

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ ПО ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ СОВЕТА ЕВРОПЫ В ОТНОШЕНИИ СИСТЕМЫ ПРАВОСУДИЯ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

© 2015 г. Рамин Афад оглы Гурбанов¹

Аннотация: в статье представлен редкий документ Европейской комиссии по эффективности правосудия Совета Европы – “Оценка политики и процедуры отбора кандидатов на должность судьи в Азербайджанской Республике”. Автор анализирует данный документ как пример деятельности Комиссии в отношении отдельных государств по запросам последних. Таким образом, рассматривается один из видов деятельности Совета Европы по контролю за имплементацией европейских стандартов (в данном случае стандартов в сфере правосудия) в национальные правовые порядки. Анализируются рекомендации Комиссии по совершенствованию механизмов отбора кандидатов на должность судьи и назначения судей на должность в Азербайджанской Республике.

Автор приходит к выводу, что оценка политики и процедуры отбора кандидатов на должность судьи в Азербайджанской Республике является позитивной. Действительно, Комиссия в анализируемом документе констатирует, что политика и процедура отбора кандидатов на должность судьи в данном государстве отвечает современным требованиям независимости и беспристрастности судей.

Annotation: the article presents an analysis of a rare document of the European Commission for the Efficiency of Justice Council of Europe. This is an “Assessment of policy and procedures for the election of judges in Azerbaijan”. The author analyzes mentioned document as an example of the Commission in respect of individual states at the request of the latter. Thus considered one of the activities of the Council of Europe to monitor the implementation of the European standards (in this case the standards in the field of justice) in the national legal order. Analyzed the Commission’s recommendations to improve the mechanisms for selecting candidates for judicial office and the appointment of judges in the Republic of Azerbaijan.

The author concludes that the evaluation of policies and procedures for the selection of candidates for judicial office in the Republic of Azerbaijan is positive. Indeed, the Commission analyzed the document states that the policy and procedure for the selection of candidates for the post of judge in the State meets the modern requirements of independence and impartiality of the judiciary.

Ключевые слова: Совет Европы, Европейской комиссии по эффективности правосудия, Азербайджанская Республика, анализ, оценка, рекомендации, судьи, беспристрастность, независимость, отбор кандидатов, европейские стандарты.

Key words: Council of Europe, the European Commission for the Efficiency of Justice, Republic of Azerbaijan, analysis, evaluation, advice, judges, impartiality, independence, the selection of candidates, European standards.

Европейская комиссия по эффективности правосудия (ЕКЭП) (Commission européenne pour l’efficacité de la justice) является аналитическим и консультативным институтом Совета Европы, в деятельность которого входит оказание помощи государствам – членам Совета Европы с целью совершенствования их систем правосудия. Создание данного института² преследовало цель улучшения качества правосудия государств-членов Совета Европы, доведения их систем правосудия до стандартов и норм Совета Европы. Речь в первую очередь идет о деятельности по приведению в соответствие судебных систем государств-членов с требованиями к качеству отправления правосудия, установленными

ст. 5, 6, 13 и 14 Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ).

Отчасти создание данного органа Совета Европы было обусловлено, по словам самого Президента ЕКЭП³, чрезмерной загруженностью исками ЕСПЧ, а сокращение нагрузки на последнего, по идее создателей комиссии, должно было быть осуществлено посредством повышения качества судебных систем государств-членов и смещения, таким образом, нагрузки по рассмотрению судебных споров с наднационального на национальный уровень. Если принять во внимание тот факт, что большинство дел, рассматриваемых ЕСПЧ, касается именно нарушений прав человека судебными органами, а именно: нарушений гарантий судебной защиты, закрепленных ст. 6 ЕКПЧ, то актуальность создания комиссии становится очевидной.

¹ Судья Ясамальского районного суда г. Баку, кандидат юридических наук (E-mail: ramingurbanov@yahoo.com).

² Комиссия была создана 18 июля 2002 г. резолюцией Комитета министров Совета Европы № 2002/12. (adoptée par le Comité des Ministres le 18 septembre 2002, lors de la 808e réunion des Délégués des Ministres).

³ См.: Desch E. Preface, in European Judicial Systems 2002, Council of Europe. Strasbourg, 2002. P. 5.

Таким образом, деятельность комиссии находится в стыке двух основных направлений деятельности Совета Европы, которые в соответствии с Уставом организации⁴ касаются основных прав и свобод граждан, демократии и верховенства права. Речь идет именно о режиме прав граждан, который обеспечивается непосредственно системами правосудия государств-членов, а также о режиме верховенства права, который в свою очередь, обеспечивается органами правоприменения, конечным из которых являются именно органы правосудия.

ЕКЭП формулирует консультативные заключения по запросам: 1) Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ); 2) Европейского Суда по правам человека; 3) комитетов Совета Европы; 4) Европейского комитета по правовому сотрудничеству; 5) Европейского комитета по уголовным проблемам; 6) Комитета по правам человека; 7) Консультативного совета европейских судей; 8) Генерального секретаря.

Более того, в соответствии с Уставом комиссии (п. 3 ст. 5) в ее состав входят представители президента ПАСЕ и президента ЕСПЧ, а также представители других отдельных комитетов Совета Европы (в первую очередь Европейского комитета по правовому сотрудничеству)⁵.

Стоит отметить что данный институт так и не получил нормативной и распорядительной компетенции, подобной тем, которые существуют у таких органов Совета Европы, как, например, Комитет министров или Парламентская ассамблея, что вполне логично, так как, по предположению, он выполняет функции вспомогательного органа Совета Европы, о чем свидетельствует п. 2 ст. 2 его Устава, который гласит: “ЕКЭП не является механизмом мониторинга и наблюдения за реализацией государствами обязательств”. Бывший сотрудник Совета Европы Р. Лампони как нельзя более точно обратил внимание на такую природу данного института: “ЕКЭП является действительно интересным институтом, так как она не обладает нормативной властью, а скорее ограничивается организацией помощи государствам в применении уже существующих норм”⁶.

Орган создан на паритетной основе – по одному эксперту от каждого государства (ст. 5 Устава), где представлены все (47) члены Совета Европы, что обеспечивает, на наш взгляд, его репрезентативность и авторитет, так как в лице представителей различных государств учитываются мнения всего круга государств-членов.

В работе данного института принимают участие в качестве наблюдателей и представители государств, не являющихся членами Совета Европы. Речь, в частности, идет о представителях Израиля, Канады, Мексики, США, Ватикана, Марокко и Японии. Комиссия также сотрудничает с международными неправительственными организациями и органами Европейского Союза (Советом Европейского Союза и Европейской комиссией). Именно сотрудничество с органами последнего вызывает наибольший интерес, поскольку присоединение Европейского Союза, анонсированное Протоколом № 14 к ЕКПЧ, логически ведет к востребованности сотрудничества

органов двух региональных объединений (и в первую очередь судебных органов этих организаций). Как следствие, Европейский Союз призван учитывать принципы судебной практики ЕСПЧ, в том числе и принципы, касающиеся судебных систем и процессуальных гарантий, установленных ст. 5, 6, 13 и 14 ЕКПЧ.

Оценка политики и процедуры отбора кандидатов на должность судьи в Азербайджанской Республике⁷ (Assessment of policy and procedures for the election of judges in Azerbaijan)

Помимо аналитических и рекомендательных документов, подготовленных в рамках деятельности Европейской комиссии по эффективности правосудия, в отношении всех государств – членов Совета Европы, а также отдельных групп государств, например стран Восточной Европы, в том числе и Азербайджанской Республики, существуют также и документы, разработанные в отношении отдельных стран. Одним из примеров таких актов является Доклад по оценке политики и процедуры отбора кандидатов на должность судьи в Азербайджанской Республике.

Данное исследование было проведено ЕКЭП по запросу министра юстиции Азербайджанской Республики с целью оценки системы отбора лиц на замещение должности судьи. На 16-м пленарном заседании ЕКЭП было принято решение провести исследование по анализу системы отбора лиц на замещение должности судьи в Азербайджане. По рекомендации Бюро ЕКЭП это исследование было проведено в сентябре 2011 г. экспертами в данной сфере: членом Бюро А. Бергом (Норвегия) и директором Правовой академии Хорватии, представителем “Лиссабонской сети”⁸ в СЕРЕЖ – И. Горанич (Хорватия), а также представителем Секретариата Совета Европы.

Основой анализа стали нормативные правовые акты Азербайджанской Республики, регламентирующие процедуру отбора и назначения судей, и информация, полученная экспертами в ходе визита в Азербайджан, где они провели консультации с членами Судебно-правового совета Азербайджанской Республики (Judicial-Legal Council); членами Комитета по отбору судей Азербайджанской Республики (Judges Selection Committee); главой Аппарата Верховного суда Азербайджанской Республики; членами правления адвокатской палаты Азербайджанской Республики; министром юстиции Азербайджанской Республики (который также является председателем Судебно-правового совета); представителями ОБСЕ и главой представительства Совета Европы в г. Баку. Эксперты присутствовали также непосредственно при проведении тестирования кандидатов на должности судей.

По результатам проделанной работы представителями ЕКЭП был подготовлен соответствующий отчет, в котором, в частности, констатировалось, что за последние 10 лет в Азербайджане был успешно проведен ряд реформ судебной системы, направленных на ее совершенствование, в том числе с целью приведения нормативной правовой базы и практики ее применения в соответствие со стандартами Совета Европы.

⁴ См.: Statute of the Council of Europe, ETS № 1.

⁵ В свою очередь, представители Европейского союза, которые также могут принимать участие в работе комиссии, с юридической точки зрения не входят в ее состав, так как они вынесены за его пределы и относятся Уставом комиссии (ст. 6) к категории наблюдателей (observateurs).

⁶ Текст выступления Р. Лампони см.: от 12 сентября 2005 г. *Petaux J. L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme: l'action du Conseil de l'Europe, Council of Europe. 2009. P. 126.*

⁷ См.: Assessment of policy and procedures for the election of judges in Azerbaijan. Strasbourg, 10 January 2012, СЕРЕЖ-COOP(2011)1 January 2012, СЕРЕЖ-COOP(2011)1.

⁸ “Лиссабонская сеть” – это сеть учебных заведений Европы, занимающихся образованием судей, которая была учреждена в 1995 г. с целью обмена опытом и информацией, а также дальнейшего развития данных учреждений. С 2011 г. “Лиссабонская сеть” стала активно интегрироваться с Европейской комиссией по эффективности правосудия (СЕРЕЖ).

В докладе также отмечалось, что в Азербайджанской Республике судьи Конституционного суда, Верховного суда и апелляционных судов назначаются Милли Меджлисом (Парламентом), а все остальные судьи – Президентом Азербайджанской Республики. В процедуре назначения судей принимают участие Судебно-правовой совет АР (далее – СПС) – орган, который в пределах своей компетенции обеспечивает независимость, организацию и функционирование судебной системы, организует отбор кандидатов, оценивает деятельность судей и решает вопросы их переводов, привлекает судей к дисциплинарной ответственности и решает другие вопросы, связанные с судами и судьями, реализует функции самоуправления судебной власти⁹, а также сформированный СПС Комитет по отбору судей (далее – КОС).

Процедура отбора кандидатов, не являющихся судьями, и их дальнейшее назначение происходят в несколько этапов: тестирование, экзамены (письменный и устный), долгосрочное обучение (теоретические курсы и практика в судах) в Академии юстиции Министерства юстиции Азербайджанской Республики. По результатам этого обучения следуют письменный и устный экзамены. Затем – собеседование с членами КОС и с членами СПС. После соответствующего положительного решения Президенту АР направляется представление на назначение кандидата на должность судьи.

Детально изучив данную процедуру, эксперты ЕКЭП констатировали, что она соответствует европейским стандартам и требованиям, так как основана на объективных критериях, является достаточно прозрачной и эффективной. В докладе также отмечено, что участвующие в процедуре отбора судей органы – Комитет по отбору судей и Судебно-правовой совет – соответствуют европейским стандартам.

В качестве заключения в докладе был сформулирован ряд выводов и даны рекомендации. В частности, отмечено, что новая процедура назначения судей в Азербайджане, регламентируемая законами “О судах и судьях”¹⁰ и “О Судебно-правовом совете”¹¹ и разработанная в рамках плодотворного сотрудничества с Советом Европы в целях повышения эффективности правосудия, соответствует основным принципам правового государства – сама процедура назначения судей достаточно прозрачна и осуществляется с соблюдением гарантированного демократического контроля. Система назначения также соответствует обеспечению принципа независимости судей, а отбор кандидатов на замещение должности судьи в необходимой мере учитывает их профессиональную квалификацию и соответствующие личные качества.

При обстоятельствах, когда судьи назначаются Президентом Азербайджанской Республики, в процедуре отбора

судей участвуют различные органы государственной власти (СПС и КОС). Состав, а также процедура назначения данных органов соответствуют международным и европейским стандартам. Отдельно положительной оценки со стороны европейских экспертов заслужила Комиссия по отбору судей, деятельность которой максимально открыта и прозрачна.

Более того, многоуровневая система оценки знаний кандидатов и экзаменационная система позволяют осуществить отбор кандидатов, обладающих знаниями и качествами, необходимыми для эффективного отправления правосудия.

В результате тщательного изучения всех аспектов разработанной в Азербайджане системы отбора судей рабочей группой ЕКЭП был сделан вывод о том, что данная процедура может быть рекомендована в качестве положительного примера для применения другим европейским странам.

Европейская комиссия по эффективности правосудия (ЕКЭП) – это не единственная институция, которая высоко оценила процедуру отбора судей в Азербайджанской Республике. В отчете Проекта по усилению судебных реформ в странах Восточного партнерства, который осуществляется Европейским Союзом совместно с Советом Европы, методика (*modus operandi*), применяемая в отборе кандидатов в судьи в Азербайджанской Республике, также была признана лучшим опытом в данной сфере.

Наряду с общей установленной в Азербайджанской Республике системой по отбору и назначению судей экспертами было высказано несколько рекомендаций по ее дальнейшему совершенствованию, которые касались дальнейших шагов по укреплению независимости судей, повышению прозрачности судебной власти и доверия к ней как населения, так и кандидатов на судебские должности. Во-первых, по мнению экспертов, Судебно-правовому совету необходимо разработать критерии карьерного роста судей. Данный документ предложено оформить в виде кодифицированного акта и разместить его в открытом доступе для всех заинтересованных лиц.

Во-вторых, процедура отбора судей, включая все стадии и аспекты, должна быть закреплена на подзаконном уровне и также должна быть общедоступна.

В-третьих, необходимо создать общедоступную, детализированную информационную сеть вакансий на судебские должности, которая будет содержать информацию о количестве вакансий, учреждениях, где открываются такие вакансии, их месторасположении и т.д. Это будет содействовать повышению прозрачности процедуры отбора судей, гарантий их независимости и, следовательно, повышению доверия населения к судебной власти.

Отдельно эксперты ЕКЭП рекомендовали пересмотреть пятилетний испытательный срок судьи в сторону его уменьшения или отмены.

По данному вопросу необходимо отметить, что данная рекомендация уже осуществлена в Азербайджанской Республике: испытательный срок уменьшен до трех лет.

⁹ См.: http://jlc.gov.az/e_mhs.php

¹⁰ См.: Закон АР “О судах и судьях” от 10 июля 1997 г. (в ред. от 21 декабря 2012 г.) // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. 1997. № 5. Ст. 413.

¹¹ См.: Закон АР “О Судебно-правовом совете” от 28 декабря 2004 г. (в ред. от 22 октября 2013 г.) // Азербайджан. 2005. 1 фев.