
Основные положения Доклада: Ключевые проблемы коррупции в судах *Трансперенси Интернешнл*

Во многих странах и регионах мира, коррупция не дает свершаться правосудию, лишая как жертв преступлений, так и обвиняемых в них одного из основных прав человека, а именно, права на справедливый и беспристрастный суд. Это утверждение является основным выводом *Доклада о положении с коррупцией в мире за 2007 г.*, опубликованного ТИ.

Трудно преувеличить негативные последствия коррумпированности судебной системы. Это и подрыв возможностей международного сообщества по борьбе с транснациональной преступностью и терроризмом; и создание препятствий на пути развития торговли, экономического роста и человеческого потенциала; и, что наиболее важно, лишение граждан возможности беспристрастного разрешения споров с соседями и властями. В последнем случае, коррумпированные суды разрушают и разделяют общество, порождая в нем неутрачиваемое возмущение несправедливым отношением к одной из сторон или пристрастным посредничеством. Судебная система, развращенная взятками, подрывает веру в справедливость власти, способствуя развитию коррупции на всех ее уровнях, начиная с самого верха, и тем самым давая ясно понять народу: в этой стране коррупция ненаказуема.

Определение коррупции в судах

ТИ определяет коррупцию как «злоупотребление служебным положением в целях личной выгоды». Это определение включает как денежную или другую материальную выгоду, так и нематериальную, как, например, достижение политических или профессиональных целей. Коррупция в судах включает любые виды незаконного воздействия, нарушающие беспристрастность судебного процесса любым из действующих лиц судебной системы.

Так, например, судья может разрешить использование или отвести доказательства с целью оправдания виновного ответчика, обладающего высоким политическим или социальным статусом. Судьи или сотрудники суда могут манипулировать датами судебных заседаний к выгоде той или иной стороны. В странах, где не ведется стенографических записей судебного процесса, судьи имеют возможность внесения намеренных искажений при изложении итогов судебного заседания или свидетельских показаний перед вынесением приговора, купленного одной из сторон процесса. Мелкий служащий суда может «потерять» какую-нибудь папку – за соответствующую мзду.

На коррупцию в судах могут оказывать влияние другие уровни судебной системы. Так, в ходе уголовных дел, коррупционное вмешательство возможно еще перед их рассмотрением в суде – например, полиция может подделать доказательства, поддерживающие уголовное обвинение, или прокуратура применить разные критерии при оценке доказательств, предоставленных полицией. В странах, где прокуратура обладает исключительным правом

выдвижения обвинения в суде, коррумпированный прокурор имеет полную возможность перекрыть все пути к вынесению оправдательного приговора.

Коррупция в судах включает неправомерное использование тех скудных финансовых средств, которые выделяются государством на содержание судебной системы, что редко является высокоприоритетной задачей с точки зрения политических интересов. Так, например, судьи могут нанимать родственников на должности сотрудников суда или конторского персонала, а также манипулировать контрактами на строительство зданий судов или закупки оборудования для них. Коррупция в судах может возникать на любом этапе судебного процесса – от этапа подготовки к суду до окончательного исполнения судебных решений судебными исполнителями, не говоря уже о самом ходе судебного процесса.

Апелляционный процесс, который должен был бы служить одним из основных средств к пересмотру несправедливых вердиктов, также предоставляет возможности для судебной коррупции. В тех случаях, когда доминирующие политические силы контролируют назначение верховных судей, концепция апелляции к менее пристрастной инстанции может оказаться не более чем иллюзией. Даже в случае назначения судей высших инстанций на основе должных процедур, эффективность процесса апелляции может быть подорвана отсутствием прозрачности при отборе запросов на судебные слушания или наличием растянувшейся на многие годы очередью дел на рассмотрение. В ходе апелляции существует тенденция к удовлетворению интересов стороны с более глубокими карманами, поскольку сторона, имеющая в своем распоряжении ограниченные ресурсы, несмотря на свою правоту, может просто не иметь возможности продолжить защиту своих интересов в высших инстанциях.

Масштабы коррупции в судах

Между судебными системами относительно свободными от коррупции и страдающими от систематических манипуляций существует важное различие. Показатели коррупции в судах четко налагаются на более широкую картину коррупции в стране: системно коррумпированная судебная власть, как правило, существует в тех государствах, где коррупция царит во всем государственном секторе. Существует также корреляция между уровнем коррупции в судах и темпами экономического роста, поскольку для инвесторов жизненно важна уверенность в соблюдении условий заключенных контрактов и справедливого разрешения коммерческих споров, что и является основой здоровой деловой жизни и экономического роста. Наличие независимого и беспристрастного суда имеет важные последствия для торговли, инвестиций и финансовых рынков, в чем уже убедились такие разные страны, как Китай и Нигерия.

Коррупционное поведение в рамках судебной системы преследует разные цели. В то время, как некоторые такие действия направлены на искажение судебного процесса для достижения неправомерных результатов, многие люди, подкупающие судей, пытаются направить или ускорить его ход в сторону вынесения, возможно, справедливых вердиктов. В конечном итоге, неприемлемо ни одно из таких действий, поскольку тягущиеся стороны

страдают в обоих случаях. Тем не менее, в рамках наиболее коррумпированных судебных систем такие действия не только считаются приемлемыми, но и зачастую даже поощряются всеми, имеющими отношение к работе судов. По данным, полученным в ходе составления *Барометра мировой коррупции в 2006 г.* ТИ, в рамках которого было опрошено 59 661 человек в 62 странах, в трети стран включенных в обзор более чем по 10 процентов опрошенных, имевших дело с судебной системой, заявили, что им самим или членам их семей приходилось давать взятки с целью вынесения «справедливых» судебных решений.

Виды коррупции в судах

Существуют два вида коррупции, наиболее сильно затрагивающих судебную систему: политическое вмешательство в ход судебных процессов со стороны как исполнительной, так и законодательной ветвей власти, и подкуп судей.

А. Политическое вмешательство в ход судебного процесса

В ходе составления данного доклада был сделан неутешительный вывод, что несмотря на все меры, предпринимаемые на протяжении десятилетий в попытке реформирования судебной системы, а также использования международных инструментов, направленных на защиту независимости судов, по всему миру судьи и сотрудники судов продолжают подвергаться давлению, направленному на вынесение незаконных решений в интересах влиятельных политических или экономических групп. В некоторых странах наблюдается отход от международных стандартов в этой области. Так, например, политические силы увеличили степень своего влияния на судебную систему в России и Аргентине.

Сговорчивые суды обеспечивают «правовую» защиту интересов властных структур при осуществлении ими таких сомнительных или прямо незаконных стратегий, как незаконное присвоение денежных средств, nepoтизм, незаконная приватизация, или проведение политических решений, которые в ином случае встретили бы противодействие со стороны законодателей или средств массовой информации. Так, например, в ноябре 2006 г. в Аргентине судья, назначенный бывшим президентом этой страны Карлосом Менемом, постановил, что превышение установленных законом объемов расходов на избирательную кампанию со стороны правящей партии не нарушило закон о финансировании избирательных кампаний 2002 г., поскольку партии, якобы, не должны нести ответственность за финансирование, о котором «они не были осведомлены.»

Политическое вмешательство осуществляется не только в виде угроз, запугивания, или подкупа судей, но и в виде манипулирования назначениями судей, их заработной платой и условиями службы. Так, в Алжире судьи, считающиеся «чересчур» независимыми, подвергаются взысканиям и переводам в удаленные поселения. В Кении в рамках кампании по борьбе с коррупцией, расцениваемой большинством в качестве политической меры, на судей оказывалось давление с целью добиться их отставки, причем без предъявления им каких-либо обвинений. Судей, от которых, по мнению власти имущих, можно было ожидать проблем, могли переназначать с важных

должностей или передавать их дела, в исходе которых были заинтересованы власти, более сговорчивым судьям. Той же тактики придерживался в свое время бывший президент Перу Альберто Фухимори, она же имеет место и в Шри-Ланке.

Ключом к предотвращению этого вида коррупции служат конституционные и правовые механизмы, защищающие судей от необоснованных отставок или переводов на другие должности без предварительного беспристрастного расследования. Такая защита должна быть достаточно эффективна, чтобы обеспечить независимость судов, судей и принимаемых ими решений от внешних влияний.

Однако, не менее серьезные проблемы могут возникнуть, если судьи получают возможность укрыться за стеной истекших положений о неприкосновенности, драконовских законов об оскорблении суда, или концепцией коллегиальности, как это произошло, соответственно, в Турции, Пакистане и Непале. В действительности, требуется соблюсти тонкий баланс независимости и подотчетности судей, а также ввести более прозрачные процедуры, чем те, что в настоящее время устраивают большинство правительств и судей.

Независимость суда основана на доверии общества. Особенно важна уверенность в неподкупности этого института, поскольку именно на ней покоится доверие к судебной системе. До недавнего времени, глава судебной системы Великобритании занимал одновременно и должность спикера верхней палаты парламента Соединенного Королевства, и был одним из членов исполнительной ветви власти, что представляло собой проблему конфликта интересов, тогда как в Соединенных Штатах кампании по избранию судей омрачаются подозрениями, что взносы в судебские избирательные фонды будут неизбежно иметь влияние на те вердикты, которые они будут выносить.

Судебная и политическая коррупция – это две стороны одной медали, взаимно усиливающие друг друга. Там, где присутствует коррумпированная судебная система, вряд ли возможно осуществление санкций в отношении людей, пытающихся подкупить или запугать упрямых политиков. Коррупция в судах имеет и более отдаленные последствия, отвращая честных и непредубежденных кандидатов от участия в политике или поступления на государственную службу.

Б. Подкуп

Подкуп возможен на любом этапе деятельности судебной системы: сотрудники судов имеют возможность вымогать деньги за действия, которые они обязаны выполнять бесплатно; юристы – требовать дополнительного вознаграждения за ускорение или затягивание рассмотрения дел, а также за то, что дела клиентов попадут на рассмотрение судей, не отказывающихся от взяток за вынесение нужных вердиктов. Со своей стороны, судьи могут принимать взятки за ускорение или замедление хода судебного процесса, удовлетворение или отвержение апелляций, оказание влияния на других судей, или просто за вынесение нужного решения. Примеры из судебной практики Индии и

Бангладеш, приведенные в данном исследовании, подробно раскрывают случаи, когда длительные затяжки хода судебных процессов заставляли людей платить взятки за ускорение рассмотрения их дел.

В случае, если истцы или ответчики уже испытывают серьезные сомнения в честности судей и непредвзятости судебного процесса, они с гораздо более высокой степенью вероятности будут готовы прибегнуть к подкупу работников суда, юристов и судей для достижения своих целей.

Важно отметить то обстоятельство, что в развивающихся странах официальные судьи рассматривают лишь малую часть возникающих споров, в то время, как во многих странах мира в рамках традиционных правовых систем или в государственных административных органах юстиции рассматривается приблизительно 90 процентов внесудебных дел. Большинство исследований систем, основанных на обычном праве, подчеркивают ту важную роль, которую они играют для общества, поскольку являются единственной альтернативой неповоротливым, дорогостоящим и коррумпированным системам государственного правосудия; в то же время необходимо упомянуть, что и в традиционных правовых системах встречаются элементы коррупции и пристрастности¹. Так, например, в Бангладеш тяжущиеся стороны зачастую подвергаются вымогательству со стороны «посредников», утверждающих, что они могут повлиять на решения, принимаемые т.н. *шалиш*, т.е. группами уважаемых местных жителей, созываемыми для решения споров в общине и наложения наказаний на виновных. Кроме того, лишь в редких случаях в рамках традиционных систем обеспечивается равный доступ к правосудию для женщин, поскольку в таких системах женщины, как правило, обладают меньшими личными и экономическими правами.

Меры по противодействию коррупции в судах

Проведенный в рамках настоящего исследования обзор 32 стран показывает, что коррупция в судах принимает самые разные формы и зависит от самых разных факторов: правовых, социальных, культурных, экономических или политических. Однако под этим внешним разнообразием и сложностью проглядываются общие черты, которые указывают путь к возможным направлениям реформы в этой области. Проблемы, наиболее часто отмеченные в ходе исследования правовых систем разных стран, это:

1. **Назначения судей** Отказ от назначения судей на основании их квалификации и заслуг ведет к подбору сговорчивых и коррумпированных судей
2. **Условия деятельности** Низкие зарплаты и плохие условия работы, включая несправедливость при назначении на более высокие должности или переводе на другое место работы, а также отсутствие условий для повышения квалификации судей таит опасность того,

¹ См.: OECD/DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation, Enhancing the Delivery of Justice and Security in Fragile States, August 2006, 4.

что судьи и другие сотрудники судов будут более уязвимы для подкупа

3. **Подотчетность и дисциплина** Несправедливость или неэффективность процессов, направленных на поддержание дисциплины или увольнение коррумпированных судей, зачастую приводит к исключению из системы независимых судей по причинам политической целесообразности
4. **Прозрачность** Непрозрачный ход судебного процесса препятствует тому, чтобы пресса или гражданское общество имели возможности по отслеживанию деятельности судов и выявлению случаев коррупции

Стоит обратить внимание на тот факт, что именно эти пункты отсутствуют во многих программах по реформированию судебных систем, принятых за два последние десятилетия. Такие программы имеют тенденцию делать упор на руководящие органы судебной системы и укрепление материальной базы судов, в то же время оставляя без внимания проблемы, связанные с независимостью и подотчетностью судей. Большие средства были затрачены на повышение квалификации судей, в то время как надежды на создание стимулов к честному ведению судебных процессов так и не оправдались. Были проведены также и дорогостоящие работы по автоматизации деятельности судов, приняты меры по снижению рабочей нагрузки на судей и оптимизации рассмотрения дел, однако следует отметить, что без одновременного усиления ответственности судей за принимаемые ими решения, в отношении коррумпированных судов эти меры могут привести лишь к более эффективному функционированию коррупционных механизмов. Так, в странах Центральной и Восточной Европы не достигли успеха и оказались бесполезными весьма изощренные нововведения в организации формальных судебных институтов, поскольку в ходе реформ не был учтен социальный контекст, в рамках которого в некоторых странах действовали неформальные сети, позволяющие гражданам обходить формальные судебные процедуры.

Рекомендации

Приведенные ниже рекомендации отражают передовой опыт в предотвращении коррупции в судебных системах и представляют собой краткое изложение выводов, сделанных на основе анализа данных, собранных в данной работе. Рекомендации касаются четырех ключевых проблем, уже затронутых выше, а именно: назначения судей, условий деятельности, подотчетности и дисциплины, и прозрачности деятельности судов².

Назначение судей

² Эти рекомендации опираются на более широкий список, приведенный в работе «Перечень мер по поддержанию беспристрастности и предотвращению коррупции в судебных системах, предлагаемый ТИ» [‘TI Checklist for Maintaining Integrity and Preventing Corruption in Judicial Systems’], черновой вариант который был составлен Киелой Лики при участии ряда судей высших инстанций и других экспертов из многих стран мира. Эти материалы могут быть получены от ТИ.

1. **Независимый орган по назначению судей** Объективные и прозрачные процедуры назначения судей обеспечивают отбор наиболее подходящих кандидатов, которые не будут чувствовать себя в долгу перед теми или иными политиками, обеспечившими их назначение на должность. Центральным элементом такой системы назначения является орган, независимый в своей деятельности как от исполнительной, так и от законодательной ветвей власти, члены которого назначаются на свои должности в соответствии с объективными и прозрачными процедурами. В таком органе представители исполнительной или законодательной ветвей власти не должны составлять большинства.
2. **Назначение судей на основе их квалификации и заслуг** Следует разработать и опубликовать четкие и ясные критерии выбора, приемлемые и понятные для кандидатов на должность, выборщиков и общества в целом; кандидаты должны иметь репутацию компетентных и честных работников.
3. **Участие гражданского общества** При назначении судей должны проводиться консультации с группами гражданского общества, включая профессиональные ассоциации, имеющими отношение к деятельности судов, в отношении репутации и заслуг кандидатов.

Условия деятельности

1. **Зарплаты судей** Размеры заработной платы судей должны соответствовать их должности, опыту, качеству работы и профессиональному росту за все время их нахождения в соответствующей должности; по выходу в отставку им должны назначаться достойные пенсии.
2. **Защита судей** Должны быть приняты законы, защищающие зарплаты и условия труда судей от манипуляций со стороны исполнительной и законодательной ветвей власти, направленных на наказание строптивых судей и / или вознаграждение судей, выносящих вердикты в пользу государства.
3. **Перевод судей на другие места работы** Назначение судей в те или иные суды должно осуществляться на основе объективных критериев в целях исключения перевода независимых или неподкупных судей в качестве наказания в суды, расположенные в удаленных местностях. Судьи не должны назначаться в судебные органы тех территорий, с политическими деятелями которых они имеют тесные или родственные связи.
4. **Назначение дел к рассмотрению и руководство деятельностью судов** Назначение дел к рассмотрению теми или иными судьями должно основываться на четких и объективных критериях, осуществляться самими судьями, а обоснованность назначений регулярно проверяться, что приведет к исключению передачи дел судьям, защищающим интересы только государства или бизнеса.
5. **Доступ к информации и профессиональная подготовка** Судьям должен быть обеспечен широкий доступ к материалам законодательства, делам и судебным процедурным документам; они должны проходить профессиональную подготовку до или после назначения на

соответствующую должность, а также иметь возможность повышать свою квалификацию на протяжении всего периода своей профессиональной деятельности. Такая подготовка должна включать юридическую экспертизу, разъяснение вынесенных решений, составление вердиктов и управление ходом рассмотрения дел, а также этические и антикоррупционные аспекты деятельности судей.

6. **Гарантированный срок пребывания в должности** Гарантированный срок пребывания судей в должности должен составлять около 10 лет и не подлежать продлению, поскольку судьи, как правило, склонны к большей уступчивости в отношении дел, рассматриваемых ими в конце срока пребывания в должности в расчете на его продление.

Подотчетность и дисциплина

1. **Неприкосновенность** Ограниченная неприкосновенность судей в отношении действий, совершенных ими в исполнении своих должностных обязанностей, позволяет судьям выносить решения, не опасаясь гражданских исков; неприкосновенность не должна распространяться на случаи коррупции и другие уголовные преступления.
2. **Дисциплинарные процедуры** Меры дисциплинарного характера направлены на обеспечение должного предварительного расследования любых обвинений со стороны судей. Независимый орган должен расследовать жалобы на действия судей и выносить по ним обоснованные решения.
3. **Прозрачный и объективный процесс увольнения** Увольнение судей должно происходить в соответствии с точными и строгими критериями. Механизмы увольнения судей должны быть ясными, прозрачными и объективными, соответствующие решения должны быть обоснованы. В случае подтверждения обвинений в коррупции, судьи должны подвергаться соответствующим наказаниям.
4. **Соблюдение процессуальных норм и порядок апелляции** Судьи имеют право на беспристрастное рассмотрение их дел, правовую защиту в суде и право на апелляцию при рассмотрении дисциплинарных мер в их отношении.
5. **Кодекс поведения** Кодексы поведения судей служат тем документом, на который они должны ориентироваться в своей деятельности. Судебное сообщество должно самостоятельно разрабатывать такие кодексы и следить за их соблюдением. Нарушения их положений должны рассматриваться и наказываться специальным судебным органом.
6. **Политика в отношении извещения о нарушениях** Чрезвычайно важно наличие конфиденциальных и строгих процедур, позволяющих юристам, тяжущимся сторонам, прокурорам, полиции, СМИ и представителям гражданского общества сообщать о реальных или подозреваемых нарушениях кодексов поведения или коррупционного поведения со стороны судей, руководства судов или юристов.
7. **Сильная и независимая ассоциация судей** Независимая ассоциация судей должна представлять своих членов во всех их отношениях с государством и его органами. Это должен быть избираемый орган, в

который смогут обращаться все судьи, он должен консультировать судей по вопросам этики и служить им надежным ориентиром в том случае, если они опасаются возможной компрометации.

Прозрачность

- 1. Прозрачность организации** Судебная система должна ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности и расходах, а также предоставлять обществу надежные сведения о своих методах управления и организации.
- 2. Прозрачность деятельности** Обществу должен быть обеспечен надежный доступ к информации, относящейся к действующим законам, предполагаемым изменениям в законодательстве, судебным процедурам, вынесению вердиктов, судебным вакансиям, критериям их заполнения, процедурам отбора судей, и обоснованию назначения тех или иных судей.
- 3. Прозрачность деятельности прокуратуры** Прокуратура обязана осуществлять свою деятельность открыто (за некоторыми исключениями, например, в делах, затрагивающих интересы детей), публиковать обоснования своих решений, а также открыть обществу доступ к инструкциям, по которым действуют прокуроры с тем, чтобы во время рассмотрения обвинений эта информация была доступна лицам, ответственным за принятие решений.
- 4. Предоставление сведений о имуществе судей** Судьи обязаны на периодической основе предоставлять сведения о своем имуществе, особенно если такие данные обязаны предоставлять и другие государственные служащие.
- 5. Раскрытие сведений о конфликтах интересов со стороны судей** Судьи обязаны заявлять о существовании конфликтов интересов, как только таковые возникают, и добровольно отказываться от ведения дел, если они заинтересованы (или могут казаться заинтересованными) в вынесении решения в пользу одной из сторон процесса, а также в тех случаях, когда в прошлом они участвовали в этих делах в качестве юристов или проходили по ним как основные свидетели. Это же относится и к делам, в исходе которых они могут быть заинтересованы материально.
- 6. Широкая публикация процессуальных норм, касающихся прав сторон** Должны наличествовать формальные судебные институты, обеспечивающие информирование сторон процесса и предоставление им юридических консультаций в отношении характера и объема их прав, а также процедур, осуществляемых перед, во время, и после рассмотрения дел в ходе судебного заседания.
- 7. Свобода слова** Журналистам должна быть предоставлена возможность объективно освещать судебные процессы и сообщать о подозреваемых или действительных случаях коррупции или пристрастности. Должны быть изменены законы, объявляющие диффамацию уголовным преступлением или предоставляющие судьям право на назначение непомерных компенсаций в приговорах по делам о клевете, которые удерживают СМИ от проведения расследований и публикации сообщений о подозреваемых преступлениях.

- 8. Качество освещения в СМИ** Журналисты и редакторы должны получать лучшую подготовку по освещению хода судебных процессов и представлению правовых проблем общественности в понятной ей форме. Следует поощрять ученых давать комментарии по судебным вердиктам если не в широкой печати, то в специальных юридических периодических изданиях.
- 9. Участие гражданского общества, исследование, мониторинг и освещение в СМИ** Организации гражданского общества могут внести свой вклад в лучшее понимание проблем коррупции в судах путем мониторинга случаев коррупции, а также индикаторов потенциальной коррупции, таких, как, например, затяжки судебных процессов или качество выносимых решений.
- 10. Объективность спонсоров и прозрачность** Программы реформирования судебных систем должны затрагивать и проблемы коррупции в судах. Спонсоры таких программ должны делиться информацией о диагностике и оценке эффективности судебного процесса, а также вести открытый диалог с руководством и общественностью стран, где они ведут такие программы.

Эти рекомендации дополняют ряд международных стандартов по справедливости и независимости судебных систем, а также многочисленных моделей мониторинга и выявления коррупции, разработанных неправительственными организациями и государственными учреждениями. Эти рекомендации направлены на ликвидацию пробела в международной законодательной базе в отношении механизмов подотчетности в судебных системах. Особое внимание ТИ хотело бы привлечь к Бангалорским принципам поведения судей, кодексу, принятому рядом национальных судебных систем и одобренному Экономическим и социальным советом ООН в 2006 г. Бангалорские принципы в определенной мере заполняют эту лауну, однако следует отметить, что применение этого документа основано на принципе добровольности. Кроме того, в свете растущей за последние десять лет озабоченности недостаточной степенью подотчетности судебных систем должны быть пересмотрены Основные принципы независимости судебных органов ООН.

Не существует волшебного набора структур и методов, способных, независимо от конкретных обстоятельств, привести к снижению уровня коррупции в любой ситуации. Доклады о положении дел в отдельных странах, опубликованные во второй части данной работы, подчеркивают тот факт, что в случае каждой отдельно взятой страны существует свой конкретный набор рекомендаций, неприменимый в более общем случае. В разных ситуациях требуется применение разных мер, не всегда подходящих для решения схожих проблем в других странах. Тем не менее, разработанные рекомендации служат ориентиром для усилий, направленных на реформирование судебных систем в целях повышения их независимости и подотчетности, а также внедрения более эффективной и объективной правоприменительной практики. Как показывают материалы данной работы, многосторонняя и комплексная реформа судебной системы является ключевым шагом в развитии правосудия и снижения коррупции, разваливающей правовые системы и разрушающей жизни людей по всему миру.