

УДК 347.962

ПОРЯДОК НАЗНАЧЕНИЯ МИРОВЫХ СУДЕЙ КАК ГАРАНТИЯ ПРАВА НА НЕЗАВИСИМЫЙ И БЕСПРИСТРАСТНЫЙ СУД

М.Г. Лашенова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Отмечается необходимость совершенствования законодательства в части, касающейся порядка назначения (избрания) мировых судей на должность и срока их полномочий в целях усиления гарантий права на независимый и беспристрастный суд.

Ключевые слова: мировые судьи, независимость, беспристрастность, административное судопроизводство, Европейский Суд по правам человека

Статья 6 Европейской конвенции придает большое значение предоставлению гарантий в отношении прав лиц, участвующих в деле. Это выражается в установлении принципов, которые служат основой для обязанностей судей, среди которых прежде всего независимость и беспристрастность.

В последние десятилетия в России много внимания уделяется соответствию процессуального законодательства и законодательства о судостроительстве принципам международного права и правосудия. В частности, признается необходимость усиления гарантий независимости и беспристрастности судебной власти, поскольку только независимый и беспристрастный судья способен обеспечить право на справедливое судебное разбирательство. Особенно эти гарантии важны в деятельности мировых судей – и прежде всего в небольших городах и селах, где мировые судьи более других приближены к населению, и в беспристрастности которых по этой причине чаще всего возникают сомнения в процессе судебного разбирательства.

Европейский Суд по правам человека в своих решениях неоднократно отмечал, что для установления того, может ли суд считаться независимым для целей п. 1 ст. 6 Конвенции, необходимо, в частности, учитывать порядок назначения его членов и срок их полномочий, наличие гарантий от давления извне и то, выглядит ли он как независимый¹.

¹ См., напр.: решение Европейского суда по правам человека по делу Финдли против Соединенного Королевства (Findlay v. The United Kingdom) от 25 февраля 1997 г. (жалоба № 22107/93) // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. М., 2001. Т. 2. С. 403 - 411; Решение Европейского суда по правам человека по делу

Применительно к обеспечению независимости мировых судей в Российской Федерации особого внимания заслуживают правовые гарантии в отношении первых двух критериев – срока пребывания мировых судей в должности и порядка их назначения.

Среди последних изменений законодательства, предлагаемых для усиления гарантий независимости и беспристрастности мировых судей, хотелось бы отметить проект федерального закона «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона “О мировых судьях в Российской Федерации”, статью 11 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”»², который был принят Государственной Думой РФ в первом чтении. Данным проектом предлагается назначать (избирать) на должность мировых судей без указания срока при их повторном назначении (избрании).

Такое изменение является прогрессивным и соответствует международным стандартам правосудия, согласно которым судьи должны назначаться пожизненно, до достижения ими разумного возраста выхода на пенсию либо на определенный срок, который должен быть достаточно долгим для того, чтобы не угрожать независимости судей³. Судьи должны иметь гарантированный срок пребывания в должности до достижения ими возраста обязательного выхода на пенсию или же до истечения срока их полномочий, если такой срок установлен законом⁴.

Повторное назначение (избрание) мировых судей на должность пожизненно является давно назревшей необходимостью. В 2010 г. Международная комиссия юристов, исследуя реформу судебной системы в Российской Федерации, отметила, что ограниченный срок пребывания мировых судей в должности служит своего рода «фильтром» для отбора судей и их исключения из судейского корпуса в случае недостаточной профессиональной компетентности, но иногда также и по соображени-

Брайан против Соединенного Королевства от 22 ноября 1995 г. Серия А, т. 335-А, с. 15, п. 37.

² Проект Федерального закона № 152464-6 «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона “О мировых судьях в Российской Федерации”, статью 11 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

³ Европейская хартия «О статусе судей» (Лиссабон, 10 июля 1998 г.) // СПС «Гарант» (документ опубликован не был). Статья 8.

⁴ Основные принципы независимости судебных органов. Приняты седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Милан, 1985 г. Одобрены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29.11.1985 г. // Сб. международ. договоров ООН. Нью-Йорк, 1889. Принцип 12. С. 302 – 305.

⁴ Рекомендация Комитета Министров государствам-членам «О независимости, эффективности работы и роли судей» от 13 октября 1994 г. № R (94) 12 // СПС «КонсультантПлюс». Принцип I.3.

ям политического и личного характера⁵. Естественно, что в такой ситуации судья не выглядит независимым с точки зрения стороннего наблюдателя и не всегда способен сохранять беспристрастность при вынесении судебного решения.

Положения указанного законопроекта об избрании мировых судей пожизненно являются несомненной гарантией права на независимый и беспристрастный суд. Представляется, что его принятие нельзя откладывать на длительный срок.

Поддерживая принятие законопроекта, хотелось бы отметить необходимость указания в федеральном законе «О мировых судьях в Российской Федерации» также минимального срока назначения (избрания) судей на должность впервые. Сейчас ст. 7 закона впервые установлен только максимальный срок назначения (избрания) мировых судей – пять лет. При этом в подавляющем числе субъектов Российской Федерации этот срок меньше.

Так, в настоящее время из 85 субъектов Российской Федерации только в 7 срок назначения (избрания) мировых судей на должность впервые составляет пять лет – в республиках Адыгея, Крым, Саха (Якутия), Татарстан, а также в Белгородской, Оренбургской и Сахалинской областях. В Ивановской области этот срок составляет четыре года, а вот в Краснодарской крае – всего два. В остальных субъектах Российской Федерации мировые судьи назначаются (избираются) на должность впервые на три года.

Вместе с тем практика Европейского Суда по правам человека не признает трехлетний срок пребывания судьи в должности достаточным для обеспечения их несменяемости, независимости и беспристрастности⁶.

В связи с этим представляется, что установление в федеральном законе «О мировых судьях в Российской Федерации» единого для всех субъектов Российской Федерации пятилетнего срока назначения мировых судей на должность будет в большей степени гарантировать независимость и беспристрастность судей.

Еще одной гарантией независимого и беспристрастного суда является порядок назначения судей на должность. Справедливый порядок назначения судей, исключая влияние каких-либо сторонних факто-

⁵ Состояние судебной системы в России. Доклад исследовательской миссии по судебной реформе в Российскую Федерацию. 20-24 июня 2010 года. Женева, Швейцария, 2010. С. 18.

⁶ Туманова Л.В. Вопросы обеспечения независимости судей // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2014. № 1. С. 159.

ров, является залогом обеспечения независимости судебной власти в любой правовой системе⁷.

Хотя федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» предоставляет субъектам Российской Федерации возможность выбора процедуры – назначение судей представителями власти или избрание их населением, избрание судей до сих пор остается скорее исключением. Вместе с тем именно избрание судей в большей степени обеспечивает независимость судей от органов государственной власти субъектов Федерации.

Для того чтобы процедура назначения судей на должность отвечала требованиям независимости, выдвигаемым международными органами по защите прав человека, орган власти, принимающий решение о назначении судей и их продвижении в должности, должен быть независимым от правительства и администрации, а также от органов законодательной власти. Если же положения законодательства и традиции страны предусматривают назначение судей правительственными органами, должны быть предоставлены гарантии, обеспечивающие транспарентность и независимость процесса назначения на практике, а также отсутствие иных факторов, кроме объективных критериев, которые могли бы повлиять на принятие соответствующего решения⁸.

По выводам Международной комиссии юристов, процесс внутреннего отбора и назначения даже федеральных судей в Российской Федерации не является прозрачным⁹, не говоря уж о порядке назначения мировых судей, в котором задействованы органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Существующая практика назначения мировых судей не может обеспечить их полную независимость и беспристрастность, особенно при рассмотрении дел, где одной из сторон является орган государственной власти субъекта Федерации. По данным опроса общественного мнения на вопрос «Способен ли суд в России защитить рядового гражданина от произвола чиновников?» 21% ответили «определенно нет»; 40% - «Скорее, нет»; 22% - «скорее, да»; и только 4% - «определенно да»¹⁰.

⁷ Основные принципы независимости судебных органов. Принцип 10.

⁸ Рекомендация Комитета Министров государствам - членам «О независимости, эффективности работы и роли судей». Принцип I(2)(b).

⁹ Состояние судебной системы в России. Доклад исследовательской миссии по судебной реформе в Российскую Федерацию. С. 14.

¹⁰ Волков В.В., Панях Э.Л., Поздняков М.Л., Титаев К.Д. Как обеспечить независимость судей в России // Аналитические записки по проблемам правоприменения. СПб., 2012. С. 8.

С 15 сентября 2015 г. начинает действовать Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, где дела с участием субъектов, наделенных властными полномочиями, будут рассматривать федеральные суды общей юрисдикции. «Участие мировых судей в рассмотрении административных дел по правилам, установленным Кодексом административного судопроизводства, не предусмотрено, исходя из значимости указанных дел»¹¹. Кроме того, учитывая зависимость мировых судей от органов государственной власти субъектов Федерации, рассмотрение административных дел федеральными судами в большей степени обеспечивает беспристрастное разрешение таких споров, поскольку последние назначаются федеральными органами.

Для усиления гарантий права на независимый и беспристрастный суд необходимо перейти к избранию мировых судей на должность населением. 16 апреля 2015 г. состоялось обсуждение по теме «Мировая юстиция: проблемы и перспективы», организованное Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству. В ходе заседания были высказаны предложения о том, что необходимо постепенно вводить практику избрания мировых судей на должность населением субъектов Федерации хотя бы в рамках пилотного проекта.

Представляется, что для этого необходимо, прежде всего, внести изменения в региональные законы о порядке назначения (избрания) на должность мировых судей, закрепив в них возможность избрания мировых судей населением соответствующего судебного участка.

Кроме того, необходимо разработать специальную процедуру избрания мировых судей, отличную от тех, по которым избираются депутаты, поскольку сам статус мировых судей исключает их активность в избирательном процессе и тем более личные финансовые вложения.

С учетом значимости обеспечения единства статуса мировых судей, представляется, что функции по разработке типовой процедуры избрания мировых судей на должность населением соответствующих судебных участков в субъектах Российской Федерации и по организации выборов мировых судей в рамках пилотного проекта целесообразно возложить на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

Таким образом, порядок назначения мировых судей путем их избрания на должность населением, а также установление единого для всех субъектов Федерации пятилетнего срока назначения мировых су-

¹¹ Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации. М., Проспект, 2015. С. 47.

дей на должность впервые стали необходимыми направлениями совершенствования действующего законодательства в целях повышения гарантий права на независимый и беспристрастный суд.

Список литературы

1. Волков В.В., Панях Э.Л., Поздняков М.Л., Титаев К.Д. Как обеспечить независимость судей в России // Аналитические записки по проблемам правоприменения. СПб., 2012.

2. Европейская хартия «О статусе судей» (Лиссабон, 10 июля 1998 г.) // СПС «Гарант» (документ опубликован не был).

3. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации. М.: изд-во «Проспект», 2015.

4. Основные принципы независимости судебных органов. Приняты седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Милан, 1985 г. Одобрены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29.11.1985 г. // Сб. международных договоров ООН. Нью-Йорк, 1889.

5. Проект Федерального закона № 152464-6 «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», статью 11 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

6. Рекомендация Комитета Министров государствам-членам «О независимости, эффективности работы и роли судей» от 13 октября 1994 г. № R (94) 12 // СПС «КонсультантПлюс».

7. Решение Европейского суда по правам человека по делу Брайан против Соединенного Королевства от 22 ноября 1995 г. // СПС «КонсультантПлюс».

8. Решение Европейского суда по правам человека по делу Финдли против Соединенного Королевства (Findlay v. The United Kingdom) от 25 февраля 1997 г. (жалоба № 22107/93) // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. М., 2001. Т. 2.

9. Состояние судебной системы в России. Доклад исследовательской миссии по судебной реформе в Российскую Федерацию. 20-24 июня 2010 года. Женева, Швейцария, 2010.

10. Туманова Л.В. Вопросы обеспечения независимости судей // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2014. № 1.

**APPOINTMENT PROCEDURE OF MAGISTRATES
AS A GUARANTEE OF A RIGHT TO AN INDEPENDENT
AND IMPARTIAL TRIBUNAL**

M.G. Lashchenova

Tver State University

The author suggests improving the legislation about the appointment procedure of magistrates and about the time of their duties. The goal of it – to enforce guarantees of a right to an independent and impartial tribunal.

Keywords: magistrates, independence, impartiality, administrative procedure, European Court of Human Rights

Об авторе

ЛАЩЕНОВА Мария Геннадьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: maria_gennad@mail.ru

LASHCHENOVA Maria - PhD., Associate Professor ka-Chairs of Environmental Law and Legal professional activity Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: maria_gennad@mail.ru

Лашченова М.Г. Порядок назначения мировых судей как гарантия права на независимый и беспристрастный суд // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2015. № 4. С. 28 – 34.