согласен с выводами Комиссии. Кандидаты, выбранные Президентом Республики, представляются в Судебный совет, который может дать обязательное отрицательное мнение. Наконец, единственная возможность для неуспешных кандидатов, желающих пересмотреть процесс принятия решения, – это обратиться к Президенту Республики в связи с выводами Отборочной комиссии. Во время собеседований в рамках четвертого раунда оценки ГРЕКО столкнулась с широко распространенным недовольством процессом найма и продвижения по службе судей, связанного с отсутствием прозрачности проводимых отборочных мероприятий. Несмотря на то, что отборочная комиссия работает на основе конкретных критериев, обеспечивающих отбор лучших кандидатов, у многих собеседников сложилось впечатление, что заслуги кандидата не обязательно являются решающими критериями для его назначения. Это еще один элемент, который может повлиять на общественное доверие к судебной власти и вызвать определенную нехватку мотивации среди самих судей¹.

3) низкий уровень оплаты труда вспомогательного персонала суда.

В рамках проведения оценочных мероприятий ГРЕКО было установлено, что многие респонденты выразили обеспокоенность по поводу низкой оплаты труда вспомогательного персонала суда, как административного, так и юридического. По мнению GET, этот вопрос необходимо решать, поскольку низкие зарплаты являются хорошо известным стимулом коррупции. Роль судебных клерков имеет важное значение для бесперебойного ведения дел и организации судебной системы, но нынешний уровень оплаты труда оказывается недостаточным для привлечения и удержания квалифицированных сотрудников, что вызывает организационные проблемы в судах².

¹См.: п. 115 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

²См.: п. 123 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

Резюме

Подводя итоги, следует отметить, что проводимая властями Литвы политика противодействия коррупции в судебной системе характеризуется усеченным форматом, проявляющимся в отсутствии наряду с нормативными и институциональными способами противодействия коррупции организационного блока, направленного на практическую реализацию нормативных установлений. Следствием соответствующего положения дел является отсутствие общественного доверия к судебной власти, низкий уровень прозрачности судебной системы. Среди причин формирования отрицательного (не доверительного) образа представителей судейского корпуса, по мнению самих представителей общественности¹, целесообразно выделить следующие:

1) прошлое страны в Советском Союзе оставило наследие недоверия к государственным учреждениям, в том числе в сфере судебной власти;

2) в настоящее время среди некоторых средств массовой информации и юристов существует тенденция перекалывания ответственности на представителей судейского корпуса с целью сокрытия своего собственного непрофессионализма и некомпетентности в решении ряда вопросов.

Осознавая необходимость повышения уровня доверия общественности к решениям, принимаемым судейским корпусом, представителями государственной власти Литвы начали проводиться организационные мероприятия, направленные на расширение связей с общественностью.

Однако до сих пор проводимая антикоррупционная политика не достигла желаемых результатов в части транспарентности судебной системы. В связи с чем одной из ведущих рекомендаций ГРЕКО по дальнейшему совершенствованию антикоррупционной политики в судебной системе является улучшение коммуникации с общественностью.

¹ См.: п. 105 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Литве // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>.

2.8. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Италии

Состояние коррупции в государственном секторе

Коррупция по-прежнему считается наиболее важной и актуальной проблемой в Италии, учитывая ее культурные особенности. Считается, что это распространенное явление затрагивает все слои общества, как в государственной, так и в частной сферах деятельности. В 2012 году Италия приняла антикоррупционный пакет, тем самым перейдя от карательной к превентивной политике в сфере борьбы с коррупцией. Был создан **Национальный орган по борьбе с коррупцией (ANAC)**, принят национальный план по борьбе с коррупцией, пакет документов для дальнейшей реализации ранее запущенных инициатив (например, *эффективность государственного управления, прозрачность и доступ общественности к информации, расширение участия граждан в принятии общественных решений и т. д.*) а также дополнительные меры (*предотвращение конфликта интересов, принятие кодекса этики, защита осведомителей и т. д.*)¹.

Коррупция уже давно подрывает экономику Италии, сдерживая иностранных инвесторов и увеличивая расходы. Согласно Евробарометру коррупция по-прежнему считается очень серьезной проблемой при ведении бизнеса в Италии и воспринимается как неотъемлемая часть деловой культуры страны. Несмотря на то, что дача взяток государственным должностным лицам представляется искорененной практикой (только 2–5 % опрошенных признались в том, что платили вознаграждение за предоставление государственных услуг), коррупция, покровительство и кумовство упоминаются как повторяющиеся явления в деловых отношениях. Счетная палата (*Corte dei Conti*) подсчитала, что коррупционные издержки в Италии составляют около 60 миллиардов евро в год².

¹ См.: п. 18 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

² См.: п. 21 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

Общественное восприятие коррупции

Опрос Евробарометра о коррупции 2013 года показывает, что 97 % итальянского населения обеспокоены тем, что коррупция широко распространена в стране (*второй по величине процент в ЕС; 76 % в среднем по ЕС*). В отчете Transparency International 2015 года о восприятии коррупции представлены аналогичные результаты: хотя Италия поднялась с 69-й на 61-ю позицию в мире (*где 1 = наименее коррумпированный*), она все еще отстает от большинства европейских стран и занимает последнюю позицию в рейтинге ЕС)¹.

Способы мониторинга уровня коррупции в судебной системе ***Внешние способы***

Италия присоединилась к ГРЕКО в 2007 году. С момента вступления страна проходила оценку в рамках совместных первого и второго (*в июле 2009 года*) и третьего (*в марте 2012 года*) раундов оценки ГРЕКО².

Способы предотвращения коррупции

1) закрепление гарантий независимости судей на конституционном уровне

Конституция Италии гарантирует независимость судебной власти в целом и судей в частности. В соответствии со статьей 104 Конституции судебная власть является независимым и автономным органом по отношению к другим ветвям власти. При выполнении судебных функций судьи независимы и несут ответственность только перед Конституцией и законом, любое влияние на судей при отправлении ими правосудия запрещено. Принцип независимости дополнительно обеспечивается гарантией несменяемости судей, что закреплено ст.107 Конституции Италии³.

¹ См.: п. 20 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

² См.: п. 11 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

³ См.: п. 84 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

2) наличие независимых судебных органов

Итальянская судебная система обладает сильной системой самоуправления. В соответствии со статьей 104 Конституции **Высший совет магистратуры** (*Consiglio Superiore della Magistratura, CSM*) учреждается в качестве независимого и автономного органа, который обеспечивает и гарантирует независимость судебной власти. В Высшем совете магистратуры согласно закону о судеустройстве рассматриваются зачисление на службу в магистратуру, назначение и перемещение магистратов, их повышение по службе, дисциплинарные меры, касающиеся магистратов. Кроме того, он готовит предложения и заключения относительно организации судебной системы. Совет также наделен полномочиями защищать имидж судебной власти и реагировать на любое поведение, которое может поставить под угрозу ее авторитет и независимость. Совет был создан в 1958 году¹. Он обладает финансовой и бухгалтерской автономией. С особой ссылкой на роль Президента Республики в Совете, ГРЕКО характеризует действующий в Италии орган судейского самоуправления как соответствующий международным стандартам, в которых подчеркивается, что члены судейских советов не должны заниматься активной политической деятельностью, быть членами парламента, исполнительной власти или администрации². Организация, обязанности и компетенция Совета дополнительно регулируются законом³ и внутренними правилами, принятыми Советом.

3) финансовые гарантии

Магистраты в начале своей карьеры получают годовой оклад в размере 46 703,95 евро. Судьи-стажеры имеют право на получение следующих надбавок при назначении на первое место службы, удаленное от места жительства: 1) надбавка за назначение в течение года (около 400 евро за первое полугодие и 200 евро за второе); 2) единовременное пособие на благоустройство (около 1750 евро для магистратов, которые переезжают с семьей); 3) возмещение транспортных расходов. Заработная плата увеличивается при третьей, пятой и седьмой профессиональной оценке соответственно через 12, 20 и

¹ См.: п. 103 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

² См.: Мнение № 10 (2007) КСЕС о Судебном совете (*Opinion No. 10(2007) of the CCJE on the Council for the Judiciary at the service of society*).

³ См.: Law No. 195/1958 on Composition and Functioning of the CSM, as amended by Law No. 695/1975.

28 лет с момента назначения. Заработная плата до вычета налогов у магистратов, прошедших последнюю седьмую профессиональную аттестацию, составляет 170 078,97 евро. Первый председатель Кассационного суда получает годовой оклад в размере 240 000 евро, так называемый предел вознаграждения. Магистраты не имеют права на дополнительные пособия, такие как семейные и библиотечные пособия, специальный налоговый режим или жилищные льготы¹.

4) организационные гарантии несменяемости судей

Гарантии несменяемости судей представлены в статье 107 Конституции, в соответствии с которой магистраты могут быть временно отстранены от должности, освобождены от службы или переведены по решению Высшего совета магистратуры и в случаях, предусмотренных законом (*принцип несменяемости*). Соответственно, магистрат, как правило, может быть переведен в другой район и / или на него могут быть возложены иные функции исключительно с его согласия по решению Высшего совета магистратуры. Несмотря на гарантированное Конституцией пребывание судей в должности, в соответствии со статьей 19 Законодательного декрета № 160/2006, судьи судов первой и апелляционной инстанций не могут выполнять одни и те же функции в одном и том же подразделении более 10 лет. Эта мера призвана предотвратить чрезмерную концентрацию полномочий и гарантировать справедливую ротацию среди мировых судей².

Переводы осуществляются в соответствии с конкурсной процедурой, которая начинается после публикации списка доступных позиций; распределение кандидатов основано на объективных критериях, таких как трудовой стаж и квалификация. Состояние здоровья и / или семейные причины могут быть приняты во внимание в отдельных случаях. Исключения из этого правила, то есть случаи, когда магистраты могут быть переведены *ex officio*, устанавливаются законом. Например, судья может быть переведен в другой суд/подразделение в связи с упразднением подразделения или сокращением рабочей нагрузки или в

¹ См.: п. 118 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

² См.: п. 113 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

случае конфликта интересов. Переводы ex officio могут быть обжалованы в административном суде¹.

5) система распределения дел

Передача дел в пределах компетентного суда сначала осуществляется в соответствии с департаментами, занимающимися конкретными вопросами (*например, уголовное, гражданское, трудовое, семейное право, банкротство, корпоративное право*). Дела распространяются автоматически на основе объективных и заранее установленных критериев, изложенных в судебных протоколах (*tabelle di organizzazione*). Председатели судов должны утверждать организационные программы распределения дел каждые три года в соответствии с правилами Высшего совета магистратуры². Судебные расписания учитывают структуру и организацию судебного делопроизводства, объем работы, количество судей (*как профессиональных, так и непрофессиональных*) и т. д. Они передаются на утверждение компетентному Судебному совету, который составляет заключение, и впоследствии подлежат утверждению CSM. Отступление от predeterminedенных критериев допустимо только в случаях объективной необходимости и должно быть специально мотивировано. Судья может быть отстранен от рассмотрения дела, если есть основания для отвода³.

б) этические принципы и правила поведения судей

Этический кодекс, принятый Национальной ассоциацией судей (ANM) в 1994 году, является старейшим в Европе. Кодекс, который был пересмотрен в 2010 году, состоит из 14 положений, охватывающих поведение судебных органов в широком смысле слова, включая таким образом судей, прокуроров и руководителей судебных органов. Кодекс представляет собой сборник этических принципов и правил, которым должны следовать судьи и прокуроры при выполнении своих судебных функций, а также в своей общественной жизни (*например, достоинство, беспристрастность, трудолюбие и профессионализм, уважение к другим членам общества и т. д.*). Кодекс является саморегуляторным и необязательным документом судебной системы⁴.

¹ См.: Там же.

² Каждые три года CSM составляет циркуляр, в котором устанавливаются объективные критерии распределения дел (как гражданских, так и уголовных) среди палат, коллегий и отдельных судей.

³ См.: п. 122 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

⁴ См.: п. 132 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL:

Кодекс не содержит каких-либо положений, касающихся контроля за исполнением, и не предусматривает санкций за нарушение этических правил. Итальянские власти пояснили, что в соответствии с Уставом Национальной ассоциации судей *специальный орган, Collegio dei Probiviri отвечает за наложение дисциплинарных взысканий на магистратов*, когда их действия противоречат общим целям Ассоциации и могут дискредитировать судебную систему (статья 9, Устав ANM). Дисциплинарные санкции влекут за собой выговор, лишение социальных прав на срок до одного года и исключение из Ассоциации. С момента введения Кодекса было возбуждено только 13 дисциплинарных дел, однако никакие санкции не применялись, поскольку в большинстве случаев соответствующие магистраты выходили из Ассоциации. В рамках четвертого раунда оценки ГРЕКО неоднократно отмечалось, что надзорная и санкционирующая роль комитета Collegio dei Probiviri, безусловно, может быть усилена для обеспечения эффективного применения этических норм¹.

7) конфликт интересов

Процедурные гарантии для предотвращения и разрешения конфликтов интересов устанавливаются в соответствии со статьями 34, 35 и 36 УПК Италии следующим образом:

1) конкретные случаи наличия в действиях судьи заинтересованности: а) судья должен отозвать свою кандидатуру, если он заинтересован в разбирательстве или если одна из частных сторон является должником или кредитором по отношению к нему, его / ее супругу или детям; б) судья является руководителем или работодателем одной из сторон, или его близкий родственник является ответчиком, руководителем или работодателем стороны; в) судья высказал свое мнение или дал совет относительно предмета спора, выходящего за рамки его функции; г) возникла сильная неприязнь между судьей или его / ее близкими родственниками и одной из сторон процесса; д) супруг или близкий родственник судьи является жертвой или стороной по делу;

2) более общие ситуации, когда возникает какая-либо серьезная причина, которая ставит под сомнение беспристрастность судьи. Аналогичные правила применяются к гражданскому судопроизводству.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

¹ См.: п. 133 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

Судьи должны незамедлительно, как им станет известно о наличии какой-либо причины для отвода, заявить самоотвод, обратившись к председателю суда. Заявление рассматривается Председателем Апелляционного суда, когда препятствие касается Председателя суда первой инстанции. Аналогичным образом Председатель Кассационного Суда принимает решение по заявившему самоотвод Председателю Апелляционного Суда. Компетентный Председатель назначает замену, если найдены основания для отвода. По аналогичным основаниям стороны и защитник могут подать Председателю суда ходатайство об отводе судьи. В уголовном процессе решение об отклонении ходатайства об отводе может быть обжаловано в апелляционном суде. Что касается отзыва Председателя Кассационного Суда, его заменяет другой судья Кассационного Суда, назначение которого основано на объективных predetermined критериях.

Другие причины конфликта интересов содержатся в статьях 16, 18 и 19 Королевского указа № 12/1941 об отношениях между магистратами и их супругами или родственниками. Как правило, судья / прокурор не может работать в судебных органах, где его родственники занимаются адвокатской деятельностью. Более того, семейные или родственные отношения между судьями и прокурорами рассматриваются как причины конфликта интересов в рамках одной и той же судебной должности. Магистраты в таком случае могут быть переведены *ex officio*¹.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что вопросы, связанные с возникновением и разрешением конфликта интересов достаточным образом урегулированы и в полной мере обеспечивают беспристрастность принимаемых судьями решений по делу.

8) отвод судей

Отдельно следует отметить, что магистраты могут быть переведены *ex officio* всякий раз, когда они не могут осуществлять правосудие независимо и беспристрастно. Такая мера, которая носит административный характер, принимается CSM в случаях, когда судебные функции не могут быть должным образом осуществлены по причинам, которые не обязательно требуют дисциплинарных мер. Этот перевод отличается от дисциплинарного и может быть произведен в качестве

¹ См.: п. 139 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

профилактической меры или дополнительной санкции в результате дисциплинарного проступка¹.

9) учебные и консультативные услуги по вопросам этики и поведения для судей

Законодательным декретом № 26/2006 была учреждена Высшая судебная школа (*Scuola Superiore della Magistratura*). Школа является независимой юридической организацией. Курсы, организованные Школой, направлены на профессиональную подготовку без отрыва от работы для магистратов. Школа также организует начальную и профессиональную подготовку судей и прокуроров. Учебные мероприятия Школы организуются как на центральном, так и на местном уровне².

Начальная подготовка проводится для магистратов, которые после назначения должны проходить профессиональную подготовку не реже одного раза в год в течение первых четырех лет работы. Учебные курсы содержат как теоретические, так и практические задания. Для облегчения доступа к обучению во всех судебных органах разработаны **программы дистанционного обучения**. Школа также реализует учебные программы в сотрудничестве с аналогичными структурами иностранных государств и профессиональными ассоциациями³.

10) возможность заниматься иной оплачиваемой (помимо отправления правосудия) деятельностью

Как правило, судьи не могут занимать другие государственные должности или выполнять иную оплачиваемую работу. В соответствии со статьей 16 (1) Королевского указа № 12/1941 магистраты не могут занимать частные или государственные должности, за исключением должности сенатора, национального советника или администратора благотворительных государственных учреждений на безвозмездных началах. Они также не могут заниматься бизнесом и торговлей; кроме

¹ См.: п. 115 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

² См.: п. 169 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

³ См.: п. 170 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

того, магистраты не могут выполнять роль арбитра без разрешения CSM¹.

CSM подробно регулирует рассматриваемый вопрос, проводя различие между деятельностью, которой судьи могут заниматься без ограничений (неоплачиваемая научно – познавательная деятельность), и деятельностью, занятие которой необходимо предварительно согласовать с CSM (например, преподавательская деятельность, вне зависимости от того оплачивается она или нет). Соответствующее разрешение выдается при условии, что иная деятельность совместима с официальными обязанностями судьи и не ставит под угрозу независимость и беспристрастность магистрата. Магистратам прямо запрещается заниматься частной консультационной деятельностью, участвовать в спортивном судействе, руководить частными юридическими школами, выполнять функции третейского судьи.

1) декларация активов, доходов и иных денежных обязательств

Магистраты обязаны представить в Высший совет магистратуры в течение трех месяцев с момента их назначения: 1) отчет о недвижимом и движимом имуществе, внесенном в государственный реестр, об участии в каких-либо компаниях, о результатах деятельности в качестве менеджера или аудитора компании, а также 2) копию последней декларации о доходах магистрата его / ее супруга, а также совместно проживающих с ними детей, если они дают свое согласие. Кроме того, отчет должен быть подан не позднее одного месяца с даты истечения срока для подачи декларации о доходах физических лиц, если с момента подачи предыдущей декларации произошли какие-либо изменения. Магистраты также обязаны подать отчет в течение трех месяцев со дня прекращения полномочий. ***В случае нарушения правил имя магистрата публикуется в официальной газете республики.*** Непредставление отчета о финансовом положении не входит в перечень дисциплинарных правонарушений. Отчеты магистратов не подлежат огласке, однако заинтересованные лица имеют право подать обоснованный запрос на получение доступа к таким документам. Высший судебный совет рассматривает основания такого ходатайства, и обосновывает, при необходимости, причины отказа, отсрочки или ограни-

¹ См.: п. 141 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

чения в доступе к отчетам путем вынесения решения, которое может быть обжаловано в административном суде¹.

12) обеспечение принципа открытости судебной системы

Судебные разбирательства, как правило, являются открытыми и устными, однако по решению суда дело может рассматриваться в закрытом заседании (например, для защиты государственной тайны, сохранения общественного порядка, защиты частной жизни сторон или свидетелей). Также в закрытой форме слушаются дела, касающиеся преступлений против половой неприкосновенности². Что касается гражданского судопроизводства, стороны, адвокаты, судьи и сотрудники судебных органов имеют прямой доступ ко всем материалам дела в режиме реального времени (так называемый *гражданский процесс online «processo civile telematico»*). Представители общественности могут получить информацию о стадии производства по делу и иную неконфиденциальную информацию. Более того, почти во всех судебных органах есть официальный сайт, где размещен большой массив информации³.

13) ограничение иммунитета, связанного с исполнением судебных полномочий

Магистраты могут быть привлечены к уголовной ответственности за преступления, совершенные непосредственно при исполнении своих должностных полномочий или за их рамками. К ним не применим какой-либо иммунитет. Согласно статистике, предоставленной государственными органами о количестве дисциплинарных разбирательств в отношении магистратов, открытых параллельно с уголовным судопроизводством за период 2011–2016 годов, большинство из них относится к категории дел о защите чести и достоинства. Что касается коррупционных преступлений, то в 2011 и в 2012 году было выявлено по одному случаю, в 2013 году – два, в 2014 году – пять, в 2015 году – три, в 2016 году – два. Применительно к гражданской ответственности, лица, которым был нанесен ущерб в результате непрофессионального поведения судьи или несправедливо вынесенного судебного решения,

¹ См.: п. 157 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

² См.: статья 128 Гражданско-процессуального кодекса (*Civil Procedure Code*) и статья 472 Уголовно-процессуального кодекса (*Code of Criminal Procedure*).

³ См.: п. 123 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

равно как и в случае «отказа в правосудии» имеют право на компенсацию¹.

Факторы, которые могут привести к коррупции

1) особенности функционирования налоговой юрисдикции

Общий надзор за членами фискальных судов страдает несколькими недостатками. Прежде всего действующая правовая база не предусматривает ни обязательного и регулярного обучения, ни периодической профессиональной оценки членов фискальных комиссий. Кроме того, в отношении рассматриваемой группы магистратов отсутствует этический кодекс. Несмотря на строгий режим несовместимости иной оплачиваемой деятельности и системы дисциплинарных взысканий, которым они подвергаются, недавние коррупционные скандалы, возникшие в этой области, свидетельствуют о том, что необходимо усилить гарантии эффективной системы контроля за фискальными судьями и обеспечить соблюдение стандартов целостности судебной системы.

В связи с чем ГРЕКО настоятельно рекомендует 1) в рамках налоговой юрисдикции разработать целенаправленную политику по предотвращению и выявлению коррупционных рисков и конфликтов интересов; а также 2) принять надлежащие меры с целью усиления надзора за членами фискальных судов, основанного на этических принципах, в частности, путем введения системы периодической оценки и регулярного обучения, в том числе по вопросам этики, предотвращения коррупции и связанных с ними вопросов; 3) установить набор четких стандартов профессионального поведения, сопровождаемых пояснительными комментариями и практическими примерами².

2) ненадлежащая реализация принципа разумной продолжительности судебного разбирательства

Несмотря на конституционное закрепление соответствующего принципа (*см. ст. 111 Конституции Италии*) для судебного процесса в Италии свойственны постоянные процессуальные задержки. Большинство дисциплинарных разбирательств в отношении судей касаются

¹ См.: п. 161, 162 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

² См.: п. 98 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

задержек в процессе рассмотрения дела по существу. Последние отчеты Европейской комиссии по эффективности правосудия (СЕРЕJ) свидетельствуют о том, что Италия является одной из стран с наибольшим числом ожидающих рассмотрения дел и самой длинной продолжительностью разбирательства¹.

Среди основных причин соответствующего положения дел целесообразно отметить следующие:

- 1) значительная рабочая нагрузка на судейский состав;
- 2) нехватка материальных и кадровых ресурсов²;
- 3) количество административного персонала в судебных органах также недостаточно.

В совокупности выше перечисленные факторы влияют на общественное восприятие коррупции. С одной стороны, задержки в судебном процессе являются ключевым фактором формирования общественного недоверия к судебной власти и ее способности противодействовать проявлениям коррупции. С другой стороны, чрезмерная рабочая нагрузка магистратов вместе с их ограниченными ресурсами негативно сказывается на уровне профессиональной мотивации судей, их способности соблюдать разумные процессуальные сроки и принимать качественные судебные решения³.

В целях стабилизации ситуации в рассматриваемом вопросе в последние годы итальянские власти приняли ряд законодательных мер для устранения неэффективности системы правосудия, в том числе путем реорганизации и рационализации судов, введения обязательного посредничества в гражданских делах, применения *системы «фильтра» для апелляций в гражданском судопроизводстве*⁴, урегулирования споров вне суда, рассмотрения гражданских судебных процессов в режиме онлайн и т. д.

¹ См.: Отчет СЕРЕJ о европейских судебных системах, 2016 год (*CEPEJ Report on European Judicial Systems, 2016*).

² В Италии один из самых низких показателей числа судей на душу населения в Европе, и это одна из самых «спорящих» стран.

³ См.: п. 129 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Италии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>.

⁴ Так называемая фаза «фильтра» направлена на отбор только тех апелляционных актов, которые суд сочтет вероятно успешными. Если суд на основании предварительного рассмотрения дела решит, что «разумной вероятности» положительного исхода нет, апелляционная жалоба будет отклонена. Решение должно быть принято в первом слушании путем вынесения мотивированного решения. В случае отклонения апелляционной жалобы, сторона может обжаловать решение первой инстанции только в кассационном суде.

3) проблема истечения срока исковой давности

Статистика показывает, что число уголовных разбирательств, по которым истек срок давности до завершения судебного разбирательства, все еще вызывает опасения. В 2014 году было возбуждено 132 296 уголовных дел, срок давности которых истек (23% из которых во второй инстанции)¹. Так, высокая вероятность того, что срок уголовного преследования будет ограничен, в свою очередь, пагубно сказывается на увеличении числа обращений в вышестоящие суды, которые чрезмерно перегружены, и препятствует доступу к альтернативным средствам разрешения споров, таким как заключение сделки о признании вины. ГРЕКО в своих докладах о первой, второй и третьей оценках уже отмечала серьезную обеспокоенность по поводу вопроса о сроке давности и его негативном влиянии на расследование и вынесение решений по делам о коррупции в Италии, призывая власти принять надлежащие меры для решения этой проблемы².

4) не системность в вопросах этического обучения судей

В настоящее время значительная часть вопросов этического поведения судей решается усмотрением отдельного магистрата или путем неформальных консультаций. Было организовано лишь несколько этических курсов, что говорит об отсутствии должного внимания к вопросам решения этическим проблемам, в том числе на стадии разработки учебных программ.

Резюме

Подводя итоги, целесообразно резюмировать, что политика противодействия коррупции в Италии носит фрагментарный характер. С одной стороны, руководство осознает пагубность рассматриваемого явления и предпринимает меры, направленные на решение существующих проблемных направлений, таких как обеспечение принципа открытости судебной системы, ограничение иммунитета, связанного с исполнением судебных полномочий, организация учебных семинаров по вопросам судебской этики и ряд иных направлений. С другой стороны, практическая польза от рассмотренных выше мероприятий ограничивается сферой реального применения способов противодействия коррупции. Так, например, принцип несменяемости судей ограничива-

¹ См.: Данные Министерства юстиции по состоянию на 7 мая 2016 г. // URL: Giustizia Newonline. Home - Ministero della Giustizia.

² См.: Отчет о совместных первом и втором раундах оценки в Италии (*Greco Eval I-II Rep (2008) 2E*), параграфы 54–57; Отчет о третьем раунде оценки, (*Greco Eval III Rep (2011)* пункты 115–118).

ется запретом на выполнение одних и тех же функций в одном и том же подразделении более 10 лет; действие норм Этического кодекса не распространяется на фискальных судей в Италии; «гражданский процесс online» доступен только сторонам спора, адвокатам, судьям и сотрудникам судебных органов, в то время как общественность может получить только ограниченный доступ к соответствующим процессам.

Результатам отмеченной фрагментарности проводимых антикоррупционных мероприятий является по-прежнему невысокий уровень общественного доверия граждан к представителям судейского сообщества. Как было отмечено в общей части исследования, только комплексная антикоррупционная политика, основанная на нормативных, организационных и институциональных способах противодействия коррупции, позволит решить поставленные задачи в сфере независимости судебной власти.

2.9. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Норвегии

Состояние коррупции в государственном секторе

Согласно Докладу о глобальной конкурентоспособности (*Global Competitiveness Report*) за 2013–2014 годы, Норвегия входит в число передовых стран мира с точки зрения высокого уровня доверия общественности к политикам и независимости судебной власти. В последние годы не выявлено ни одного инцидента, связанного с профессиональной добросовестностью, в котором бы участвовали представители рассматриваемых государственных органов. В ситуации общей прозрачности норвежских институтов власти общественность и гражданское общество практически не требуют изменений в системе, основанной на доверии, открытости, общественном контроле, а также нормативных актах¹.

Общественное восприятие коррупции

Общественное восприятие уровня коррупции в Норвегии исторически было низким. Норвегия неизменно входит в первую десятку стран по индексу восприятия коррупции Transparency International. От-

¹См.: п. 15 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

четы об оценке ГРЕКО и другие международные исследования подтверждают соответствующее положение дел¹.

Согласно отчету ГРЕКО о первом раунде оценки (2002 г.), наиболее частыми объяснениями низкого уровня коррупции в Норвегии были высокие моральные стандарты государственных служащих Норвегии, их независимость при исполнении своих обязанностей и, прежде всего, прозрачность норвежских учреждений. Также было признано, что ***средства массовой информации играют важную роль в обеспечении прозрачности при поиске, изучении и распространении информации о подозрительной экономической деятельности.*** Важно отметить, что несмотря на низкий уровень коррупции в стране, государственные органы и частный бизнес уделяют достаточное внимание предупреждению коррупции и борьбе с ней. Данный вывод подтверждается тем фактом, что все 17 рекомендаций, адресованных ГРЕКО Норвегии в трех предыдущих раундах оценки, были выполнены надлежащим образом².

Способы мониторинга уровня коррупции в судебной системе Внешние способы

Норвегия присоединилась к ГРЕКО в 2001 году. С момента вступления она проходила оценку в рамках первого (*в июле 2002 года*), второго (*в сентябре 2004 года*) и третьего (*в феврале 2009 года*) раундов оценки ГРЕКО³.

¹ См.: Показатели устойчивого управления (2011 г.) (*the Sustainable Governance Indicators (2011)*) // URL: http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Norway.pdf; the Global Competitiveness Report (2013-2014) // URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf; the World Bank Governance Indicators // URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c165.pdf>; the World Justice Project Report “Rule of Law Index 2014” // URL: <http://data.worldjusticeproject.org/#/index/NOR>.

² См.: п. 13, 14 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

³ См.: п. 6 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

Способы предотвращения коррупции

1) закрепление гарантий независимости и несменяемости судей на конституционном уровне

Норвежская судебная система обладает высокой степенью независимости и компетентности, а также хорошей репутацией. **Принцип независимости судей прямо не закреплен в Конституции, но прочно основан на обычном конституционном праве.** Несменяемость судей также может быть выведена из статьи 22 Конституции, которая гласит: 1) что судьи не могут быть уволены или переведены без их согласия, кроме как по решению суда; и 2) что судьи, в отличие от других государственных служащих, не могут назначаться на определенный срок. Судьям не могут быть даны указания при вынесении решения по какому-либо делу. Однако они могут подчиняться указаниям, в частности, председателя суда, вне рамок своей судебной деятельности¹.

3) наличие независимых судебных органов

Суды управляются на национальном уровне Администрацией судов Норвегии (NSA), которая была создана 1 ноября 2002 года. NSA является независимым учреждением, которое обеспечивает административную поддержку судов. Она также выполняет секретариатские функции, в частности, для Совета по назначениям судей, Наблюдательного комитета для судей, а также ведет реестр внесудебной деятельности судей. Высшим органом NSA является Совет управляющих, который состоит из девяти членов. Два члена избираются Парламентом Норвегии (the Storting), а остальные семь назначаются исполнительной властью (the King in Council)².

4) финансовые гарантии

В 2012 г. годовой оклад судьи суда первой инстанции в начале карьеры составлял 957 000 норвежских крон (*121 251,90 евро*). Судья Верховного суда получал 1 554 000 норвежских крон (*196 891,80 евро*).

Зарплата судей апелляционного суда близка к зарплате судей первой инстанции. Председатели судов и главы департаментов получают более высокую зарплату, чем другие судьи в том же суде.

¹ См.: п. 95, 96 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

² См.: п. 90 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

Судьи Верховного суда, назначенные до 1 января 2011 года, имеют законное право на 15 лет дополнительного пенсионного стажа, если они выходят на пенсию в возрасте 67 лет. Введение соответствующей социальной гарантии было мотивировано желанием усилить набор в Верховный суд специалистов из рядов частных практикующих юристов. Судьи Верховного Суда, назначенные после 1 января 2011 года, не имеют права на данную льготу. Норвежские судьи не получают никаких других дополнительных льгот¹.

7) этические принципы и правила поведения судей, конфликт интересов

1 октября 2010 года Норвежской ассоциацией судей и иными судебными органами были приняты Этические принципы для норвежских судей. Документ содержит пятнадцать принципов, среди которых независимость, беспристрастность, добросовестность, равенство, должное поведение, судебское усмотрение, компетентность, эффективность и иные.

Эти принципы применяются ко всем профессиональным судьям как при исполнении служебных обязанностей, так и вне судебной деятельности. Как говорится в преамбуле Принципов, они «направлены на содействие поведению судей, которое формирует и повышает общественное доверие к судам и судебным решениям». Комитет по надзору за судьями использует эти принципы при оценке жалоб на судей².

9) учебные и консультативные услуги по вопросам этики и поведения для судей

Назначенные на постоянной основе судьи проходят начальный курс подготовки, состоящий из пяти тренингов по 3–4 дня каждый, в течение первого года после их назначения. **Этика судей составляет центральную часть начального обучения.** Первая встреча посвящена роли судей и этике, а остальные четыре – гражданским и уголовным делам. **Заместители судей посещают четырехдневный вводный курс, важной частью которого является этика.** Местные суды также организуют целевую подготовку для своих новых судей, содержание которой зависит от профессионального опыта судьи.

¹ См.: пп. 105,106 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

² См.: пп. 120, 121 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

Несколько учебных мероприятий без отрыва от работы посвящены этике судей, в ходе которых обсуждаются темы, посвященные конфликту интересов и беспристрастности. Такое факультативное обучение доступно как для постоянных, так и для временно назначенных судей¹.

10) возможность заниматься иной оплачиваемой (помимо отправления правосудия) деятельностью; декларация активов, доходов и иных денежных обязательств

В целях обеспечения прозрачности внесудебной деятельности судейского корпуса была разработана система, несколько ограничивающая права судей на осуществление внесудебной деятельности. Согласно Закону о судах, с 2002 года такая деятельность подлежит обязательной регистрации².

Право судей на осуществление внесудебной деятельности не ограничено законом, и судьи зачастую параллельно имеют иную работу. К числу немногих существующих правовых запретов на внесудебную деятельность относится запрет заниматься адвокатской деятельностью. Судьям, назначенным на постоянной основе, также запрещено заниматься какой-либо деятельностью вне суда³.

В соответствии с Законом о судах судьи могут заниматься вспомогательной деятельностью вне суда, включая оплачиваемую деятельность, как в частном, так и в государственном секторе. Однако, как правило, не разрешается заниматься торговлей / коммерческой деятельностью в частном секторе, за исключением семейных компаний.

Судья обязан получить разрешение на все виды деятельности, которые могут повлечь за собой более, чем его временный отвод или помешать осуществлению правосудия должным образом. Кроме того, судья должен получить разрешение на деятельность с участием частных или государственных предприятий, на назначение в качестве члена арбитражного суда – в случаях, когда судья не является стороной рассматриваемого спора – и на деятельность с участием коллегиальных административных органов, когда решения соответствующего органа

¹ См.: пп. 156 – 158 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

² См.: п. 124 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии.

³ См.: п. 126 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии.

могут быть подвергнуты судебному контролю¹. Таким образом, судьи должны регистрировать всю свою внесудебную деятельность.

Норвежская администрация судов (NSA) является органом, ответственным за ведение реестра внесудебной деятельности судей. **Реестр открыт для общественности в соответствии с разделом 121h Закона о судах и доступен онлайн на официальном сайте NSA**². К информации, которую судья должен указать в реестре относятся: имя, должность, суд, судьей которого он является, вид внесудебной деятельности, наименование иного работодателя и продолжительность занятия внесудебной деятельностью. Судьи также обязаны указывать наличие или отсутствие дохода от рассматриваемой деятельности, однако могут не указывать его конкретную сумму. Судьи также не обязаны регистрировать лекции и иные научные выступления в данном реестре³.

В случае несоблюдения судьями своих обязательств по регистрации NSA может подать жалобу в Наблюдательный комитет судей для наложения дисциплинарного взыскания или передать дело в Министерство юстиции с предложением начать процедуру увольнения. Однако такие случаи очень редки на практике⁴.

12) активное развитие досудебного механизма разрешения незначительных споров

С целью минимизации необоснованной нагрузки на судебную систему и таким образом повышения качества принимаемых судебским сообществом решений по рассматриваемым категориям дел в Норвегии создан **механизм досудебного разрешения незначительных споров**. В каждом муниципалитете функционирует примерно 430 согласительных советов, которые являются частью судебной системы. Они состоят из лиц, не являющихся профессиональными юристами, которые уполномочены выступать посредниками и принимать решения по гражданским делам. Следовательно, большое количество

¹ См.: пп. 127, 128 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии.

² См.: URL: <http://www.domstol.no/no/Domstoladministrasjon/enno/Offentlighet-og-innsyn/Dommeres-sidejoremal/>

³ См.: п. 143 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

⁴ См.: п. 146 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

гражданских судебных дел не доход до районных судов. Аналогичным образом большое количество дел об незначительных правонарушениях разрешается государственным обвинителем посредством штрафов на месте или упрощенных постановлений, тем самым сокращая поток уголовных дел, поступающих в районные суды¹.

13) механизм набора судей

Судьи, назначаемые на постоянной основе, отбираются Советом по назначениям судей в соответствии с открытой процедурой набора. Затем они официально назначаются Королем. Совет по назначению судей состоит из семи членов: три судьи, один частный практикующий юрист, один юрист, работающий в государственном секторе, и два непрофессиональных юриста, назначаемых Королем сроком на четыре года с возможностью разового продления. Каждый член имеет своего заместителя, назначаемого таким же образом. Совет по назначению судей выполняет некоторые функции Совета по вопросам правосудия, но в Норвегии такого института как такового не существует. Судебные вакансии публикуются Национальным советом в Интернете и в юридических журналах. Судебную должность в окружных судах могут занимать граждане Норвегии старше 25 лет, которые обладают хорошей репутацией, не лишены избирательного права и имеют юридическое образование. Для должностей в апелляционных судах и Верховном суде возрастной ценз составляет 30 лет. **Рекомендации предыдущих работодателей составляют важную часть резюме кандидатов, особенно относительно их профессиональной добропорядочности.** Проверка биографических данных также проводится на наличие обвинительных приговоров / штрафов за уголовные преступления или дисциплинарных проступков, которые были вынесены кандидатам или совершены ими при реализации прежних полномочий адвоката или судьи.

Условия отбора и назначения временных судей различаются в зависимости от их профессионального опыта и стажа. Кандидаты, которые уже являются постоянными судьями, могут ходатайствовать о временном горизонтальном переводе на срочную должность. В этом случае органом, уполномоченным назначать кандидатов, является председатель суда (если срок временной должности не превышает 3 месяцев) или Совет по назначениям судей на более долгосрочные

¹ См.: п. 89 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

должности. Полномочия по назначению судей на должности от трех до шести месяцев Совет по назначениям судей делегировал NCA.

Внешние кандидаты на временные должности продолжительностью не менее шести месяцев отбираются так же, как и постоянные судьи. Затем они назначаются либо Советом по назначениям судей – на должности от шести месяцев до одного года, либо Королем – на должности более одного года. Кандидаты на краткосрочные должности назначаются Национальным советом по поручению Совета по назначениям судей.

В целом, норвежская система набора судей очень открыта и прозрачна. Нередко, особенно в связи с назначением в нижестоящие суды, **профессиональные качества кандидатов становятся предметом публичных дебатов**. Однако такой высокий уровень прозрачности, применимый ко всем государственным должностным лицам, не соблюдается при назначениях на срок менее шести месяцев¹.

14) ограничение иммунитета судей

В целях реализации рекомендации КСЕС об ограничении иммунитета судей в Норвегии закреплен ряд положений. Никакие иммунитеты от уголовного преследования не распространяются на судей, за исключением следующих случаев:

□ Требования о возмещении ущерба судьями, основанные на содержании их решений, не могут быть поданы, если решение не отменено, не аннулировано или судья не осужден за преступление, связанное с решением (*пункт 3 статьи 200 Закона о судах*).

□ Требования об аннулировании клеветнических заявлений не могут быть поданы, если заявление было частью судебного или иного решения судьи (*статья 253 № 3 а Уголовного кодекса*).

□ Уголовное преследование в отношении судей Верховного суда, связанное с их судебной деятельностью, относится к юрисдикции Суда по импичменту (*разделы 86–87 Конституции*)².

¹ См.: п. 104 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

² См.: п. 155 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

Факторы, которые могут привести к коррупции

1) высокая доля судей, назначаемых на непостоянной основе

В рамках четвертого раунда оценки ГРЕКО некоторые опрошенные выразили обеспокоенность по поводу слишком высокой доли судей в районных судах, назначенных на непостоянной основе (*в настоящее время она составляет 30%*¹).

2) отсутствие четко урегулированной системы продвижения судей по службе

В норвежской судебной системе нет четкой системы продвижения по службе. В случае, если судья претендует на аналогичную должность в другом суде, руководящую должность или должность в вышестоящем суде, он должен подать заявку на опубликованную вакансию и участвовать в конкурсе наряду с другими претендентами на равных началах².

3) отсутствие прозрачности в политике распределения дел

В соответствии со статьями 11 и 19 Закона о судах дела передаются судьям председателем суда. Этими же нормами предусмотрено право правительства разработать правила о назначении дел. Однако такие правила до сих пор не были приняты.

Отдельно следует отметить, что хотя это и не указано в законодательных положениях, принцип случайного присвоения имеет преимущественную силу, следуя давней и прочно установившейся практике. Тем не менее, принцип не реализуется в той степени, в которой случайное присвоение осуществляется в электронном виде через систему управления делами. На практике каждый суд ведет список судей, и дела распределяются по каждому из них по очереди в соответствии с датой их поступления в систему. Политика распределения дел находится в ведении председателей судов³.

¹ См.: п. 94 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

² См.: п. 103 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

³ См.: п. 108 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Норвегии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>.

4) отсутствие кодекса этики для народных заседателей

Важно отметить, что к народным заседателям не применяются положения Кодекса этики. Народные заседатели приносят присягу и получают информацию до своего заседания в суде, но эта информация в основном относится к организации слушаний.

Резюме

Результаты проведенного исследования позволяют сделать вывод о том, что Норвегия относится к числу государств с высоким уровнем правовой культуры в целом, и высокими моральными стандартами представителей судейского корпуса в частности. Следует отметить, что высокий уровень доверия общественности к представителям судебной системы в рассматриваемой стране обусловлен проведением активной информационной политики, направленной на обеспечение открытости и прозрачности судебной системы. В качестве основных направлений соответствующей политики следует выделить:

1) сотрудничество со СМИ в вопросах обеспечения прозрачности при поиске, изучении и распространении информации о подозрительной экономической деятельности;

2) открытость Реестра внесудебной деятельности судей для широкой общественности в режиме online;

3) формирование открытой процедуры набора судей (например, при отборе судей заслуги кандидатов становятся предметом публичных дебатов и др.).

Несмотря на наличие ряда проблемных вопросов, связанных с отсутствием прозрачности в политике распределения дел, кодекса этики для народных заседателей, четко урегулированной системы продвижения судей по службе, высокой долей судей, назначаемых на непостоянной основе, показатели общественного доверия к принимаемым судьями решениям многие годы поддерживаются на высоком уровне.

2.10. Система мониторинга и борьбы с коррупцией в судах Сербии

Состояние коррупции в государственном секторе

Правительство Сербии считает коррупцию одной из самых серьезных проблем страны. Более того, борьба с коррупцией была приоритетным направлением в политической повестке в Сербии в течение нескольких лет.

Согласно исследованию, проведенному в 2013 году Программой развития Организации Объединенных Наций¹, коррупция является третьей по величине проблемой, с которой сталкиваются граждане Сербии после безработицы и нищеты. Несмотря на то, что показатели Сербии в годовом индексе восприятия коррупции (CPI) Transparency International неуклонно улучшались в течение более чем десятилетия, в 2014 году они снова несколько снизились².

Общественное восприятие коррупции в судебной системе

Применительно к судебной системе целесообразно отметить, что респонденты опроса «Барометр глобальной коррупции», проведенного Transparency International в 2013 году³ считали суды наиболее коррумпированными учреждениями, а именно: 82 % респондентов признавали судебную власть коррумпированной / чрезвычайно коррумпированной (*средний мировой показатель: 56 %*). Согласно опросу Европейской комиссии 2014 года «Доверие к институтам власти»⁴, 63 % респондентов не доверяли судебной власти (*в среднем по ЕС: 45 %*).

Отдельно следует отметить, что **большинство опрошенных респондентов в рамках четвертого раунда оценки стран участников ГРЕКО заявили, что коррупция в судебной системе Сербии в реальности не так широко распространена, как показывают международные исследования.** Соответствующий вывод в полной мере соответствует тезису КЕСС, сформулированному в рамках Заключения № 21, а именно: восприятие коррупции в судебной системе во многих государствах-членах ГРЕКО не следует рассматривать как точное отражение реальности.

¹ См.: Отношение граждан Сербии к коррупции (2013) // URL: http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/English/UNDP_SRB_Corruption%20Benchmarking%20Survey%20December%202013.pdf.

² См.: В 2014 году Сербия заняла 78-е место, набрав 41 балл из 100 // URL: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

³ См.: URL: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=serbia>

⁴ См.: URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm

К числу первопричин деформированного представления ответственности Сербии об уровне коррумпированности судебной власти целесообразно отнести следующие:

- 1) частые сообщения о внешнем влиянии и давлении со стороны политиков и средств массовой информации¹;
- 2) жалобы на длительные процедуры и неэффективность судебной системы²;
- 3) негативные последствия судебной реформы 2009 года, которые привели к значительному сокращению числа судей.



Рисунок 12 «Статистические данные общественного опроса граждан Сербии «Восприятие содержания глав 23 и 24 переговоров о вступлении Сербии в ЕС»»

¹ См.: Второй отчет Совета по борьбе с коррупцией о судебной реформе от 17 апреля 2014 года (С. 5-7) // URL: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/>; Документ "Судебная власть в борьбе с коррупцией - основные результаты исследования и рекомендации", подготовленный Transparency Serbia в сотрудничестве с Ассоциацией судей Сербии (С. 28-31; 34-36) // URL: <http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>

² См.: Второй отчет Совета по борьбе с коррупцией о судебной реформе от 17 апреля 2014 года, С. 9 // URL: <http://www.mc.rs/percepcija-sadrzaja-poglavlja-23-i-24-pregovora-za.4.html?eventId=9334>.

Способы мониторинга уровня коррупции в судебной системе

Внешние способы

Сербия присоединилась к ГРЕКО в 2003 году. С момента своего вступления Сербия проходила оценку в рамках совместных первого и второго (в июне 2006 года) и третьего (в октябре 2010 года) раундов оценки ГРЕКО.

Внутренние способы

Работа всех судей и председателей судов подлежит регулярной оценке¹, которая является основой для назначения, обязательной подготовки и увольнения судей. Оценка эффективности проводится на основе опубликованных объективных единых количественных и качественных критериев и стандартов, установленных Высшим судебным советом (НКС)². Работа судей и председателей судов оценивается комиссиями НКС, состоящими из трех членов, в результате чего судьи высшей инстанции оценивают работу судей и председателей судов нижней инстанции. Возражения судей против результатов оценки рассматриваются комиссией, состоящей из трех членов, назначаемых НКС из числа судей Верховного кассационного суда. На решения комиссии может быть подана административная жалоба³.

Отрицательной чертой действующей системы оценки деятельности судейского корпуса является превалирующая роль элементов производительности, даже среди так называемых «качественных» критериев (например, процент решений, отложенных после поиска средства правовой защиты; период времени для принятия решений в письменной форме). В этой связи целесообразно отметить, что, хотя производительность, безусловно, является необходимым элементом оценки работы судей, она не должна быть единственным критерием. Элементы более качественного характера, такие как качество рассуждений и их вклад в развитие прецедентного права, или поведение судьи, включая соблюдение этических норм и правил, также играют важную роль. Кроме того, ГРЕКО неоднократно отмечала, что чрезмерная зависимость от количественных критериев может привести к неправильному отношению, когда основное внимание уделяется ста-

¹ См.: разделы 32 – 35 LoJ.

² См.: Свод правил о критериях, стандартах, порядке и органах оценки деятельности судей и председателей судов (*Rulebook on criteria, standards, procedure and bodies for performance evaluation of judges and court presidents*)

³ См.: п. 116 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Сербии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>.

тистическим целям, а не качественной работе. Соответствующая позиция в полной мере основана на мнении Консультативного совета европейских судей, а именно Мнении № 17 (2014), согласно которому критерии оценки «должны в основном состоять из качественных показателей»; чрезмерное использование количественного критерия может привести к ложным целям; «чтобы оценить качество решения судьи, необходимо сосредоточиться на методологии, которую судья применяет в своей работе в целом»¹.

Способы предотвращения коррупции

1) закрепление гарантий независимости судей на конституционном уровне

Конституция гарантирует независимость судебной власти в целом и судей в отдельности². При выполнении своих судебных функций судьи независимы и несут ответственность только перед Конституцией и законом, и любое влияние на судей при отправлении правосудия запрещено. Кроме того, в Законе об организации судов подчеркивается запрет на использование государственных должностей, средств массовой информации или любых публичных выступлений для неправомерного влияния на ход и результаты судебных разбирательств. Это дает понять, что любой отдельный акт судебной администрации, вмешивающийся в автономию и независимость судов и судей, считается недействительным³.

2) наличие независимых судебных органов

В соответствии со статьей 153 Конституции Высший судебный совет (НКС) учреждается как независимый орган, который обеспечивает и гарантирует независимость и автономию судов и судей. Совет состоит из 11 членов, трое из которых являются членами по должности (*председатель Верховного кассационного суда, министр юстиции и председатель Комитета по правосудию*). Остальные восемь членов избираются Национальным собранием на пятилетний срок из числа

¹ См.: Заключение № 17 (2014) об оценке работы судей, качестве правосудия и уважении независимости судей (пункты 35, 34 и 49) (*Opinion No. 17 (2014) on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence (paragraphs 35, 34 u 49)*) // URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2014\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBD CF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2014)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBD CF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

² См.: Ст. 4(4), 142(2) и 149 Конституции Сербии.

³ См.: п. 93 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Сербии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>.

кандидатов, предложенных компетентными органами. Шесть членов НКС должны быть судьями¹.

3) финансовые гарантии

Месячная заработная плата судей варьируется от 720,00 евро (мировые суды) до 1 730,00 евро (председатель Верховного кассационного суда)². Базовый оклад председателя суда (кроме председателя Верховного кассационного суда) определяется путем увеличения оклада судьи этого суда на 10–30%, в зависимости от числа судей, работающих в соответствующем суде; базовая зарплата заместителя председателя суда увеличивается наполовину вышеуказанных процентов. НКС может решить, что базовый оклад судьи суда, где заполнены не все судебные должности, может быть увеличен до 50%, а оклад судьи, выносящего решения по особо важным уголовным преступлениям и военным преступлениям, – до 100%. В настоящее время доходы облагаются налогом солидарности³.

4) организационные гарантии несменяемости судей

Сложение судебских полномочий может производиться по просьбе судьи, в связи с уходом на пенсию, при избрании на постоянную должность, а также из-за стойкой утраты трудоспособности и в случае увольнения⁴. НКС принимает решение о прекращении судебных полномочий. На соответствующее решение **может быть подано возражение в течение 15 дней с момента его принятия**. Судья освобождается от должности, если его признают виновным в совершении преступления, за которое предусмотрено лишение свободы на срок не менее шести месяцев, или в наказуемом деянии, свидетельствующем о его непригодности к выполнению судебных функций, в случае некомпетентности или в связи с серьезным дисциплинарным проступком. **Судья имеет право подать апелляцию на окончательное решение НКС в Конституционный суд в течение 30 дней с момента вынесе-**

¹ См.: п. 96 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Сербии// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>.

² Заработная плата регулируется разделами 36 to 41 LoJ.

³ См.: п. 120 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Сербии// URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>.

⁴ См.: разделы 56 – 67 LoJ.

ния решения. Окончательные решения о прекращении судебных полномочий публикуются в официальной газете¹.

5) система распределения дел

Дела распределяются между судьями случайным образом в соответствии с графиком, который не зависит от сторон и обстоятельств дела. Порядок распределения дел может быть изменен в случаях, предусмотренных законом, а также в случае большой нагрузки конкретного судьи².

Отдельно следует отметить, что до сих пор система распределения дел не автоматизирована, в связи с чем существуют риски недобросовестного использования сложившейся ситуации в корыстных целях.

6) этические принципы и правила поведения судей

Кодекс этики судей был принят в 2010 году³ и содержит компиляцию этических принципов и правил поведения, которым должны следовать судьи для поддержания и повышения их профессиональной репутации. Документ основывается на следующих принципах: независимость, беспристрастность, компетентность и ответственность, достоинство, преданность делу и приверженность принципам Кодекса этики. В основу Кодекса были положены, в частности, Бангалорские принципы поведения судей 2002 года. Судьи участвовали в его подготовке через своих представителей в НС. Серьезные нарушения Кодекса этики представляют собой дисциплинарные проступки⁴. Несмотря на фактическое наличие указанного Кодекса этики, проблемы осведомленности судей об этических дилеммах по-прежнему сохраняют свою актуальность. В связи с возникает необходимость разъяснения некоторых этических вопросов, касающихся в частности конфликта интересов, давления политической власти, СМИ или общественности в целом. Следует отметить, что ГРЕКО неоднократно отмечала, что Кодекс этики является наиболее ценным, когда он содержит практическое руководство о том, как принципы применяются в повседневной практике и помогают решать конкретные дилеммы⁵.

¹ См.: п. 107 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Сербии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>.

² См.: разделы 24 and 25 LoJ.

³ См.: Официальный вестник РС (*RS Official Gazette*) № 96/2010 от 18 декабря 2010.

⁴ См.: Раздел 89(1) LoJ.

⁵ См.: п. 130 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Сербии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>.

7) учебные и консультативные услуги по вопросам этики и поведения для судей

Периодически для судей организуются учебные мероприятия (лекции или семинары) по этике, предотвращению коррупции, конфликту интересов и смежным вопросам, а также для обсуждения руководящих принципов разработки и реализации плана профессиональной добросовестности, который суды обязаны принять. АСА организует периодические однодневные тренинги для всех государственных служащих, включая судей, которые посвящены их правам и обязанностям в выше упомянутых областях. Предполагается, что все судьи будут присутствовать на соответствующих учебных курсах, однако эта программа не является обязательной. **Для народных заседателей не проводится никакого специального вводного или дополнительного обучения, в том числе по вопросам этического поведения.** Также Академия судей организует начальную подготовку кандидатов в судьи, которая включает занятия, посвященные этическим стандартам, а также включает соответствующие вопросы в свою программу обучения без отрыва от работы для выборных судей¹.

8) возможность заниматься иной оплачиваемой (помимо отправления правосудия) деятельностью

Статья 152 Конституции гласит, что судьям запрещено заниматься политической деятельностью. Осуществление иной внесудебной деятельности возможно только в случаях, когда она не влияет на исполнение судебных функций и разрешена законом. Также судьи не могут занимать должности в законодательных или исполнительных органах власти, а также в органах местного самоуправления. Они не могут быть членами политических партии или заниматься иной политической деятельностью, участвовать в любой оплачиваемой общественной или частной работе, предоставлять юридические услуги или юридические консультации за вознаграждение. В качестве исключения судьи могут без специального разрешения заниматься оплачиваемой образовательной и исследовательской деятельностью в нерабочее время и, в случаях, установленных законом, преподавательской и научной деятельностью в судебном учебном заведении в рабочее время. В рабочее время с одобрения председателя суда они также могут участвовать в деятельности профессиональных органов, созданных в соответ-

¹ См.: п. 153 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Сербии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>.

ствии со специальными правилами, и рабочих групп по разработке законов и других нормативных актов, а также могут быть направлены на учебу и/или в командировку за границу по решению Высшего судебного совета с учетом мнения председателя суда.. Наконец, НС определяет на основании Кодекса этики, следует ли считать другую деятельность, осуществляемую судьей, подрывающей репутацию судебной власти¹.

Судья обязан письменно уведомить Высший судебный совет о любой деятельности, которая может быть признана противоречащей его судебной функции².

9) декларация активов, доходов и иных денежных обязательств

Учитывая, что судьи считаются должностными лицами, они обязаны представлять декларацию о своем имуществе и доходах, а также имуществе и доходах супругов (партнеров) и совместно проживающих несовершеннолетних детей в течение 30 дней после назначения. Кроме того, декларация должна быть подана не позднее 31 января текущего года, если со времени подачи предыдущей декларации произошли какие-либо существенные изменения. Судьи также обязаны подать декларацию в течение 30 дней со дня прекращения полномочий, а также ежегодно в течение 2 лет после прекращения судебной подавать декларации в случае существенных изменений³.

Факторы, которые могут привести к коррупции

1) отсутствие гендерного равенства в судебной системе

Власти указывают, что более 60% всех профессиональных судей – женщины, однако точные данные отсутствуют⁴.

2) политизация судебной системы

¹ См.: п. 136 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Сербии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>.

² См.: Section 31 LoJ.

³ См.: п. 144 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Сербии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>.

⁴ См.: п. 92 Доклада ГРЕКО о предупреждении коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в Сербии // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>.

Предоставление независимому Судебному совету и органам судебного самоуправления права оказывать сильное влияние на принятие решений, касающиеся назначения и служебного роста судей, является надлежащим методом обеспечения независимости судебной власти и соответствует международным стандартам. Тем не менее, следует напомнить, что в соответствии с Рекомендациями Комитета министров Совета Европы¹ судьи, избираемые их коллегами, должны составлять не менее половины членов советов судей. В Сербии юридические положения не соответствуют этому требованию. Венецианская комиссия Совета Европы раскритиковала конституционные положения о составе Высшего совета судей, заявив, что «процесс назначения судей находится под двойным контролем Национального собрания: предложения вносятся Высшим судебным советом, избранным Национальным собранием, и затем решения принимаются самим Национальным собранием. Таким образом, происходит политизация судебной системы, и поэтому в положения следует внести существенные поправки»².

Отдельно следует отметить, что министр юстиции (*как представитель исполнительной власти*) и президент парламентского комитета по юстиции (*как представитель законодательной власти*) являются членами НС по должности, таким образом усиливая постоянное давление со стороны исполнительной власти и политики в целом. Существующее положение дел прямо противоречит международным нормам, устанавливающим статус независимости судебной власти. В частности, в Заключении КЕСС № 10 (2007)³ прямо установлено, что члены Совета судей не должны быть вовлечены в политику, в частности они не могут быть членами правительства. В соответствии с Великой хартией судей, принятой Консультативным советом европейских судей (ССЖЕ), решения о выборе, назначении и служебном росте долж-

¹ См.: Рекомендация Rec(2010)12 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о судьях: независимость, эффективность и ответственность (пункт 27) (*Recommendation Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities (paragraph 27)*) // URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>

² Заключение о Конституции Сербии (*Opinion on the Constitution of Serbia*), CDL-AD(2007)004 (paragraph 70) // URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-srb)

³ Заключение № 10 (2007) Консультативного совета европейских судей о Судебном Совете (пункт 23) (*Opinion No.10 (2007) of the Consultative Council for European Judges on the Council for the Judiciary at the service of society (paragraph 23)*) // URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007_EN.pdf

ны основываться на объективных критериях и приниматься органом, ответственным за обеспечение независимости¹.

3) отсутствие надлежащего кадрового обеспечения, инфраструктуры и оборудования судебных органов

В 2014 году ЕС отмечал, что постоянные различия в рабочей нагрузке судей, нехватка помещений и оборудования по-прежнему являются серьезными проблемами, влияющими на эффективность судебной системы. Необходима разработка надлежащей методологии ведения дел, которая позволит равномерно распределить нагрузку между судьями и прокурорами в рамках реформы судебной системы².

Резюме

Система по предупреждению коррупции в отношении судей в Сербии обладает значительным потенциалом для совершенствования, который бы вписывался в рамки международного опыта и рекомендаций.

Результаты проведенного исследования свидетельствуют о том, что ключевой проблемой в сфере укрепления независимости судебной власти в Сербии является чрезмерное политическое влияние на органы судейского самоуправления, в связи с чем к числу первоочередных направлений совершенствования судебной системы следует отнести следующие:

1. В первую очередь целесообразно изменить состав Высшего судебного совета, исключив Национальное собрание из выборов его членов, при условии, что по крайней мере половину его членов будут составлять судьи, избранные представителями судебной власти, таким образом отменив членство представителей исполнительной и законодательной власти *ex officio*;

2. Принятие надлежащих мер для дальнейшего развития роли Высшего судебного совета как подлинного органа судейского самоуправления позволит сформировать проактивную и транспарентную основы для повышения уровня общественного доверия к представителям судейского корпуса.

¹ См.: URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJEMC\(2010\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColor=Inter-net=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJEMC(2010)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColor=Inter-net=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) (paragraph 5).

² См.: URL: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf (С. 41); Второй отчет Совета по борьбе с коррупцией о судебной реформе от 17 апреля 2014 года (*the Anti-Corruption Council's Second Report on Judicial Reform of 17 April 2014*) (С. 13-14) // URL: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index>

Библиография

Нормативные акты

1. Бангалорские принципы поведения судей (2002) (*Bangalore Principles of judicial conduct (2002)*);
2. Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (1999);
3. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999);
4. Конвенция ООН против коррупции (2003) (*United Nations Convention against corruption (2003)*);
5. Судейская Хартия (*Magna Carta of Judges (CCJE – 2010)*);
6. Европейская хартия о статусе судей (1998) (*European Charter on the Statute for Judges (1998)*);
7. Заключение КСЕС № 10 О службе Судебного Совета интересами общества (2007) (*Opinion No. 10 of the CCJE on the Council for the Judiciary at the service of society (2007)*);
8. Заключение КСЕС № 21 о предупреждении коррупции среди судей (2018);
9. Заключение № 1 Консультативного совета европейских судей (КСЕ) о стандартах, касающихся независимости судебной власти и несменяемости судей (2001 г.) (*Opinion No. 1 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges (2001)*);
10. Заключение № 17 (2014 г.) об оценке работы судей, качества правосудия и уважения независимости судей (*Opinion n°17 (2014) on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence*);
11. Заключение № 18 КСЕС о положении судебной власти и ее связи с другими властями государства в условиях современной демократии (*Opinion No. 18 of the CCJE on the position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy*);
12. Заключение № 3 КСЕС о принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности этику, несовместимое поведение и беспристрастность (2002 г.) (*Opinion No. 3 of the CCJE on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality (2002)*);

13. Международный кодекс для государственных служащих (*International Code for Public Officials*);, which is to be read in conjunction with Art. 8 para 1–3 and Art. 2 UNCAC
14. Основные принципы независимости судебных органов, изданные ООН (1985) (*UN Basic Principles on Judicial Independence (1985)*);
15. Отчет Венецианской комиссии о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть I – независимость судей (2010) (*Venice Commission Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part I – the Independence of Judges (2010)*);
16. Резолюция (97) 24, принятая Комитетом министров Совета Европы о двадцати руководящих принципах борьбы против коррупции (*Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption (GPC 1 and 3)*);
17. Рекомендации Парламентской Ассамблеи 1896 (2010) (*Recommendation 1896 (2010) of the Parliamentary Assembly on Judicial Corruption*);
18. Рекомендация R (2000) 10 о кодексах поведения публичных должностных лиц (*Recommendation R (2000) 10 on codes of conduct for public officials*);
19. Рекомендация Rec (2010) 12 Комитета министров о судьях: независимость, эффективность и ответственность (*Recommendation Rec (2010) 12 of the Committee of Ministers on judges: independence, efficiency and responsibilities*);

Иные публикации

1. Доклад Киммо Саси, члена Комитета ПАСЕ по правовым вопросам и правам человека, о судебной коррупции (*Report of the PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights on Judicial Corruption (by Mr Kimmo SASI, PACE Doc. 12058)*);
2. Комментарий к Бангалорским принципам поведения судей (2007) (*Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct (2007)*);
3. Отчет Венецианской комиссии о назначениях судей (2007) (*Venice Commission Report on Judicial Appointments (2007)*);
4. Отчет Transparency International о глобальной коррупции за 2007 год: коррупция в судебных системах (*Transparency International's 2007 global corruption report: corruption in judicial systems*);

5. Процедуры эффективного осуществления Основных принципов независимости судебной власти (1989) (*Procedures for the effective implementation of the Basic Principles on Judicial Independence (1989)*);
6. Рекомендации ОЭСР «Управление конфликтом интересов в государственном секторе» (2005) (*OECD guidelines for managing conflicts of interest in the public service (2005)*);
7. Руководство Конвенции ООН против коррупции для законодательных органов (*UNCAC legislative guide*);
8. Техническое Руководство Конвенции ООН против коррупции (*UNCAC technical guide*);

Н.С. Посулихина, А.Б. Козырева

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ
В СУДЕБНЫХ СИСТЕМАХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН:
организационно-правовой аспект**

Монография

Подписано в печать 27.09.2021.
Формат 60×90/16. Усл. печ. л. 10,0.
Тираж 1000 экз.

ООО «Русайнс».
117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.
Тел.: +7 (495) 741-46-28.
E-mail: autor@ru-science.com
<http://ru-science.com>

