

**Programmatic Cooperation Framework for
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus**

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

**Тема II «Обеспечение правосудия» — действие 5: региональный масштаб для 6 стран
Восточного партнерства
Проект регионального диалога по реформе судебной системы в странах Восточного
партнерства**

Рабочая группа по региональному диалогу по реформе судебной системы
в странах Восточного партнерства

Доклад экспертов по результатам заседания рабочей группы по вопросу:

КАССАЦИОННЫЕ И ВЕРХОВНЫЕ СУДЫ

с акцентом на их роль в обеспечении согласованности судебной практики

Кишинев, 28 июня 2016 г.

Доклад независимого международного консультанта: Марйолейн ван РОСМАЛЕН

Мнения, выраженные в данном докладе, принадлежат авторам и не всегда отражают официальную позицию Совета Европы.

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Заседание рабочей группы (РГ), по результатам которого составлен данный доклад, было организовано в целях реализации проекта регионального диалога по реформе судебной системы в рамках совместной рамочной программы сотрудничества (РПС) Совета Европы и проекта Европейского союза «Восточное партнерство» (ВП). Цель проекта регионального диалога по реформе судебной системы заключается в содействии развитию диалога, созданию сетей профессиональных контактов и обмену опытом между работниками органов правосудия для решения общих неразрешенных проблем и объединения процессов национальных реформ судебной системы. В этой связи представители органов правосудия, министерств юстиции и коллегий адвокатов стран — участниц Восточного партнерства выбрали ряд сфер, представляющих общий интерес, которые воспринимаются как наиболее сложные с точки зрения реализации соответствующих процессов национальных реформ, и создали три рабочих группы, которым было поручено рассматривать выбранные вопросы по одному на специально организованных заседаниях с участием международных экспертов.

Участники выбрали следующие темы для более глубокого анализа: судейская этика и дисциплинарная ответственность судей, с акцентом на особенности этих понятий и взаимосвязь между ними; электронное правосудие, в частности аспекты автоматизации судебного делопроизводства; программы правовой помощи, с особым вниманием к способам обеспечения независимости юристов, получающих финансирование для оказания правовой помощи; независимость судей; выбор, оценка и продвижение судей по службе; роль кассационных/верховных судов; способы обеспечения недискриминационных и прозрачных реформ судебной системы; механизмы альтернативного разрешения споров, с акцентом на реституционное правосудие в области уголовного правосудия и медиацию при рассмотрении гражданских дел; равноправие адвокатов и прокуроров.

Второй этап заседаний трех рабочих групп, в ходе которого особое внимание уделялось следующим вопросам: отбор судей и судейская карьера (РГ А), высшие суды (РГ В) и равноправие сторон (РГ С), — состоялся в Кишиневе (Республика Молдова) в июне 2016 года. Фасилитаторами дискуссий выступили международные эксперты, в задачи которых также входило предоставление доклада по результатам каждого заседания.

В данном докладе содержится обзор дискуссий, которые проходили во время заседания РГ В, уделявшей особое внимание деятельности высших судов. Он основан исключительно на той информации, которую предоставили участники путем заполнения опросного листа, подготовленного экспертами, и дискуссиях, проводившихся во время заседания, а также дополнен комментариями и мнениями независимого эксперта. Доклад никоим образом не предназначен для того, чтобы дать исчерпывающее описание или глубокую оценку ситуации в рассматриваемых странах. Его цель заключается в предоставлении информации о том, какие вопросы были переданы на рассмотрение участников и обсуждались ими в целях обмена опытом и, по возможности, определения сфер, представляющих общий интерес с точки зрения дальнейшего изучения или сотрудничества.

Оглавление

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ	7
ПЕРЕЧЕНЬ ЧАСТО ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ	9
1. ВВЕДЕНИЕ	10
1.1 Предыстория заседания рабочей группы в Кишиневе	10
1.2. Структура заседания в Кишиневе	10
1.3 Структура данного доклада	11
2. СИСТЕМЫ ВЫСШИХ СУДОВ	12
2.1 Краткий обзор европейских систем высших судов	12
а) «Пирамидальная» система	12
b) «Двухвершинная» система	13
c) «Колонная» система	13
d) Комментарии	14
2.2 Страны Восточного партнерства	14
а) Пирамиды и реформы, направленные на создание «пирамидальной» системы	14
d) Комментарии	14
2.3 Анализ с учетом европейских стандартов	15
3. ТРУДНОСТИ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЮТСЯ ВЫСШИЕ СУДЫ	16
3.1 Определение основной проблемы: непоследовательность (расхождения) судебной практики (противоречивые решения суда)	16
3.2 Трудности, с которыми сталкиваются высшие суды стран Восточного партнерства и других государств	16
а) Пренебрежение судебными прецедентами высшего суда (вертикальный аспект)	16
b) Новое законодательство (вертикальный аспект)	17
c) Рабочая нагрузка (в первую очередь применительно к вертикальному аспекту)	17
d) Применение прецедентной практики ЕСПЧ (международный аспект)	18
e) Горизонтальный и (или) конституционный аспект проблемы	18
3.3 Комментарии	19
3.4 Анализ трудностей, которые испытывают страны Восточного партнерства, с учетом европейских стандартов	20
4. ИНСТРУМЕНТЫ, КОТОРЫЕ ПОЗВОЛЯЮТ РЕШИТЬ ПРОБЛЕМЫ	22
4.1 Значимость эффективных инструментов и выбор системы (высших) судов	22
4.2 Инструменты, существующие в странах Восточного партнерства	22
а) «Классические инструменты»: апелляция и кассация	22

b) Исследования и анализ	23
c) Консультации в рамках высших судов и за их пределами	24
d) Рекомендации пленарного заседания (плenums) как инструмент обеспечения единства судебной практики	24
e) Электронное правосудие как механизм, позволяющий низшим судам знакомиться с решениями высших судов	25
f) Обеспечение единства судебной практики с помощью решений высшего суда по конкретным делам	25
g) Инструменты для обеспечения единства судебной практики на горизонтальном уровне	27
h) Снижение рабочей нагрузки высших судов	28
4.3 Европейские стандарты, в особенности стандарты, касающиеся независимости судей в рамках судебной системы	28
5. ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ ПОСЛЕДУЮЩИХ ДИСКУССИЙ	31
I Системы высших судов	31
II Обозначение проблем	31
III В плане инструментов	32
ПРИЛОЖЕНИЯ	34
Приложение 1: Выдержки из соответствующих европейских стандартов	34
Приложение 2: Программа заседания	44
Приложение 3: Список участников	45

Общие сведения

Данный доклад позволяет сделать вывод о том, что в странах Восточного партнерства (ВП), при наличии различных типов систем высших судов, наиболее распространена «пирамидальная» система, которая обладает существенным преимуществом с точки зрения обеспечения единства судебной практики, поскольку один высший суд (ВС), находящийся на вершине судебной пирамиды, по крайней мере не испытывает трудности, вызванные деятельностью других высших судов.

Основная проблема, о которой пойдет речь в данном докладе, — это отсутствие единства правоприменительной практики, или непоследовательность (расхождение) судебных решений. Эта проблема заключается в существовании различных интерпретаций одних и тех же правовых норм, что приводит к вынесению различных судебных решений по делам, которые являются в известной степени схожими (в том плане, что фактические материалы обладают большим сходством и применимые правовые нормы являются одинаковыми). Определены следующие конкретные проблемы: 1) пренебрежение судебными прецедентами высшего суда со стороны низших судов; 2) рабочая нагрузка; 3) новое законодательство; 4) несоблюдение норм прецедентного права Европейского суда по правам человека; 5) несоблюдение высшим судом своих собственных прецедентных решений на постоянной основе; 6) различия в судебных прецедентах высшего суда и конституционного суда (КС), касающиеся основных прав.

Согласно статье 6 (1) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) граждане (стороны судебного разбирательства) не наделяются правом на единство судебной практики; несходство судебных решений само по себе не является прямым нарушением прав, закрепленных вышеуказанной нормой. При этом принцип правовой определенности, равно как и другие принципы, заложенные в основу конвенции, не допускают наличие затяжных ситуаций, при которых наблюдаются расхождения (противоречивые решения суда), и требуют применения соответствующих механизмов для преодоления подобных ситуаций.

Рекомендуются следующие инструменты, которые позволяют решить подобные проблемы: а) «классические инструменты»: апелляция и кассация; б) исследования и анализ; в) консультации в рамках высших судов и за их пределами; г) рекомендации пленарного заседания (плenums) как инструмент обеспечения единства судебной практики; д) электронное правосудие как механизм, позволяющий низшим судам знакомиться с судебными прецедентами высших судов; е) обеспечение единства судебной практики с помощью решений высшего суда по конкретным делам; ж) конкретные инструменты для обеспечения единства судебной практики на горизонтальном уровне; з) способы снижения рабочей нагрузки высших судов.

В соответствии с европейскими стандартами принцип независимости судебной власти действует в отношении отдельных судей не только вне стен суда, но и в процессе отправления правосудия. Таким образом, с одной стороны, следует избегать инструментов, предполагающих субординацию судей при принятии ими судебных решений. С другой стороны, допускается обязанность судьи нижестоящего суда следовать ранее принятому решению вышестоящего суда по правовому вопросу, который связан с последующими судебными делами.

В заключительной части данного доклада содержится исходная информация для последующих дискуссий, которые будут проводиться в странах Восточного партнерства или в рассматриваемом регионе. Эта информация основана на выводах участников

заседания в Кишиневе и применимых европейских стандартах. Эта исходная информация касается, во-первых, передового опыта систем высших судов других стран; во-вторых, потребности в (более) конкретных эмпирических данных о противоречиях в судебной практике и соответствующей роли ученых и, наконец, создания баланса между существующими и дополнительными инструментами и обеспечения оптимального применения существующих инструментов.

Перечень часто используемых сокращений

ОАЮ	Отдел административной юрисдикции
КС	Конституционный суд
СЕ	Совет Европы
ЕП	Европейское партнерство
ЕКПЧ	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
СЕС	Суд Европейского союза
БП	Большая палата
РРГ	Региональная руководящая группа
ВС	Высший суд
РГ	Рабочая группа

1. Введение

1.1 Предыстория заседания рабочей группы в Кишиневе

Заседание рабочей группы (РГ) в Кишиневе (Республика Молдова) было организовано в рамках совместной рамочной программы сотрудничества Совета Европы и проекта Европейского союза «Восточное партнерство» (ВП), направленной на реализацию проекта регионального диалога по реформе судебной системы. Цель проекта регионального диалога по реформе судебной системы заключается в содействии развитию диалога, созданию сетей профессиональных контактов и обмену опытом между работниками органов правосудия для решения общих неразрешенных проблем и объединения процессов национальных реформ судебной системы. В этой связи представители органов правосудия, министерств юстиции и коллегий адвокатов стран — участниц Восточного партнерства выбрали ряд сфер, представляющих общий интерес, которые воспринимаются как наиболее сложные с точки зрения реализации соответствующих процессов национальных реформ, и создали три рабочих группы, которым было поручено рассматривать выбранные вопросы по одному на специально организованных заседаниях с участием международных экспертов.

Данная тема — «Кассационные и верховные суды с акцентом на их роль в обеспечении согласованности судебной практики» — была выбрана Региональной руководящей группой (РРГ) для обсуждения на заседании в Кишиневе (Республика Молдова) в июне 2016 года. Цель всех заседаний рабочих групп заключается, во-первых, в обмене информацией и мнениями, касающимися опыта и выводов, которые были получены в рассматриваемой области как в данном регионе, так и на более высоком уровне — в масштабе Совета Европы; во-вторых, в повышении осведомленности о соответствующих европейских и международных стандартах и, наконец, в определении общих проблем и потенциальных способов их решения.

В заседании РГ приняли участие члены РРГ, международные эксперты из Нидерландов, Швеции и Хорватии; представители гражданского общества и ведомственные эксперты из стран Восточного партнерства (**приложение 1**). 6 июня 2016 года Секретариат Совета Европы разослал опросный лист, подготовленный международным консультантом (**приложение 2**), членам РГ, участвующим в заседании, а также ведомственному эксперту из Грузии, поскольку члены РРГ от этого государства не принимали участия в заседании РГ. К 20 июня 2016 года все шесть государств предоставили заполненные опросные листы международному консультанту для анализа. Дополнительная информация поступала из различных источников по электронной почте. На основании этих ответов на вопросы опросного листа, а также информации и идей, которыми обменивались участники в ходе заседания, был составлен данный доклад. Его автор уделяет основное внимание, во-первых, выявлению и анализу критических проблем, а также потенциальным способам их решения; во-вторых, определению тем для дискуссий, которые будут проводиться на уровне отдельных стран или на региональном уровне.

1.2. Структура заседания в Кишиневе

Программа заседания (**приложение 3**) в целом соответствовала структуре опросного листа (**приложение 2**). Таким образом, планировалось, что участники заседания рассмотрят следующие вопросы: а) системы высших судов в разных странах; б) трудности, связанные с обеспечением согласованности правоприменительной практики; в) инструменты обеспечения согласованности решений суда. Тем не менее на практике дискуссия проводилась по направлениям, указанным участниками заседания, а также — посредством опросного листа — другими членами РГ. На утренней сессии РГ обсуждались применимые европейские стандарты, а также основные проблемы и препятствия. Сессии, которые проводились днем, были

посвящены механизмам решения этих проблем и соответствующему опыту Швеции, Хорватии и Нидерландов.

Поскольку заседание началось с обзора европейских стандартов, действующих в рассматриваемой области, в первую очередь были определены европейские стандарты реформирования органов правосудия, применимые к высшим судам; затем стандарты согласованности судебной практики и, наконец, стандарты независимости судей при отправлении правосудия. Соответствующие европейские стандарты были рассмотрены в общих чертах, поскольку роль кассационных и верховных судов при обеспечении согласованности судебной практики, несомненно, является очень широкой темой. Несмотря на то что данный обзор предшествовал обсуждению «трудностей и (потенциальных) инструментов», в ходе заседания выяснилось, что эти стандарты фактически имеют самое непосредственное отношение к предмету дискуссий.

Во время заседания было подчеркнуто, что на европейском уровне существует множество обязательных (например, положения договоров, участниками которых являются страны Восточного партнерства) и необязательных (таких как рекомендации) стандартов. Основное внимание участников заседания было сосредоточено на источниках права Совета Европы. Во время заседания прозвучало заявление о том, что в Европейском союзе существуют аналогичные источники. Поскольку ни одна из стран — участниц заседания не является членом ЕС, было решено подробно не останавливаться на соответствующих источниках права Европейского союза. Некоторые стандарты также имеют аналоги на мировом уровне. Однако участники заседания сошлись во мнении, что достаточно будет рассмотреть лишь европейские стандарты. Выборочный перечень европейских стандартов (в хронологическом порядке) был предварительно направлен членам РГ (**приложение 4**).

1.3 Структура данного доклада

Основная часть данного доклада включает три раздела, посвященных системам высших судов (§ 2), трудностям или критическим проблемам (§ 3), а также инструментам или потенциальным способам решения этих проблем (§ 4). В каждом из разделов рассматриваются применимые европейские стандарты. В заключительной части данного доклада содержится исходная информация для последующих дискуссий (§ 5).

2. Системы высших судов

В контексте заседания и данного доклада термин «высшие суды» применяется для обозначения кассационных, верховных и других высших судов. Для того чтобы суд считался высшим, принимаемые им решения должны быть окончательными. Решения таких судов не подлежат обжалованию (в кассационном или каком-либо ином порядке). Участники заседания РГ сошлись во мнении, что конституционные суды и трибуналы занимают особое положение в этой системе.

2.1 Краткий обзор европейских систем высших судов

РГ (очень) кратко рассмотрела европейские системы высших судов, разделив эти системы на группы.¹ Как указано в опросном листе, в государствах — членах Совета Европы существует четыре типа систем высших судов.

а) «Пирамидальная» система

В некоторых странах система высших судов является «пирамидальной», поскольку на вершине судебной пирамиды находится только один высший суд.²

Передовой опыт: Хорватия

Верховный суд Республики Хорватия является высшим судебным органом, который рассматривает дела, относящиеся ко всем отраслям права, включая административное право. Как пояснил г-н БРАТКОВИЧ в ходе заседания в Кишиневе, Верховный суд занимается рассмотрением отдельных дел и осуществляет управление всей системой. Под «управлением системой» г-н Браткович подразумевает обеспечение единства судебной практики. Это означает, что Верховный суд дает рекомендации нижестоящим судам. Задача Верховного суда, связанная с обеспечением единообразия правоприменительной практики, закреплена в Конституции (статья 116(1)). В структуре Верховного суда выделены две палаты: по уголовным и по гражданским делам. Верховный суд рассматривает дела в порядке надзора. Согласно хорватскому законодательству надзорное производство является исключительным средством правовой защиты. В Хорватии судебное решение, в отношении которого возбуждается надзорное производство, не отменяется и, в отличие от Германии и Австрии, в обязательном порядке приобретает статус *res judicata* (вступившее в законную силу). Однако при наличии убедительных доказательств судебное решение, обжалованное в порядке надзора, может быть изменено или признано незаконным. Таким образом, Верховный суд Хорватии (в отличие, в частности, от Кассационного суда Франции) не только имеет право признавать решения апелляционного суда недействительными, но и может заменять их своими собственными решениями.

Один из вариантов «пирамидальной» системы (тип «пирамида плюс»), в частности, существует в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, где отдельные

¹ Дополнительную информацию на английском языке можно *получить* из следующих источников: J. GOOSSENS, *The Future of Administrative Justice - Judicial Review of Administrative Action in Comparative Perspective*, Ghent: Faculty of Law 2016; E. MAK, *Judicial Decision-Making in a Globalised World*, Oxford/Portland: Hart 2013; S. MULLER & S. RICHARDS (eds.), *Highest Courts and Globalisation*, The Hague: Hague Academic Press 2010; N. HULS, M. ADAMS & J. BOMHOFF, *The Legitimacy of Highest Courts' Rulings*, The Hague: T.M.C. Asser Press 2009.

² Например, в Норвегии, Дании, Эстонии, Латвии, России, Ирландии, Словакии, Венгрии, Словении, Румынии, Испании, Хорватии, на Мальте и на Кипре.

территории или регионы имеют свои собственные системы судебных органов и высшие суды и где «центральный» или «общий» высший суд сосредоточивает свое внимание на наиболее важных делах, затрагивающих интересы всей нации.

b) «Двухвершинная» система

В некоторых странах действует «двухвершинная» система, при которой существует два высших суда: как правило, это кассационный суд и отдельный высший административный суд.³

Передовой опыт: Швеция

Как пояснила судья Высшего административного суда Швеции Андерссон, в Швеции существует два равноправных высших судебных органа — Верховный суд (который рассматривает гражданские и уголовные дела) и Высший административный суд. Первоочередной задачей обоих судов является создание прецедентов. Основная задача Верховного суда заключается в предоставлении судам первой и второй инстанций, а также адвокатам, прокурорам, органам государственной власти и т. д. рекомендаций по применению законодательства (функция создания прецедентов).

c) «Колонная» система

Кроме того, в ряде стран действует «колонная» система, которая предусматривает наличие более двух высших судов (например, кассационного суда и двух или трех высших административных судов).

Передовой опыт: Нидерланды

В настоящее время в Нидерландах насчитывается четыре высших суда: Кассационный суд (который рассматривает гражданские, уголовные и налоговые споры; см. статью 118(2) Конституции) и три апелляционных суда — Отдел административной юрисдикции Государственного совета (ОАЮ; который рассматривает споры в области общего административного и градостроительного права, дела иностранных граждан; см. статью 73(3) Конституции), Административный торгово-промышленный суд (экономические споры) и Центральный апелляционный суд (дела государственных служащих и споры в области права социальной защиты). Решения ОАЮ Государственного совета и Административного торгово-промышленного суда не могут быть обжалованы в кассационном порядке. Решения Центрального апелляционного суда также являются окончательными, хотя в некоторых случаях допускается их кассационное обжалование (в тех случаях, когда речь идет о толковании нормы, которая имеет ту же самую формулировку в гражданском законодательстве). В настоящее время в парламенте обсуждается проект закона, предусматривающий создание «нидерландской версии» «двухвершинной» системы. Роль высших судов в этой системе отводится Кассационному суду и ОАЮ Государственного совета. В соответствии с этой моделью Кассационный суд будет рассматривать налоговые споры, дела государственных служащих и споры в области права социальной защиты, в то время как рассмотрение всех прочих административных споров будет отнесено к компетенции ОАЮ.

³ Например, в Швеции, Финляндии, Литве, Бельгии, Люксембурге, Франции, Германии, Польше, Австрии, Чешской Республике, Болгарии, Португалии, Италии и Греции.

d) Комментарии

Участники заседания РГ сошлись во мнении, что выбор государством той или иной системы высших судов обусловлен различными причинами. Во-первых, определенную роль в этом плане может сыграть история и правовые традиции соответствующей страны. Например, можно утверждать, что государства бывшего СССР имеют опыт применения «пирамидальной» системы. С другой стороны, молодые государства, а также страны, которые стремятся начать новую жизнь, склоняются к созданию «пирамидальной» системы в силу естественных причин, ведь подобная структура дает этим странам преимущество при обеспечении единства судебной практики.

Во-вторых, определенная позиция государства по вопросам административного права и по системе «сдержек и противовесов» может подтолкнуть его к выбору «двухвершинной» системы. Здесь необходимо упомянуть Францию.

Третьим фактором, который следует принимать во внимание, является структура государства. Соответственно, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии система «пирамида плюс» гарантирует всем четырем странам, что важные для них вопросы, связанные с применением Конституции и некоторых других законов, могут быть урегулированы Верховным судом.

2.2 Страны Восточного партнерства

а) Пирамиды и реформы, направленные на создание «пирамидальной» системы

Участники заседания подтвердили, что в настоящее время системы высших судов стран Восточного партнерства являются (или в скором времени станут) «пирамидальными». Во многих странах Восточного партнерства задача высшего суда, связанная с обеспечением единообразного применения законодательства, закреплена в конституции и (или) отдельных актах парламента.

В [Украине](#) система высших судов претерпевает изменения и после реформ станет «пирамидальной». Произойдет переход от 4-уровневой системы к 3-уровневой, и в конечном итоге сформируется классическая пирамида. В целях сокращения штата и рационализации отправления правосудия специализированные высшие суды будут объединены в верховный суд. Верховный суд будет состоять из большой палаты (20 судей и 1 председатель) и малой палаты (179 судей).

В [Беларуси](#) в 2014 году были проведены реформы, в результате которых система высших судов стала «пирамидальной». Произошло объединение Верховного суда и Высшего хозяйственного суда, и был сформирован единый высший судебный орган для всех гражданских, уголовных, административных и экономических судов — Верховный суд, который находится на вершине системы судов общей юрисдикции.

d) Комментарии

На заседании РГ было озвучено мнение, что единство судебной практики может быть одной из причин, по которым предпочтение отдается «пирамидальной» системе, поскольку один высший суд, находящийся на вершине судебной пирамиды, несомненно, избавлен от трудностей, существующих на горизонтальном уровне (т. е. трудностей, связанных с обеспечением единства судебной практики на высшей ступени судебной системы, см. § 3

ниже). Во время заседания было высказано предположение, что судебные системы стран Восточного партнерства являются «более современными», поскольку они были сформированы гораздо позже, чем системы, существующие в Северной, Западной и Южной Европе.

2.3 Анализ с учетом европейских стандартов

Основной нормой является статья 6(1) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция или ЕКПЧ), которая широко толкуется Европейским судом по правам человека (далее — ЕСПЧ или Страсбургский суд):

Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

ЕСПЧ уважает выбор государств — участников Конвенции, устанавливая для них лишь минимальные стандарты:

83. (...) Выбор государством системы уголовного правосудия в целом не относится к кругу вопросов, которые контролирует Суд на европейском уровне, при условии, что выбранная система не противоречит принципам, изложенным в Конвенции (...).⁴

Данная цитата взята из решения по делу, касающемуся бельгийской системы уголовного правосудия, однако некоторые специалисты утверждают, что на это судебное дело можно ссылаться и в более широком контексте, в частности когда речь идет о различных типах систем правосудия, существующих в государствах.⁵

Как правило, Страсбургский суд устанавливает минимальный стандарт; государства имеют право поступать по своему усмотрению, если при этом они не нарушают Конвенцию. В этой связи РГ провела анализ с целью выбора тех принципов, которые следует принимать во внимание, и выяснила, что важным является принцип правовой определенности:

57. В этом отношении Суд также напоминает, что право на справедливое судебное разбирательство должно толковаться в контексте преамбулы к Конвенции, где говорится о том, что верховенство права является частью общего наследия Договаривающихся государств. А одним из основополагающих аспектов верховенства права является принцип правовой определенности (...).⁶

⁴ ЕСПЧ (БП), «*Такске против Бельгии*», решение от 16 ноября 2010 года, № 926/05, § 83.

⁵ J. GOOSSENS, *The Future of Administrative Justice. Judicial Review of Administrative Action in Comparative Perspective*, Ghent: Faculty of Law 2016.

⁶ ЕСПЧ (БП), «*Недждет Шахин и Перихан Шахин против Турции*», решение от 20 октября 2011 года, № 13279/05, § 57.

3. Трудности, с которыми сталкиваются высшие суды

3.1 Определение основной проблемы: непоследовательность (расхождения) судебной практики (противоречивые решения суда)

РГ уделила особое внимание трудностям, с которыми сталкиваются высшие суды при обеспечении согласованности правоприменительной практики. Участники заседания РГ сошлись во мнении, что основной проблемой является отсутствие единства правоприменительной практики, или непоследовательность (расхождения) судебных решений. Эта проблема заключается в существовании различных интерпретаций одних и тех же правовых норм, что приводит к вынесению различных судебных решений по делам, которые являются в известной степени схожими (в том плане, что фактические материалы обладают большим сходством и применимые правовые нормы являются одинаковыми).

Было высказано предположение, что эти проблемы могут затрагивать каждую отрасль права (уголовное, частное (гражданское); административное, включая налоговое, право), процессуальное и материальное право. Кроме того, эти проблемы могут испытывать суды всех уровней. При этом продолжительность существования проблем может быть различной. В настоящее время масштаб этих проблем определен не до конца; существует недостаток эмпирических данных и конкретных примеров. Тем не менее данная тема была выбрана рабочей группой, и ее члены считают, что обеспечение единства правоприменительной практики является проблемой в странах Восточного партнерства.

3.2 Трудности, с которыми сталкиваются высшие суды стран Восточного партнерства и других государств

Проблема обеспечения согласованности судебной практики, с которой сталкиваются высшие суды, может рассматриваться в различных аспектах:

- вертикальный аспект: в отношении нижестоящих судов;
- горизонтальный аспект: в отношении других высших судов или в рамках высшего суда (между его подразделениями), или, как вариант, в отношении конституционного суда;
- международный аспект: в отношении международных судов.

Трудности могут быть определены судьями высших судов, а также нижестоящими судами, другими органами и государственными служащими, сторонами судебных разбирательств, в особенности членами адвокатской коллегии; научными экспертами и НПО.

На этом этапе заседания участники ознакомились с выдержками из ответов на вопросы опросного листа и электронных сообщений, полученных до заседания. В каждом случае сперва формулировался вопрос, а затем каждой делегации предлагалось дать пояснения или комментарии.

а) Пренебрежение судебными прецедентами высшего суда (вертикальный аспект)

По-прежнему существуют судьи, которые игнорируют правоприменительную практику высших судов, «злоупотребляя принципом независимости [судебной власти]». Заставить этих судей изменить свою позицию, несомненно, нелегко. Представители Молдовы подчеркнули, что в их стране подобное явление не превратилось в тенденцию. В начале 2000-х гг. судьи имели право принимать решения по своему собственному усмотрению. Однако с тех пор Молдова добилась

больших успехов в вопросе обеспечения единства судебной практики. Прогресс высших судов в этом вопросе является значительным. Участникам заседания не была предоставлена информация о делах, которые рассматривались недавно и при рассмотрении которых возникла данная проблема.

Опыт Швеции

Судья АНДЕРССОН сказала, что в Швеции существует мало проблем, связанных с обеспечением согласованности судебной практики. Несмотря на то что в Швеции отсутствует норма, обязывающая следовать судебным прецедентам, низшие суды и соответствующие должностные лица учитывают их. На сегодняшний день существует проблема на международном уровне. В связи с тем, что в 1995 году Швеция присоединилась к Европейскому союзу, существует неопределенность по поводу того, будут ли прецеденты Верховного суда отменены Судом Европейского союза (СЕС). Согласно процедуре вынесения предварительных решений Суда Европейского союза суды должны передавать соответствующий вопрос на рассмотрение СЕС. Судья добавила, что в этом нет ничего плохого. Судья АНДЕРССОН также подчеркнула, что судьи в ее стране амбициозны. По этой причине они стараются изучать решения вышестоящих судов, в том числе и судебные прецеденты, чтобы быть уверенными в том, что их собственные решения будут подтверждены.

б) Новое законодательство (вертикальный аспект)

В отдельных случаях отсутствие единства правоприменительной практики может быть обусловлено принятием нового закона. Эта проблема была четко выявлена в Беларуси; существование этой проблемы признают и другие страны. Эта проблема распространена и в [Украине](#), где, в частности, она возникла в связи с принятием нового закона о национальной полиции.

с) Рабочая нагрузка (в первую очередь применительно к вертикальному аспекту)

Представители стран рассматриваемого региона сообщили, что увеличение рабочей нагрузки является одной из самых больших проблем для судебной системы в целом. Из-за сильной загруженности низшим судам иногда не хватает времени для того, чтобы более тщательно изучить судебные прецеденты вышестоящего суда. Например, члены армянской делегации отметили существенное увеличение количества гражданских дел (с 45 000 в 2013 году до 115 000 в 2015 году). В Азербайджане на 40 судей ежегодно приходится 12 000 дел (для сравнения: в Литве 40 судей рассматривают 600 дел в год). Представители Молдовы заявили, что молдавские суды рассматривают меньшее количество дел. При этом судебные дела сильно различаются. Соответственно, в большинстве случаев «единый подход» в принципе невозможен, отчего и возникает большой объем работы.

Опыт Хорватии

В 2014 году Верховный суд Республики Хорватия отменил около 50 % решений, переданных ему на рассмотрение. Судебная нагрузка увеличивается, а количество судей сокращается.

Г-н БРАТКОВИЧ прокомментировал решение, принятое Конституционным судом Хорватии 20 декабря 2006 года («Официальные ведомости», № 2/07 и 96/08; Бюллетень конституционного правосудия Венецианской комиссии, выпуск 2007/1, CRO-2007-1-002).

Несколько тысяч работников бюджетной сферы подали судебный иск в связи с невыплатой так называемой «премии к Рождеству» (доклад Конституционного суда Республики Хорватия о хорватском законодательстве № U-X-835/2005 от 24 февраля 2005 года). Конституционный суд Хорватии пришел к следующему выводу: вследствие того, что с 2000 года большинство жалоб о нарушении конституционных прав были связаны с решениями судов второй инстанции по гражданским искам и пересмотр таких решений в порядке надзора не допускается, конституционная жалоба, а не пересмотр судебного решения в порядке надзора, стала средством правовой защиты, обеспечивающим единообразное применение законов и равенство граждан перед законом. Таким образом, установленное Конституцией Республики Хорватия разграничение компетенций Конституционного суда и Верховного суда являлось неэффективным, поскольку законодательство не позволяло высшему суду страны обеспечивать единообразное применение законов и равенство граждан перед законом на всей территории Республики Хорватия. Одним словом, Конституционный суд постановил, что Верховный суд Хорватии не может выполнять функции, которыми он наделен в соответствии с Конституцией.

d) Применение прецедентной практики ЕСПЧ (международный аспект)

Общей для нескольких стран проблемой считается содействие правильному и, соответственно, единообразному применению прецедентной практики ЕСПЧ. К примеру, члены делегации из Азербайджана отметили, что одна из трудностей, с которой столкнулся высший суд, заключается в обеспечении согласованности практики национальных судов с международной практикой и практикой ЕСПЧ. В Грузии основным препятствием для судей в данном вопросе является языковой барьер. Существенной помехой для применения прецедентной практики ЕСПЧ армянскими судьями также является ограниченное знание иностранных языков. Министерство юстиции переводит на армянский язык только те решения, которые касаются Армении; все прочие решения ЕСПЧ, которые также являются обязательными для армянских судов, не переводятся. Вместе с тем Кассационный суд Армении, по-видимому, наделен «ключевой функцией», которая заключается в установлении стандартов и разъяснении принципов толкования и применения прецедентной практики ЕСПЧ в целях создания ориентиров для нижестоящих судов.

Высшие суды также сталкиваются с этой проблемой, поскольку в их задачи входит предоставление соответствующих рекомендаций. В Молдове языковой фактор, по всей видимости, не играет столь существенной роли, поскольку, как сообщили представители этого государства, большинство судебных решений переводится на румынский язык. Кроме того, участники заседания упомянули, что в стране принят новый закон, согласно которому судья при необходимости имеет право потребовать, чтобы материалы дела были переведены.

e) Горизонтальный и (или) конституционный аспект проблемы

Еще одной проблемой, на которую обратили внимание участники заседания, являются различия в подходах между высшими судами или, если речь идет о «пирамидальных» системах, которые, в частности, существуют в странах Восточного партнерства, в рамках высшего суда, т. е. между его «подразделениями»: коллегиями (Молдова и Беларусь) или палатами (Армения, Азербайджан, Украина и Грузия). Для того чтобы выяснить, существуют ли расхождения на горизонтальном уровне, важно знать, пересекаются ли сферы компетенции двух или более подразделений соответствующего высшего суда.

Опыт Нидерландов

В Нидерландах, где существует «колонная» система, проблемы на горизонтальном уровне могут возникать между четырьмя высшими административными судами (например, в отношении положений Закона об общем административном праве или ЕКПЧ) либо между Высшим административным судом и Кассационным судом, который является высшим судебным органом по уголовным и гражданским делам (например, в отношении Конституции Нидерландов (поскольку в этой стране нет конституционного суда), положений ЕКПЧ, норм гражданского и административно-процессуального права). Одним из примеров несогласованности являются решения Отдела административной юрисдикции Государственного совета и Кассационного суда по делу об автомобильных алкогольных замках, когда судебные органы разошлись во мнении насчет того, может ли в данном случае идти речь об *уголовной ответственности* в смысле статьи 6(1) Конвенции.

Для участников заседания стало очевидным, что трудности, существующие на горизонтальном уровне, не могут быть четко обозначены в силу скудности информации, полученной в результате исследований. Однако участники заседания признали существование самой проблемы. К примеру, представители Украины признали существование этой проблемы, объяснив, что в украинской судебной системе постоянно проводятся реформы, вследствие чего возникает процессуальная неопределенность.

В Молдове НПО «Центр юридических ресурсов» провел исследование в отношении Рекомендации № 65 по применению статьи 1811, § 3 Таможенного кодекса. Было установлено, что при пересмотре дел о назначении наказания за совершение коррупционных правонарушений Верховный суд соблюдает свою собственную рекомендацию на постоянной основе, а при рассмотрении дел, касающихся споров с участием таможенных органов, — лишь примерно в 50 % случаев.⁷

Участники РГ признали, что конституционное судопроизводство отличается от других видов судопроизводства (в частности, гражданского, административного и уголовного), и обсудили вопрос о том, существуют ли проблемы в случае пересечения полномочий, связанных с защитой прав человека; иными словами, в тех случаях, когда основное право, на которое ссылаются участники судебного процесса, защищается конституцией (компетенция конституционного суда) и ЕКПЧ (компетенция верховного суда). Представители Украины допустили возможность существования в их стране расхождений между решениями Конституционного суда и высших судов по делам о налоговых правонарушениях.

3.3 Комментарии

С учетом того что РГ не смогла с точностью определить количество существующих проблем и установить, насколько разнообразными они являются, участники заседания предположили, что большинство трудностей возникает на «вертикальном» уровне, т. е. между высшим судом и международным судом (международный аспект) или между высшим судом и нижестоящими судами.

⁷ V. GRIBINCEA & I. CHIRTOACA, *Retroactive increase of customs duties – is the judicial practice in this area uniform?*, Chisinau: LRCM 2015.



Из этого замечания следует вывод о том, что при обсуждении инструментов, т. е. механизмов устранения этих проблем, этот аспект следует учитывать особым образом.

3.4 Анализ трудностей, которые испытывают страны Восточного партнерства, с учетом европейских стандартов

Возникает вопрос: создают ли расхождения (отсутствие единообразия правоприменительной практики) реальные проблемы при соблюдении европейских стандартов и когда это происходит. В деле *«Сантуш Пинту против Португалии»* ЕСПЧ пришел к выводу о том, что вероятность наличия противоречий (т. е. «расхождений») между судебными решениями естественным образом присутствует в любой судебной системе, которая представляет собой совокупность судов двух инстанций (т. е. в «вертикальном аспекте»), и в рамках одного суда (см. «горизонтальный аспект»)⁸. Это означает, что наличие расхождений *само по себе* не является нарушением статьи 6 ЕКПЧ. Иными словами, наличие противоречий между решениями судов *само по себе* не является основанием, позволяющим ЕСПЧ сделать вывод о нарушении статьи 6(1) ЕКПЧ, что ЕСПЧ подтвердил в деле *«Шахин и Шахин против Турции»*⁹. С другой стороны, ЕКПЧ не предусматривает право (граждан, сторон судебного разбирательства) на единство судебной практики. ЕСПЧ считает, что требования о соблюдении принципа правовой определенности и защита законных ожиданий не подразумевают наличие права на единство судебной практики.¹⁰ Но когда же расхождения становятся неприемлемыми?

Участники заседания РГ проанализировали, как ЕСПЧ относится к расхождениям (т. е. противоречивым решениям судов, отсутствию единства правоприменительной практики). В частности, было рассмотрено решение Большой палаты по делу *«Шахин и Шахин против Турции»*. Анализ решения суда позволяет сделать вывод о том, что Страсбургский суд обращает внимание на следующие моменты:

- существуют ли «глубокие и давние противоречия» в правоприменительной практике высшего суда;
- предусмотрены ли национальным законодательством механизмы для преодоления этих противоречий;
- были ли применены эти механизмы;

⁸ ЕСПЧ, *«Сантуш Пинту против Португалии»*, решение от 20 мая 2008 года, № 39005/04, § 41.

⁹ ЕСПЧ (БП), *«Недждет Шахин и Перихан Шахин против Турции»*, решение от 20 октября 2011 года, № 13279/05).

¹⁰ ЕСПЧ, *«Unédic против Франции»*, решение от 18 декабря 2008 года, № 20153/04, § 74.

- если были, то с каким результатом.¹¹

¹¹ ЕСПЧ (БП), «Недждет Шахин и Перихан Шахин против Турции», решение от 20 октября 2011 года, № 13279/05), § 53.

4. Инструменты, которые позволяют решить проблемы

4.1 Значимость эффективных инструментов и выбор системы (высших) судов

ЕСПЧ придает очень большое значение наличию инструментов, или механизмов, позволяющих обеспечить последовательность судебной практики. В деле *«Шахин и Шахин против Турции»* Страсбургский суд пришел к следующему выводу:

«В этом отношении Суд неоднократно заявлял о важности налаживания механизмов, позволяющих обеспечить последовательность судебной практики и единство судебных решений (...). Кроме того, Суд заявлял, что Государства обязаны организовать свои судебные системы таким образом, чтобы не допустить принятия противоречивых судебных решений (...)».¹²

Из информации, содержащейся в § 3.3, следует, что в ходе будущих дискуссий следует особенно тщательно изучить «вертикальный» аспект проблемы.

4.2 Инструменты, существующие в странах Восточного партнерства

В § 3 была описана основная трудность (как реагировать на расхождения и предотвращать их; отсутствие единства правоприменительной практики), а также ряд конкретных проблем: 1) пренебрежение судебными прецедентами высшего суда; 2) новое законодательство; 3) рабочая нагрузка; 4) применение норм прецедентного права ЕСПЧ; 5) несоблюдение высшим судом своих собственных прецедентных решений на постоянной основе; 6) различия в решениях судов, касающиеся основных прав.

а) «Классические инструменты»: апелляция и кассация

Апелляция и кассация, бесспорно, являются важными механизмами, способствующими единству правоприменительной практики, поскольку они дают вышестоящему суду, пересматривающему дело, возможность исправить ошибки.

¹² ЕСПЧ (БП), *«Недждет Шахин и Перихан Шахин против Турции»*, решение от 20 октября 2011 года, № 13279/05), § 55.

Передовой опыт: Хорватия

Г-н БРАТКОВИЧ подробно остановился на попытке реформирования судебной системы в его стране. Верховный суд Республики Хорватия также имеет право пересматривать дела «в порядке исключительного производства», т. е. в том случае, когда был сделан вывод о том, что рассматриваемый вопрос является значимым с точки зрения материального или процессуального права и касается обеспечения единообразного применения закона и равенства граждан перед законом.

Простого введения новой формы повторного пересмотра дел ввиду нового понимания роли и функции Верховного суда недостаточно для изменения повседневной практики. В Хорватии была сохранена форма повторного пересмотра дел, основанная на ценностях, и параллельно была введена новая, исключительная форма, ориентированная на достижение общественных целей. В качестве реакции на критику, которая последовала со стороны Конституционного суда, в 2008 году были внесены поправки в законодательство, касающиеся процедуры повторного пересмотра дел. Условия доступа к пересмотру дел «в порядке исключительного производства» были существенно изменены. К примеру, апелляционные суды лишились права на подачу апелляции, которое было передано Верховному суду. Факт наличия «значимого» вопроса права должен был быть установлен судебной коллегией, состоящей из трех судей, которые имели право отклонить повторную апелляцию как неприемлемую для рассмотрения. В решении судебной коллегии должны были быть указаны подробные причины отклонения повторной апелляции. Г-н БРАТКОВИЧ признал, что по-прежнему существуют нерешенные вопросы и сомнения. В частности, есть сомнения в том, окажется ли данная система двойного пересмотра дел полезной на практике. Возможно, в будущем «в порядке исключительного производства» будут пересматриваться лишь гражданские дела.

В последние годы реформы в этой сфере были проведены в нескольких странах, а именно: в Беларуси, Украине (как упоминалось в § 2 выше) и Молдове.

b) Исследования и анализ

Страны — участницы заседания использовали исследования и анализ в качестве инструментов, позволяющих устранить несоответствия. К таким инструментам, в частности, относятся обзоры судебной практики отдела обобщения судебной практики и анализа судебной статистики Верховного суда Азербайджана, деятельность Научно-консультативного совета, состоящего из высококвалифицированных специалистов, в Украине; деятельность Консультативного совета Грузии, в состав которого входят юристы, и Научного совета Верховного суда Республики Молдова. В число мероприятий в сфере обеспечения согласованности судебной практики, которые, в свою очередь, осуществляет Верховный суд Республики Беларусь, входит обобщение судебной практики и разъяснение сложных вопросов, с которыми столкнулся суд в ходе применения нового законодательства. В этой цели Верховный суд истребует материалы огромного количества дел из судов разных инстанций, изучает эти материалы и готовит критические обзоры этих дел.

Подобные инструменты также используются для устранения проблем, связанных с применением прецедентной практики ЕСПЧ. Верховный суд Грузии выступил с инициативой о введении должности консультанта по правам человека. В обязанности консультанта будет входить подготовка решений ЕСПЧ для судей. В Армении существует группа по правам человека, состоящая из трех членов, которая готовит обзоры решений ЕСПЧ на армянском

языке в целях анализа прецедентной практики ЕСПЧ и информирования Кассационного суда о последних изменениях. В Азербайджане в структуре Верховного суда был сформирован отдел по правам человека. Основная задача отдела состоит в изучении решений ЕСПЧ и доведении их до сведения судей (посредством проведения конференций и семинаров для судей, публикаций и иными способами).

В любом случае подобные научно-исследовательские подразделения способны облегчить задачу высших судов, связанную с обеспечением единства правоприменительной практики, не только в плане обеспечения соблюдения норм прецедентного права ЕСПЧ (что в данный момент представляется наиболее важным), но и в плане устранения противоречий в отдельных отраслях права. Эти подразделения являются очень удобным инструментом, позволяющим четко обозначить проблемы.

с) Консультации в рамках высших судов и за их пределами

Консультация является важным инструментом, позволяющим решать проблемы, связанные с отсутствием единства правоприменительной практики в странах Восточного партнерства. Этот инструмент может применяться в рамках высших судов. Например, в Беларуси возникающие вопросы обсуждаются на заседаниях судебной коллегии в целях формирования единой правоприменительной практики.

Консультация как инструмент применяется и за пределами высших судов. К примеру, в Молдове сотрудники высших судов посещают нижестоящие суды и встречаются с персоналом этих судов.¹³ В свою очередь, нижестоящие суды при рассмотрении гражданских дел могут направлять запросы в Верховный суд (для получения консультативного заключения в соответствии со статьей 122 Гражданско-процессуального кодекса), которые могут считаться формальной консультацией.

d) Рекомендации пленарного заседания (плenums) как инструмент обеспечения единства судебной практики

Согласно пояснению членов делегации из Азербайджана пленум является «своего рода консультативным органом, который обеспечивает взаимодействие Верховного суда с нижестоящими судами». Пленарное заседание, или пленум, играет важную роль в процессе обеспечения единства судебной практики в странах Восточного партнерства.

В Азербайджане обзоры, подготовленные отделом анализа судебной статистики, обсуждаются на заседании Пленума, который принимает решение, носящее рекомендательный, факультативный характер. К примеру, 3 марта 2005 года Пленум Верховного суда принял решение «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» в целях устранения существенных расхождений в подходах нижестоящих судов при рассмотрении схожих дел. На заседаниях по общим вопросам судебной практики могут присутствовать министры (см. статью 80 закона Азербайджанской Республики «О судах и судьях»), однако они не являются членами Пленума и, соответственно, не могут голосовать.

Еще одним примером является практика Молдовы, где Пленум принимает пояснительные постановления, в которых Верховный суд разъясняет, как может быть истолкован закон. Пленум также выпускает рекомендации, которые имеют более узкий характер и содержат толкование конкретного положения закона. Данная практика была начата в 2012 году. Ее цель заключалась в «устранении случаев несогласованности правоприменительной практики судов

¹³ Подобная практика также распространена в Швеции и Нидерландах.

первой инстанции и апелляционных судов», в особенности при толковании новых законов, для которых отсутствовала практика Верховного суда. В разработке этих рекомендаций принимают участие представители научных кругов; рекомендации доводятся до сведения судов путем публикации на веб-сайте Верховного суда. С 2012 года Пленум выпустил 83 рекомендации.

В Украине заключение Верховного суда о применении какого-либо закона, содержащееся в постановлении Верховного суда, является обязательным для всех органов государственной власти, применяющих соответствующий закон. Все прочие суды общей юрисдикции должны учитывать это заключение при применении соответствующего закона. Суд имеет право не учесть правовую позицию, изложенную в заключении Верховного суда, и обязан немедленно предоставить соответствующее обоснование.

е) Электронное правосудие как механизм, позволяющий низшим судам знакомиться с решениями высших судов

Поисковые системы и прочие инструменты электронного правосудия могут считаться «классическими инструментами», позволяющими обеспечить единство судебной практики. Поскольку РГ подробно обсуждала эту тему в Тбилиси в декабре 2015 года, участники заседания в Кишиневе уделили ей меньше внимания. Тем не менее электронное правосудие является важным инструментом обеспечения единства правоприменительной практики, который, в частности, позволяет выявлять новые прецеденты по новым законам.

f) Обеспечение единства судебной практики с помощью решений высшего суда по конкретным делам

Как будет отмечаться ниже, независимость судебной власти не является препятствием для реализации любой практики и применения любого правила, направленного на обеспечение соблюдения низшими судами существующих решений высших судов, в особенности верховных. Таким образом, обоснования причин того или иного толкования закона, которые приводятся в судебном решении (наряду с предупреждением о том, что несоблюдение решения может привести к подаче апелляционной, кассационной и (или) надзорной жалобы), как правило, достаточно для того, чтобы нижестоящий суд учел решение вышестоящего суда. Если суд не согласен с приведенными доводами, он может попытаться убедить вышестоящий суд, обосновав свою интерпретацию. Однако если вышестоящий суд не согласится с доводами нижестоящего суда, последний обязан учесть судебное решение вышестоящего суда.¹⁴ Вышестоящий суд должен сделать все возможное для того, чтобы как можно понятнее обосновать свое решение. Данный инструмент позволяет вышестоящим судам полностью направлять деятельность нижестоящих судов.

Передовой опыт: Нидерланды

В последнее время Государственный совет¹⁵ и Кассационный суд¹⁶ Нидерландов стали анализировать мотивировочную часть своих решений. К этим действиям их подтолкнула

¹⁴ В тех случаях, когда он не оправдывает себя, могут применяться исключительные меры, например дисциплинарные взыскания в отношении судей в связи с несоблюдением единой судебной практики (см. § 1, статья 4, пункт b закона Республики Молдова № 178/2014 «О дисциплинарной ответственности судей»).

¹⁵ J.C.A. DE POORTER & H.J.Th.M. VAN ROOSMALEN, *Motivering bij rechtsvorming*, Den Haag: Raad van State 2009. Доступно в Интернете (на нидерландском языке) по адресу: <www.raadvanstate.nl/publicaties/publicaties.html>.

книга «*Одно дело за один раз*» (*One Case at a Time*) американского ученого Касса САНСТЕЙНА. В частности, Государственный совет начал реализацию научно-исследовательского проекта, в рамках которого изучалось большое количество судебных решений. Анализировалось качество обоснования судебных решений и давалась оценка: «глубокое» (содержащее большое количество аргументов) или «поверхностное» (направляющее); «узкое» (не содержащее ссылки на предыдущие судебные решения) или «сравнительно широкое» (содержащее ссылки на предыдущие судебные решения). Было доказано, что Государственный совет дает более глубокое и широкое обоснование по делам, решения по которым способны стать прецедентами; в тех случаях, когда он намеревается изменить существующую прецедентную практику; а также по делам, по которым нижестоящие суды вынесли противоречивые решения, в частности по делам о защите основных прав человека.

¹⁶ См., к примеру, (на нидерландском языке): M. LOTN et al., 'Rechtsvinding door de Hoge Raad; de breedte en/of de diepte in?', *Trema* 2007, стр. 317–325.

Передовой опыт: Швеция

В Швеции уже более 20 лет основное внимание уделяется доступности языка. В стране действует закон, в соответствии с которым язык официальных документов должен соответствовать нормам, быть простым и понятным. Среди судов распространена практика цитировать свои собственные решения (прецеденты). В том случае, когда Верховный суд отмечает, что ни один суд не придерживается его решения, Верховный суд может усомниться в том, было ли данное решение вынесено с учетом всех известных фактов и обстоятельств. Если не было, то Верховный суд может отменить прецедент. В Швеции существует подобная возможность; однако для этого дело должно быть передано на рассмотрение пленума, состоящего из всех судей Верховного суда. К этой процедуре прибегают нечасто; пленум рассматривает подобные дела один-два раза в год, а отмене подлежат в основном старые прецеденты.

В Армении Кассационный суд не только цитирует свои предыдущие прецеденты, но и последовательно развивает свое прецедентное право с помощью новых решений. К примеру, с 2007 года принимаются различные судебные решения, которые позволяют расширить судебную практику по делам, касающимся различных аспектов и вопросов заключения под стражу. Подобная тенденция существует и в сфере судебной практики по делам о мошенничестве. Однако в других странах практика цитирования высшим судом своих собственных прецедентов, по всей видимости, не является общепринятой. В других странах Восточного партнерства, например в Грузии и в определенных случаях в Молдове, высший суд не цитирует свои собственные прецеденты. В Азербайджане эта практика не является распространенной, хотя к ней периодически прибегают.

g) Инструменты для обеспечения единства судебной практики на горизонтальном уровне

В соответствии со статьей 16, § 3 органического закона Грузии «О судах общей юрисдикции» проблемы, существующие на горизонтальном уровне, решает Большая палата Верховного суда Грузии:

«При наличии обоснованного решения суд, рассмотревший дело в кассационном порядке, может передать его на рассмотрение в Большую палату Верховного суда, если:

- a) по своему содержанию данное дело представляет собой редкую правовую проблему;
- b) мнение Большой палаты не совпадает с предыдущей правовой оценкой (толкованием нормы) другого апелляционного суда».

В Азербайджане существует возможность создания временной совместной палаты в том случае, если судебный состав коллегии по делам об административных и экономических спорах в количестве 3 судей хочет вынести решение, отличное от решения другого судебного состава данной коллегии. В соответствии со статьей 98 Административно-процессуального кодекса судебный состав, рассматривающий дело, направляет спорный правовой вопрос на рассмотрение созданной палаты. Соответствующее представление должно быть оформлено в письменном виде. Решение палаты является обязательным для всех судебных составов судебной коллегии по делам об административных и экономических спорах. Однако если судебный состав коллегии по делам об административных и экономических спорах хочет вынести решение, отличное от решения палаты, дело, связанное с правовым спором, повторно направляется в палату.

Передовой опыт: Нидерланды

В Нидерландах применяются различные инструменты для реагирования на проблемы, существующие на горизонтальном уровне, в том числе между различными высшими судами.¹⁷ В частности, был создан Комитет по обеспечению единства правоприменительной практики, в состав которого входят все судьи. Цель комитета заключается в сокращении количества расхождений при толковании законов и «предотвращении» подобных расхождений. Высшие суды могут выносить решения в тот же день, чтобы подчеркнуть единство судебной практики. В качестве примера в данном случае также можно назвать дела об автомобильных алкогольных замках (см. выше, § 3.2, пункт е). Единство правоприменительной практики также обеспечивается на «индивидуальном» уровне: судьи каждого из трех Высших апелляционных судов по административным делам дополнительно назначаются в любой другой Высший апелляционный суд по административным делам. Кроме того, с 2013 года Большая палата может формироваться *ad hoc* (для конкретного случая) в составе 5, а не 3 судей, представляющих все 4 высших суда. Более того, в 2013 году генеральный адвокат был наделен правом принимать решения.

h) Снижение рабочей нагрузки высших судов

Еще одной, отдельной проблемой является рабочая нагрузка судов, которая также препятствует обеспечению единства судебной практики. К примеру, в Молдове, где Верховный суд ежегодно рассматривает около 12 000 судебных дел, для некоторых из дел предусмотрено два уровня подведомственности вместо трех, чтобы Верховный суд мог сконцентрироваться на пересмотре решений в порядке надзора. Полезную информацию можно почерпнуть из презентаций представителей стран, не относящихся к региону Восточного партнерства.

Передовой опыт: Швеция

В Швеции «разрешение на обжалование» считается эффективным инструментом, который позволяет сократить количество дел, рассматриваемых высшими судами:

- если этот инструмент способствует созданию ориентиров для применения закона (формированию прецедентов);
- когда нижестоящими судами была допущена судебная ошибка, т. е. нарушение процессуального закона;
- если появились новые важные доказательства или были установлены новые решающие факты, которые могут служить основанием для нового судебного разбирательства.

4.3 Европейские стандарты, в особенности стандарты, касающиеся независимости судей в рамках судебной системы

Прецедентная практика ЕСПЧ свидетельствует о важной роли механизмов, позволяющих обеспечить последовательность судебных решений, т. е. единство судебной практики. Члены РГ также сочли целесообразным рассмотреть европейские стандарты, которые могут

¹⁷ См. недавнюю лекцию Я.Э.М. Полака, руководителя Отдела административной юрисдикции Государственного совета (*Maaskantlezing 2015*), доступную в Интернете на нидерландском языке: <www.jhs.nl/binaries/content/assets/jhs/publicaties/maaskantlezing-2015-digi.pdf>.

применяться в той ситуации, когда судьи, работающие в нижестоящих судах, не готовы следовать рекомендациям вышестоящего суда, поскольку, по их мнению, это ущемляет их судейскую независимость.

Рекомендация Комитета министров государствам — членам Совета Европы о независимости, эффективности и роли судей от 13 октября 1994 года является отправной точкой в данном вопросе. Особую роль играет Принцип I (2) (d):

«Судьи должны иметь неограниченную свободу беспристрастно принимать решения, руководствуясь своей совестью, своим толкованием фактов и действующими нормами права. Судьи не должны предоставлять сведения по существу своих дел кому бы то ни было за пределами судебной системы».

Члены РГ признали, что данный принцип касается принципа независимости судебной власти, соблюдение которого является обязательным для каждого судьи. См. Европейская хартия о статусе судей от 1998 года:

«1.1. Целью статуса судей является обеспечение компетентности, независимости и беспристрастности, которых каждый гражданин вправе ожидать от судебных инстанций и от каждого судьи, которому доверена защита его прав. (...)»¹⁸

Один из представителей гражданского общества подчеркнул, что независимость судьи от лиц, находящихся за пределами судебной системы, может также играть важную роль при обеспечении единства судебной практики, заявив, что судья нижестоящего суда, стремящийся следовать ориентирам, установленным прецедентами вышестоящего суда, должен быть независимым от всех лиц, находящихся вне судебной системы, которые мешают ему. Так или иначе, члены РГ посчитали, что независимость судей в рамках самой судебной системы является одним из важных аспектов рассматриваемой проблемы.

В этой связи члены РГ подчеркнули, что независимость судебной власти не является препятствием для реализации любой практики и применения любого правила, направленного на обеспечение соблюдения низшими судами существующих решений высших судов, в особенности верховных. См. Заключение № 1 Консультативного совета европейских судей:

«Потенциальная угроза независимости судьи, способная возникнуть со стороны вышестоящих органов самой судебной системы (...)

Данная формулировка [принципа Рекомендации № R (94) 12] не исключает таких правовых доктрин, как доктрина прецедента, существующая в странах общего права (т. е. обязательство судьи нижестоящей инстанции следовать ранее принятому решению суда вышестоящей инстанции по правовому вопросу, который напрямую связан с рассматриваемым делом)».¹⁹

Тот факт, что принцип независимости судебной власти не подразумевает обязанность судьи нижестоящего суда следовать ранее принятому решению вышестоящего суда в отношении правового вопроса, который напрямую связан с последующими делами, не влияет на принцип внутренней независимости судебной власти в том смысле, что независимость каждого

¹⁸ Европейская хартия о статусе судей и Пояснительный меморандум, Страсбург, 8–10 июля 1998 года, Общие принципы.

¹⁹ Заключение № 1 (2001) Консультативного совета европейских судей о стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей.

отдельного судьи несовместима с субординацией судей в процессе принятия судебных решений.²⁰

²⁰ Доклад «О независимости судебной системы», часть I: Независимость судей, утвержденный на 82-м пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 12–13 марта 2010 года), CDL-AD(2010)004.

5. Исходная информация для последующих дискуссий

Очевидно, что страны Восточного партнерства проделали большую работу для того, чтобы облегчить задачу высших судов, связанную с максимальным сокращением количества противоречивых решений суда. Понятно также, что в силу своей сложности и тесной взаимосвязи с другими проблемами, существующими в странах Восточного партнерства, данная тема будет обсуждаться еще долгое время. Участники РГ предлагают следующую исходную информацию для будущих дискуссий по данной теме.

I Системы высших судов

Делая свой выбор в пользу «пирамидальных» систем и предпринимая усилия для их создания, страны Восточного партнерства, по-видимому, следуют тенденции, которая отмечается в большинстве стран данного региона. Эта система обеспечивает рассматриваемым странам хорошую стартовую позицию с точки зрения обеспечения единства судебной практики. В Кишиневе не была озвучена какая-либо информация, позволяющая сделать вывод о наличии в странах Восточного партнерства законопроектов, направленных на изменение существующей системы высших судов. Позиция Украины в этом вопросе слегка отличалась от позиций остальных участников, поскольку в этой стране проводится реформа судебной системы.

Передовой опыт за пределами региона

Было установлено, что передовой опыт стран с «двухвершинной» или «колонной» системой может оказаться полезным для региона Восточного партнерства, поскольку вышеуказанные страны зачастую вынуждены уделять много внимания вопросу обеспечения единства прецедентной практики; в противном случае их системы подвергаются дополнительному риску, который связан с наличием противоречивых решений судов.

II Обозначение проблем

В ходе заседания в Кишиневе были обсуждены следующие конкретные проблемы: 1) пренебрежение решениями высшего суда со стороны низших судов; 2) рабочая нагрузка; 3) новое законодательство; 4) несоблюдение норм прецедентного права ЕСПЧ; 5) несоблюдение высшим судом своих собственных прецедентных решений на постоянной основе; 6) различия в решениях ВС и КС, касающиеся основных прав. На заседании в Кишиневе присутствовало лишь небольшое количество судей и советников высших судов. Число научных экспертов и исследователей также было невелико.

Эмпирические данные

Сбор и обмен (более) конкретными данными о непоследовательных судебных решениях может оказаться полезным для будущих дискуссий, которые будут проводиться в рамках отдельных стран Восточного партнерства и на уровне всего региона. Это позволит конкретизировать дискуссии. Рассматриваемые страны располагают большим количеством инструментов. Наибольший интерес с точки зрения будущих дискуссий по вопросу единства судебной практики представляют способы использования этих инструментов и принцип их действия. Различные научно-исследовательские подразделения, существующие в структуре высших судов или находящиеся в их ведении, располагают необходимой инфраструктурой для решения этой задачи.

Не только высшие суды и научно-исследовательские подразделения, входящие в их структуру, могут отслеживать несоответствия, но и отдельные научные эксперты. Мы рекомендуем странам обеспечить участие научных экспертов, которые занимают независимую позицию и уведомляют о существующих проблемах, в будущих (региональных) дискуссиях о роли высших судов в обеспечении единства судебной практики. Глубокий анализ прецедентной практики и правовой анализ могут в конечном итоге оказаться полезными для высших судов.

III В плане инструментов

Данный доклад позволяет сделать вывод о том, что высшие суды стран Восточного партнерства имеют доступ к большому количеству различных инструментов. В ходе будущих дискуссий участникам будет несложно уделить первостепенное внимание вопросам использования существующих инструментов, в особенности такому «скрытому» инструменту, как повышение качества обоснования судебных решений.

Высшие суды, равно как и все прочие суды, выражают свое мнение посредством принимаемых решений.

В ходе обсуждения инструментов в рамках заседания в Кишиневе много внимания уделялось рекомендациям и постановлениям пленумов. В этой связи члены РГ исследовали границы независимости судей как в рамках судебного органа, так и в рамках всей судебной системы. Кроме того, участники будущих дискуссий, которые будут проводиться в рассматриваемых странах, а также на региональном уровне, могут сосредоточить свое внимание на идее обеспечения единства судебной практики посредством прецедентной практики высшего суда. Этого можно добиться, сосредоточившись на обосновании судебных решений. Совершенствование мотивировочной части судебных решений может стать эффективным инструментом обеспечения согласованности правоприменительной практики, в особенности если этот инструмент будет использоваться в сочетании с такими инструментами, как электронное правосудие (включая бюллетени по прецедентному праву), посещение нижестоящих судов судьями вышестоящих судов и наоборот.

Участники будущих дискуссий могут рассмотреть этот вопрос, если проблема наличия в нижестоящих судах судей, которые пренебрегают рекомендациями вышестоящих судов и выступают против единства правоприменительной практики, желая принимать решения абсолютно «свободно», может быть решена с помощью доктрины прецедента. Органы Совета Европы дают понять, что соблюдение принципа независимости судей в рамках судебной системы не препятствует выполнению судьей нижестоящего суда своей обязанности по соблюдению предыдущего решения вышестоящего суда по правовому вопросу, который связан с последующими судебными делами.

Возможно, в качестве одной из первоочередных тем в ходе будущих дискуссий следует рассмотреть пользу, которую может принести высшим судам более частое и упорядоченное цитирование своих собственных решений. Полезную информацию можно почерпнуть из вышеприведенной презентации о Нидерландах (§ 4.2, пункт g).

Изучение других инструментов

Имеет смысл изучить такие инструменты, как разрешение на обжалование (шведская система) или пересмотр дела в порядке исключительного производства (хорватская система). Они могут оказаться особенно эффективными для тех стран, для которых основной проблемой является нагрузка высшего суда. Так или иначе, несколько участников совещания в Кишиневе заинтересовались вышеописанными инструментами. Будущие дебаты могут оказаться результативными, если в ходе дискуссии равноценное внимание будет уделяться существующим инструментам и их (оптимальному) применению, с одной стороны, и потенциальным вспомогательным (новым, дополнительным) инструментам, с другой стороны.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1: Выдержки из соответствующих европейских стандартов

Подготовлены международным экспертом: Г-ЖОЙ МАРИОЛЕИН ВАН РОСМАЛЕН

Европейские стандарты (перечень, составленный в хронологическом порядке)

- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, статья 6;²¹
- Рекомендация № R(94) 12 Комитета министров государствам — членам Совета Европы о независимости, эффективности и роли судей от 13 октября 1994 года;
- Европейская хартия о статусе судей и Пояснительный меморандум, Страсбург, 8–10 июля 1998 года;
- Заключение № 1 (2001) Консультативного совета европейских судей о стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей;
- Заключение № 3 (2002) Консультативного совета европейских судей о принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности этические нормы, несовместимое с должностью поведение и беспристрастность;
- Контрольный список вопросов в сфере содействия качеству правосудия и судов, утвержденный на 11-м пленарном заседании Европейской комиссии по эффективности правосудия (CEPEJ) (Страсбург, 2–3 июля 2008 года);
- Доклад «О независимости судебной системы», часть I: Независимость судей, утвержденный на 82-м пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 12–13 марта 2010 года), CDL-AD(2010)004;
- Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии (23–25 июня 2010 года);
- Великая хартия судей (основополагающие принципы), КСЕС (Страсбург, 17 ноября 2010 года);
- Контрольный список вопросов для оценки соблюдения принципа верховенства права, утвержденный на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 11–12 марта 2016 года), CDL-AD(2016)007.

²¹ См. статью 47 Хартии Европейского союза об основных правах.

Раздел 1. Системы высших судов: необходимые условия при выборе системы государством

Государство обладает очень большой свободой при выборе системы высших судов (см. модели, описанные в опросном листе).

- В соответствии со статьей 6(1) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод:

Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, — при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.

- ЕСПЧ (Большая палата), «Такске против Бельгии», решение от 16 ноября 2010 года, № 926/05, § 83

83. (...) Выбор государством системы уголовного правосудия в целом не относится к кругу вопросов, которые контролирует Суд на европейском уровне, при условии, что выбранная система не противоречит принципам, изложенным в Конвенции (см. «Ашур против Франции» [БП], № 67335/01, § 51, ECHR 2006-IV). (...)

Раздел 2. Роль высших судов в обеспечении согласованности судебной практики: трудности

2.1. Верховенство права

Правовая определенность и равенство граждан перед законом («равноправное» применение закона) являются элементами верховенства права. См. Контрольный список вопросов для оценки соблюдения принципа верховенства права, утвержденный на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии в начале этого года (Венеция, 11–12 марта 2016 года), CDL-AD(2016)007. Эти принципы также заложены в основу Европейской конвенции (ЕКПЧ). Ниже приведены выдержки из решений по некоторым судебным делам, касающимся статьи 6 ЕКПЧ, которые имеют отношение к рассматриваемой теме.

2.2. Статья 6 ЕКПЧ и прецедентная практика Европейского суда по правам человека (выдержки)

Наличие расхождений само по себе не является нарушением статьи 6 ЕКПЧ.

- ЕСПЧ, «Сантуш Пинту против Португалии», решение от 20 мая 2008 года, № 39005/04, § 41.

41. В этой связи Суд считает, что вероятность наличия расхождений между судебными решениями естественным образом присутствует в любой судебной системе, которая

представляет собой совокупность судов двух инстанций, наделенных полномочиями в пределах подведомственной им территории. Кроме того, Суд признает, что подобные расхождения могут также возникать, как в данном случае, в рамках одного и того же судебного органа. Это само по себе не может считаться нарушением Конвенции. [* перевод: см. § 51 решения по делу «Шахин и Шахин против Турции» ниже]

Отсутствие права на единство судебной практики

- ЕСПЧ, «*Unédic против Франции*», решение от 18 декабря 2008 года, № 20153/04, § 74:

La Cour considère cependant que les exigences de la sécurité juridique et de protection de la confiance légitime des justiciables ne consacrent pas de droit acquis à une jurisprudence constante. [* Неофициальный перевод: «При этом Суд считает, что требования о соблюдении принципа правовой определенности и защита законных ожиданий не подразумевают наличие права на единство судебной практики».]

Требования об обеспечении последовательности судебных решений и формировании доверия общественности к законодательным актам

- ЕСПЧ (Большая палата), «*Недждет Шахин и Перихан Шахин против Турции*», решение от 20 октября 2011 года, № 13279/05), § 49–58.

1. Общие принципы

49. Суд прежде всего напоминает, что в его задачи не входит выполнение функций национальных судов. Национальные органы, в частности суды, в первую очередь несут ответственность за решение проблем, связанных с толкованием национального законодательства (...). В задачи Суда входит проверка такого толкования на предмет его соответствия положениям Конвенции (...).

50. Если это верно, за исключением случаев очевидного произвола, Суд не вправе ставить под сомнение толкование национального закона национальными судами (...). Равно как в этом отношении в функции Суда в принципе не входит сравнение различных решений национальных судов, даже если они вынесены по внешне схожим делам; он обязан уважать независимость этих судов (...).

51. Суд уже признавал, что вероятность наличия расхождений между судебными решениями естественным образом присутствует в любой судебной системе, которая представляет собой совокупность судов двух инстанций, наделенных полномочиями в пределах подведомственной им территории. Подобные расхождения также могут возникать в рамках одного и того же судебного органа. Это само по себе не может считаться нарушением Конвенции (...).

52. Суд много раз рассматривал дела, связанные с наличием противоречивых судебных решений (...), и, таким образом, имел возможность вынести решение об условиях, при которых противоречивые решения национальных верховных судов нарушали требование о справедливом судебном разбирательстве, закрепленное в статье 6, § 1 Конвенции (...).

53. При этом Суд разъяснял **критерии**, на основании которых он производил оценку, заключающуюся в том, чтобы установить, существуют ли «глубокие и давние противоречия» в прецедентной практике верховного суда, предусмотрены ли в национальном законодательстве механизмы для преодоления этих несоответствий, были ли применены эти механизмы и, если были, то с каким результатом (...).

54. Суд также выносил решения по делам, связанным с наличием противоречивых судебных решений, которые были вынесены в рамках одного апелляционного суда (...) или разными районными судами последней инстанции (...). Было установлено, что право на справедливое судебное разбирательство нарушалось не только при наличии «глубокого и давнего» характера рассматриваемых противоречий, но и при наличии правовой неопределенности, которая возникала вследствие непоследовательности практики соответствующих судов, а также при отсутствии механизмов для разрешения противоречий в решениях судов (...).

55. В этом отношении Суд неоднократно заявлял о важности налаживания механизмов, позволяющих обеспечить последовательность судебной практики и единство судебных решений (...). Кроме того, Суд заявлял, что Государства обязаны организовать свои судебные системы таким образом, чтобы не допустить принятия противоречивых судебных решений (...).

56. Кроме того, оценка Судом фактов, представленных ему на рассмотрение, всегда основана на **принципе правовой определенности**, который заложен в основу всех статей Конвенции и является одним из основополагающих аспектов верховенства права (...). Несомненно, неопределенность — будь то правовая, административная неопределенность либо неопределенность, которая возникает вследствие практик, применяемых органами власти, — является фактором, который необходимо учитывать при изучении поведения Государства (...).

57. В этом отношении Суд также напоминает, что право на справедливое судебное разбирательство должно толковаться в контексте преамбулы к Конвенции, где говорится о том, что верховенство права является частью общего наследия Договаривающихся государств. А одним из основополагающих аспектов верховенства права является принцип правовой определенности (...). С другой стороны, длительное существование противоречивых судебных решений может привести к возникновению состояния правовой неопределенности, которое способно подорвать общественное доверие к судебной системе, а подобное доверие определено является одним из основных компонентов Государства, основанного на верховенстве права (...).

58. Однако Суд отмечает, что требования о соблюдении принципа правовой определенности и защита законного доверия общественности не подразумевают наличие права на единство судебной практики (...). Развитие прецедентной практики само по себе не противоречит надлежащему отправлению правосудия, поскольку неспособность обеспечить динамичный подход, способствующий развитию, создает риск провала реформ или усовершенствований (...).

Раздел 3. Средства обеспечения согласованности судебной практики высшими судами: необходимые условия модернизации, в частности (внутренняя) независимость (судей)

Выясняется, что в ходе обсуждения инструментов, применяющихся высшими судами в целях обеспечения согласованности судебной практики, возникают конкретные вопросы, связанные с

независимостью отдельных судей от (вышестоящих) судебных органов. В этой связи можно процитировать следующие документы.

- Рекомендация № R(94) 12 Комитета министров государствам — членам Совета Европы о независимости, эффективности и роли судей от 13 октября 1994 года (выдержки):

Принцип I. Общие принципы независимости судей

1. Необходимо принимать все меры для обеспечения уважения, защиты и поощрения независимости судей.

2. В частности, необходимо принять следующие меры:

a. Независимость судей должна гарантироваться в соответствии с положениями Конвенции и конституционными принципами, например посредством включения конкретных положений в конституцию или другие законодательные акты или посредством включения положений настоящей рекомендации во внутреннее право. С учетом правовой традиции каждого государства такие правила могут, например, предусматривать следующее:

i. решения судей не подлежат пересмотру вне рамок процедур обжалования, предусмотренных законом; (...)

d. В процессе принятия решений судьи должны быть независимыми и действовать без каких-либо ограничений, постороннего влияния, воздействия, давления, угроз и вмешательства, прямого или косвенного, с какой бы то ни было стороны или по любой причине. Закон должен предусматривать санкции в отношении лиц, пытающихся воздействовать на судей каким-либо из этих способов. **Судьи должны иметь неограниченную свободу беспристрастно принимать решения, руководствуясь своей совестью, своим толкованием фактов и действующими нормами права.** Судьи не должны предоставлять сведения по существу своих дел кому бы то ни было за пределами судебной системы.

(...)

Принцип V. Обязанности судей

1. В ходе разбирательства судьи обязаны защищать права и свободы всех лиц.

2. Долг судей состоит в том, чтобы при выполнении своих судейских обязанностей они обеспечивали надлежащее применение закона и справедливое, эффективное и быстрое рассмотрение дел, а для этого они должны иметь соответствующие полномочия.

3. Судьи должны иметь, в частности, следующие обязанности:

a. действовать независимо во всех случаях и без какого бы то ни было влияния извне;

b. беспристрастно вести дела в соответствии со своей оценкой фактов и своим толкованием законов, обеспечивать справедливое слушание аргументов и уважение процессуальных прав всех сторон в соответствии с положениями Конвенции;

(...)

f. за исключением случаев, когда закон или сложившаяся практика предусматривают иное, давать четкое и полное объяснение своим решениям доступным для понимания языком;

г. проходить любую подготовку, необходимую для эффективного и надлежащего выполнения ими своих функций.

- Европейская хартия о статусе судей и Пояснительный меморандум, Страсбург, 8–10 июля 1998 года, Общие принципы (выдержка):

1.1. Целью статуса судей является обеспечение компетентности, независимости и беспристрастности, которых каждый гражданин вправе ожидать **от судебных инстанций и от каждого судьи**, которому доверена защита его прав. Статус исключает возможность принятия и применения любых нормативных положений или процедур, способных поколебать доверие к их компетентности, независимости и беспристрастности. (...)

- Заключение № 1 (2001) Консультативного совета европейских судей о стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей, § 64–69:

Независимость в рамках судебной системы

64. Принципиальным моментом является то, что судья при выполнении своих обязанностей не является чьим-либо служащим; в данном случае судья выполняет государственную функцию. Таким образом, судья служит только закону и несет ответственность только перед законом. Аксиомой является то, что при вынесении решения по делу судья не должен действовать по приказу или указаниям третьей стороны, находящейся в рамках судебной системы или вне ее.

65. Рекомендация № R (94) 12, Принцип I (2)(a)(i) предусматривает, что «решения судей не подлежат пересмотру вне рамок процедур обжалования, предусмотренных законом», а Принцип I (2)(a)(iv) предусматривает, что «кроме решений об амнистии, помиловании или по аналогичным вопросам, правительство или администрация не могут принимать решения, которые ретроактивно отменяют судебные постановления». КЕСС отметил, что ответы на вопросы опросного листа показывают, что, как правило, эти принципы соблюдаются, и в этой связи не было предложено никаких поправок.

66. КЕСС отметил потенциальную угрозу независимости судьи, способную возникнуть со стороны вышестоящих органов самой судебной системы. Было признано, что независимость судов определяется не только свободой от любого неправомерного внешнего воздействия, но также и свободой от неправомерного воздействия, которое может в некоторых ситуациях исходить от позиции других судей. «Судьи должны иметь неограниченную свободу беспристрастно принимать решения, руководствуясь своей совестью, своим толкованием фактов и действующими нормами права» (Рекомендация № R (94) 12, Принцип I (2)(d). **Это касается каждого отдельно взятого судьи. Данная формулировка не исключает таких правовых доктрин, как доктрина прецедента, существующая в странах общего права (т. е. обязательство судьи нижестоящей инстанции следовать ранее принятому решению суда вышестоящей инстанции по правовому вопросу, который напрямую связан с рассматриваемым делом).**

67 Далее в Принципе I (2)(d) говорится: «Судьи не должны предоставлять сведения по существу своих дел кому бы то ни было за пределами судебной системы». Данное положение носит достаточно туманный характер. «Предоставление сведений» по существу дел, даже если эти сведения предоставляются другим членам судебной системы, на первый взгляд не совместимо с личной независимостью. Если было принято настолько некомпетентное решение, что оно повлекло за собой дисциплинарное наказание, то дело обстоит иначе, но в

этом весьма крайнем случае, судья не «предоставляет сведения», а отвечает на обвинение.

68. Полномочия вышестоящих органов, которые во многих правовых системах предоставлены верховным судам, могут на практике подрывать независимость отдельных судей. Одним из возможных решений может стать передача всех соответствующих полномочий высшему судебному совету, который в таком случае будет защищать независимость как внутри, так и вне судебной системы. Это заставляет вспомнить о рекомендации Европейской хартии о статусе судей, которая уже рассматривалась под заголовком «Органы, назначающие судей, и консультативные органы».

69. Системы судебных инспекций в тех странах, где существуют подобные системы, не должны рассматривать судебные дела по существу или проверять правильность принятых решений и не должны заставлять судей, по соображениям эффективности, отдавать предпочтение производительности в ущерб должному выполнению своей роли, которая заключается в том, чтобы принять тщательно взвешенное решение в интересах тех, кто обратился за судебной защитой.

- Заключение № 3 (2002) Консультативного совета европейских судей о принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности этические нормы, несовместимое с должностью поведение и беспристрастность:

12. Полномочия, которыми наделены судьи, определяются не только национальным правом, выражением воли народа этой страны, но и принципами международного права и правосудия, как это признается в современных демократических обществах.

13. Цель, для достижения которой эти полномочия предоставлены судьям, — дать им возможность отправлять правосудие путем применения закона, обеспечивая право каждого человека осуществлять принадлежащие ему права и (или) законные интересы, которых он был или может быть несправедливо лишен.

14. Эта цель изложена в статье 6 Европейской конвенции о защите прав человека, которая, если исходить исключительно из позиции лица, обратившегося к судебной системе, устанавливает, что «каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

Отнюдь не подразумевая, что судьи являются всемогущими, Конвенция придает большое значение предоставлению гарантий в отношении прав участвующих в судебном разбирательстве лиц и устанавливает принципы, которые заложены в основу обязанностей судей, — принципы независимости и беспристрастности.

(...)

16. Независимость судей — важнейший принцип и право граждан каждого Государства, включая судей. Она имеет как институциональный, так и индивидуальный аспекты. Современное демократическое государство должно быть основано на принципе разделения властей. Каждый судья должен делать все необходимое, чтобы поддерживать независимость судебной власти как на институциональном, так и на индивидуальном уровне. Обоснование такой независимости подробно рассматривалось в Заключении № 1 (2001) Консультативного совета европейских судей, в пунктах 10–13. В нем сказано, что независимость дополняется беспристрастностью судей и в то же время является условием ее существования, что необходимо для обеспечения надежности судебной системы и доверия, которым она должна пользоваться в демократическом обществе.

- Доклад «О независимости судебной системы», часть I: Независимость судей, утвержденный на 82-м пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 12–13 марта 2010 года), CDL-AD(2010)004 (выдержка):

10. Независимость в рамках судебной системы

68. Вопросу внутренней независимости в рамках судебной системы в международных документах уделяется меньше внимания, чем вопросу внешней независимости. Однако этот вопрос представляется не менее важным. В конституциях некоторых государств говорится о том, что «судьи подчиняются только закону». Этот принцип защищает судей прежде всего от неправомерного внешнего воздействия. Однако он должен применяться и в рамках судебной системы. Иерархическая организация судебной власти в смысле подчиненности судей председателю суда или вышестоящим судебным инстанциям при принятии решений будет явным нарушением этого принципа.

69. Основные соображения четко изложены в заключении КЕСС:

«64. Принципиальным моментом является то, что судья при выполнении своих обязанностей не является чьим-либо служащим; в данном случае судья выполняет государственную функцию. Таким образом, судья служит только закону и несет ответственность только перед законом. Аксиомой является то, что при вынесении решения по делу судья не должен действовать по приказу или указаниям третьей стороны, находящейся в рамках судебной системы или вне ее.

66. КЕСС отметил потенциальную угрозу независимости судьи, способную возникнуть со стороны вышестоящих органов самой судебной системы. Было признано, что независимость судов определяется не только свободой от любого неправомерного внешнего воздействия, но также и свободой от неправомерного воздействия, которое может в некоторых ситуациях исходить от позиции других судей. «Судьи должны иметь неограниченную свободу беспристрастно принимать решения, руководствуясь своей совестью, своим толкованием фактов и действующими нормами права» (Рекомендация № R (94) 12, Принцип I (2)(d). Это касается каждого отдельно взятого судьи. Данная формулировка не исключает таких правовых доктрин, как доктрина прецедента, существующая в странах общего права (т. е. обязательство судьи нижестоящей инстанции следовать ранее принятому решению суда вышестоящей инстанции по правовому вопросу, который напрямую связан с рассматриваемым делом)».

70. Существующая в некоторых государствах постсоветского пространства практика, при которой верховный суд или иной высший суд разрабатывает рекомендации, являющиеся обязательными для исполнения нижестоящими судами, создает проблемы в этом отношении.

71. Венецианская комиссия всегда поддерживала принцип независимости каждого отдельного судьи:

«И, наконец, предоставление Верховному суду права осуществлять надзор за деятельностью судов общей юрисдикции (статья 51, абзац 1), по всей видимости, противоречит принципу независимости соответствующих судов общей юрисдикции. Хотя Верховный суд должен иметь право отменять или изменять решения нижестоящих судов, он не должен осуществлять надзор над ними».(CDL-INF(1997)6, п. 6).

«В независимой судебной системе вышестоящие суды обеспечивают единство судебной практики на территории всей страны посредством решений, принятых по конкретным судебным делам. Нижестоящие суды, которые в странах континентальной правовой семьи, в

отличие от стран англосаксонской системы, формально не связаны судебными прецедентами, как правило, следуют принципам, содержащимся в решениях вышестоящих судебных органов, чтобы избежать отмены своих решений в апелляционном порядке. Кроме того, специальные процессуальные правила могут обеспечить согласованность решений отдельных судебных органов. Настоящий проект в основе своей отходит от этого принципа. Настоящий проект доклада дает Верховному суду (статьи 51.2.6 и 7) и, в более узком смысле, Пленуму Высшего специализированного суда (статья 50.1) возможность направлять нижестоящим судам «рекомендации (пояснения)» по вопросам применения законодательства. Маловероятно, что данная система будет способствовать появлению в Украине по-настоящему независимых судебных органов. При этом может возникнуть риск того, что судьи начнут вести себя как государственные служащие, подчиняющиеся приказам своего руководства. Еще одним примером иерархического подхода к проекту являются широкие полномочия председателя Верховного суда (статья 59). По-видимому, он осуществляет эти крайне важные полномочия индивидуально и не испытывает необходимости обращаться к Пленуму или Президиуму». (CDL-INF(2000)5 под заголовком «Создание строго иерархической системы судов»).

«Независимость судебной власти — это не только независимость судебной системы в целом по отношению к другим ветвям государственной власти; независимость судебной власти имеет и «внутренний» аспект. Все судьи, каким бы ни было их место в судебной системе, пользуются равными полномочиями при вынесении судебных решений. Поэтому при вынесении судебного решения судья должен быть независимым как от других судей, так и от председателя суда, в котором он осуществляет свою деятельность, или другого (например, апелляционного или вышестоящего) суда. На самом деле сегодня все больше внимания уделяется обсуждению вопроса «внутренней» независимости судебной власти. Наилучшая защита независимости судебной власти, как «внутренней», так и «внешней», может быть обеспечена Высшим советом юстиции, поскольку он признан основными международными документами, посвященными вопросу независимости судебной власти». (CDL(2007)003, п. 61)

72. В заключение Венецианская комиссия подчеркивает, что принцип внутренней независимости судебной власти означает, что независимость каждого отдельного судьи несовместима с субординацией судей в процессе принятия судебных решений.

- Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии (23–25 июня 2010 года):

Внутренняя независимость

35. Судам высших инстанций следует воздерживаться от издания директив, разъяснений и резолюций. Пока такая практика существует, эти документы не должны быть обязательными для судей нижестоящих судов. В противном случае подобные акты создают ограничения для индивидуальной независимости судей. Кроме того, эталонные решения высших судов и решения, относимые к категории прецедентов, должны иметь рекомендательный характер и не должны быть обязательными для исполнения судьями нижестоящих судов при вынесении ими решений по другим судебным делам. Эти эталонные решения не должны использоваться для ограничения свободы нижестоящих судов в процессе принятия ими судебных решений и несения ответственности за них. Единообразное толкование законов следует поощрять с помощью исследований судебной практики, которая также не должна иметь силу обязательства.

- Великая хартия судей (основополагающие принципы), КСЕС (Страсбург, 17 ноября 2010 года):

Независимость судебной власти

2. Независимость и беспристрастность судей являются необходимыми условиями функционирования судебной системы.

3. Независимость судей должна быть обеспечена на законодательном, функциональном и финансовом уровнях. Она должна быть гарантирована в отношении других ветвей власти, лиц, обращающихся за судебной защитой; других судей и общества в целом посредством национальных правил на самом высоком уровне. Государство и каждый отдельно взятый судья несут ответственность за поощрение и защиту независимости судебной власти. (...)

10. При выполнении своей функции, связанной с отправлением правосудия, судьи не должны подчиняться приказам или указаниям, а также уступать давлению вышестоящих лиц и должны руководствоваться только законом.

(...)

Приложение 2: Программа заседания

*Второй этап заседаний трех рабочих групп по
региональному диалогу по реформе судебной системы в странах Восточного
партнерства*

Отель Jazz, Кишинев, Молдова – 28 июня 2016 г.

РАБОЧАЯ ГРУППА В

Кассационные и верховные суды
с акцентом на их роль в обеспечении согласованности судебной практики

ПРОГРАММА

Страсбург, 21 июня 2015 г.

09:00–09:30	Открытие и вступительная часть Речь Марйолейн ван РОСМАЛЕН (международный консультант)
09:30–10:30	Общий обзор соответствующих европейских стандартов Речь международного консультанта с последующей сессией «вопрос-ответ» и обсуждением
10:30–10:45	Кофе-пауза
10:45–12:30	Обозначение проблем <i>Обзор и анализ наиболее серьезных проблем, с которыми сталкиваются страны-участницы</i> Речь международного консультанта с представлением исходных данных и комментариев всеми участниками
12:30–14:00	Обед
14:00–15:30	Отчеты трех стран <i>Очень краткое введение</i> Речь международного консультанта с последующим представлением отчетов трех стран: <i>Швеция</i> в лице г-жи Мари АНДЕРССОН <i>Хорватия</i> в лице г-на Марко БРАТКОВИЧА <i>Нидерланды</i> в лице г-жи Марйолейн ван РОСМАЛЕН
15:30–15:45	Кофе-пауза
15:45–17:30	Инструменты <i>Обзор и анализ инструментов, используемых в странах-участницах</i> Речь международного консультанта с представлением исходных данных и комментариев всеми участниками; последующим обсуждением инструментов, представленных в отчетах трех стран, и возможных региональных подходов или инициатив по сотрудничеству Заключительные замечания

Приложение 3: Список участников

Рабочая группа В

Кассационные и верховные суды

28 июня 2016 г.

Отель Jazz, Кишинев, Республика Молдова

Список участников

Страсбург, 21 июня 2016 г.

Международные эксперты

- | | | | |
|----|-------------------------|-----|---|
| 1. | Г-жа Марйолейн Росмален | ван | официальный секретарь Комитета конституционного права Государственного совета Нидерландов |
| 2. | Г-жа Мари Андерссон | | судья Высшего административного суда Швеции |
| 3. | Г-н Марко Браткович | | ассистент кафедры Загребского университета |

Члены РРГ

- | | | | |
|-----|----------------------|--|---|
| 4. | г-н Георгий Хачатрян | | директор государственного агентства «Группа по реализации проектов в сфере правосудия» Министерства юстиции Республики Армения |
| 5. | Г-жа Анна Вардапетян | | первый заместитель начальника Судебного департамента Республики Армения |
| 6. | г-н Фарид Мадатли | | начальник отдела международных связей Верховного суда Азербайджанской Республики |
| 7. | г-жа Татьяна Морару | | начальник отдела анализа, мониторинга и оценки политических мер Министерства юстиции Республики Молдова |
| 8. | г-жа Татьяна Юрко | | глава кабинета министра юстиции Республики Молдова |
| 9. | г-н Вячеслав Панасюк | | заместитель директора Департамента законодательства о правосудии, правоохранительной деятельности и антикоррупционной политике Министерства юстиции Украины |
| 10. | г-жа Инна Угнивенко | | судья коллегии по гражданским делам Минского городского суда |

Представители гражданского общества

- | | | | |
|-----|---------------------|--|--|
| 11. | Г-жа Кетеван Кукава | | юрист НПО «Центр обучения и мониторинга прав человека» |
|-----|---------------------|--|--|

- | | |
|----------------------------|--|
| 12. Г-н Георгий Берая | юрист-аналитик НПО «Международная прозрачность — Грузия» |
| 13. Г-жа Анаит Чилингарян | координатор отдела юридического анализа и инициатив Ванадзорского офиса Хельсинкской гражданской ассамблеи |
| 14. Г-н Владислав Грибинча | исполнительный директор НПО «Центр юридических ресурсов», Молдова |

Ведомственные эксперты

- | | |
|---------------------------|---|
| 15. Г-жа Ирина Берестова | начальник управления Верховного суда Украины |
| 16. Г-жа Ирина Бердник | судья Верховного суда Украины |
| 17. Г-жа Ана Шаламберидзе | главный консультант по местным и международным организациям при Верховном суде Грузии |
| 18. Г-н Вазген Рштуни | член Совета председателей судов, председатель Апелляционного уголовного суда Республики Армения |
| 19. Г-н Эмиль Алакбаров | государственный представитель при Верховном суде Азербайджанской Республики |

Секретариат Совета Европы

- | | |
|----------------------|----------------------------|
| Г-жа Софио Гелашвили | руководитель группы |
| Г-жа Рита Мараскалчи | менеджер проекта |
| Г-жа Зарухи Гаспарян | помощник менеджера проекта |