

Е.А. Мишина

Заместитель директора
Института правовых исследований
Государственного университета —
Высшей школы экономики,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права
факультета права,
кандидат юридических наук

Из американского опыта обеспечения личной независимости судей

Данная статья посвящена американскому опыту в сфере обеспечения личной независимости судей, т.е. независимости в вынесении решений (decisional independence). Исторически Соединенные Штаты выступали пионерами законодательного регулирования статуса судебной ветви власти. При формировании правовой базы функционирования судебной власти и статуса судей учитывалось следующее неоднократно подчеркивавшееся отцами-основателями американской Конституции обстоятельство: истинное разделение властей невозможно без независимой судебной ветви власти, а институциональная независимость судебной власти, в свою очередь, невозможна в отсутствие личной независимости самих судей. В статье приведены мнения американских судей относительно того, что образует фундамент престижа и институциональной независимости суда в США, какими качествами должны обладать судьи. Охарактеризована доктрина «судейского активизма».

Ключевые слова: судебная ветвь власти; разделение властей; институциональная независимость суда; личная независимость судей; судейский активизм

Проблема личной независимости судей (decisional independence) является в высшей степени важной для любой страны, в которой наличествует политическая воля, направленная на обеспечение независимости суда. На конституционном уровне проблема институциональной независимости судебной власти впервые начала регулироваться после принятия в 1787 г. Конституции США. Примечательно, что первым законом, принятым после вступления в силу Конституции, стал Закон США о судостроительстве (the United States Judiciary Act of 1789). Федеральная судебная система США столкнулась с рядом проблем, которые впоследствии в той или иной степени стали актуальными для существенной части современных государств. Для создания судебной ветви власти, способной быть противовесом исполнительной и законодательной ветвям, необходимо учитывать тот факт, что в судебной системе будут работать индивидуальные судьи, которым зачастую при-

дется разрешать споры и интерпретировать законы в очень сложных обстоятельствах. Целью данной статьи является анализ определенных аспектов американского опыта в этой сфере.

Опыт США показывает, что не существует стопроцентных гарантий обеспечения полной независимости судей от давления; однако есть некоторые меры, способные усилить судебную власть как институт, а судей сделать действительно независимыми арбитрами в спорах. В своей речи в марте 2003 г. занимавший на тот момент пост председателя Верховного суда США Уильям Ренквист, говоря о продолжающихся нападках на независимость судебной системы страны, подчеркнул: «Подобные случаи в некоторой степени вызваны той напряженностью, которая встроена в нашу систему власти, состоящую из трех ветвей. Велика вероятность, что такая напряженность желательна и полезна для поддержания баланса власти»¹. Историки отмечают, что изменения в качестве отношений между судебной системой и другими ветвями власти, а также частота и степень агрессивности нападков на судебную власть и независимость судей напоминают маятник. Когда нападки становятся слишком агрессивными и отношения значительно ухудшаются, то обычно следует обратная реакция судебной системы и (или) общественности и начинает возрастать давление для улучшения отношений.

Американские суды имеют солидный фундамент судебной независимости, но им приходится многое делать для защиты судов и судей от нападков, доносить до других ветвей власти информацию о задачах и потребностях судов и разъяснять общественности суть своей деятельности. Выполнение данной функции имеет несколько «опор».

1. Длительная история и традиции уважения к судьям, которые существовали еще до Конституции. Система правосудия США черпает силу из нескольких источников, включая свои корни, уходящие в английское общее право, английские правовые традиции, Конституцию США и тот факт, что в США судьи творят закон. По мнению многих судей, которые давали интервью для данной работы, сила американской системы правосудия находится в тесной связи с историей английского общего права, в которой население всегда уважало судей.

2. Простые конституционные рамки. Вторым источником силы судебной власти в США является отсутствие четкого описания рамок федерального судебного контроля и процедур. Из-за противоречий между участниками Конституционного конвента Конституция США не устанавливает строгие рамки для федеральных судов. Те, кто выступал за сильную власть штатов, не хотели создавать отдельную федеральную судебную систему, поскольку опасались, что федеральные суды могут посягать на полномочия судов штатов. Однако все делегаты осознавали необходимость создания некоей национальной судебной системы². Александр Гамильтон отмечал, что главным недостатком конфедерации является отсутствие центральной судебной системы и что законы будут мертвы, если суды не будут объяснять и интерпретировать их смысл и применение.

¹ Remarks of Chief Justice William Rehnquist at the Chief Justice Symposium on Judicial Independence // University of Richmond T.C. Williams School of Law. 2003. March 21.

² Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985. С. 114.

3. **Статус самой слабой ветви власти.** Отцы-основатели понимали, что в системе разделения властей отсутствует четко определенное место для судебной власти. Тем не менее Монтескье сказал, что без сильной и независимой судебной ветви власти невозможно нормальное и эффективное функционирование системы, основанной на разделении властей. Доктрина разделения властей и идея независимости судов развились в процессе разработки Конституции США и отражены в диалоге — полемике «отцов-основателей». В 1788 г. Александр Гамильтон отмечал, что слабейшая из трех ветвей власти — судебная система — «не имеет силы и воли, а только решения, и в конечном счете должна зависеть от помощи исполнительной власти даже в плане эффективности своих решений»³. Далее он отметил, что «общая свобода народа никогда не может подвергнуться угрозе с этой стороны»⁴. Тем самым Гамильтон фактически предсказал, что любая опасность может исходить от союза судебной системы с любой другой ветвью власти. В поддержку этого тезиса он процитировал Монтескье, утверждавшего, что «не бывает свободы, если судебная власть не отделена от законодательной и исполнительной властей». В завершение Гамильтон выступил в защиту пожизненного назначения судей и концепции, в соответствии с которой зарплата судей не должны уменьшаться в течение срока их пребывания на должности⁵.

4. **Судьи как творцы права.** Еще одним краеугольным камнем существующего в англосаксонских странах глубокого уважения к тем, кто служит правосудию, является тот факт, что в отличие от стран, где законы происходят от римского права, судьи в странах англосаксонской правовой семьи сами творят право. Это происходит в тот момент, когда судьи на практике применяют акты и нормы, принятые законодателем. Прецедент и доктрина *stare decisis* также играют большую роль, равно как и концепция неотъемлемых прав, согласно которой судья имеет право применять закон ввиду занимаемой должности.

Судьи в США испытывают многие из тех видов давления, которым подвергаются их российские коллеги. В системе сдержек и противовесов другие ветви власти всегда будут пытаться усилить свои полномочия в ущерб полномочиям судов. Судебная власть в целом, а также индивидуальные судьи должны найти баланс между независимостью и ответственностью. В некоторых случаях судебная власть может предпочесть не отвечать на нападки, пока вопрос не станет настолько политизированным, что его уже нельзя будет игнорировать.

Одним из ключевых принципов практического разделения властей и судебной независимости в США является концепция **judicial restraint**. В сегодняшнем взгляде на судебную власть в США появились два новых феномена: судейский активизм (*judicial activism*) и судебное ограничение (*judicial restraint*). Оба они оказывали сильнейшее влияние на решения Верховного суда США второй половины XX в.

Судебное ограничение — это первая, чрезвычайно важная доктрина, которую учитывает Верховный суд США. Ее суть состоит в том, что суды должны с мак-

³ Federalist Paper. 1788. No. 78. May 28.

⁴ Ibidem.

⁵ George R.M. Chief Justice of California. Challenges Facing an Independent Judiciary // New York University Law Review. 2005. Nov.

симальным пиитетом относиться к прецедентам и всегда обращать внимание на решения, к которым имеют какое-либо отношение законодательные органы. Согласно этой доктрине все решения по делам, затрагивающим вопросы общественной значимости, принимают выборные должностные лица, а вовсе не судьи. С другой стороны, перед судьями ставится задача определить, каково будет количественное соотношение законодательных актов и прецедентов, подлежащих применению в конкретных делах, — вместо того чтобы искать новые методы, способные изменить оспариваемые законы.

Доктрина судебного ограничения требует, чтобы судья до последней возможности поддерживал закон и хорошо подумал, прежде чем признать закон недействительным (за исключением случаев очевидной неконституционности законодательного акта). Судьи, законодатели, чиновники и представляемые ими ветви власти должны проявлять сдержанность при исполнении вверенных им полномочий. По большей части каждая ветвь власти сдерживает себя тем, что исполняет все, что разрешено Конституцией и законами страны.

В большинстве случаев механизмы, предназначенные для повышения ответственности судей, направлены не на наказание или контроль над поведением судей. Они переносят ответственность за поведение на конкретных судей и обеспечивают поддержку соответствия судей установленным стандартам. Институционально законодательная ветвь власти традиционно ведет себя сдержанно в деле регламентирования судов, изменения их юрисдикции и возбуждения процедуры импичмента в отношении судей. Есть несколько депутатов Конгресса, которые постоянно нападают на федеральную судебную власть и (или) вносят в Конгресс законопроекты по сокращению судебной автономии. Однако эти законопроекты обычно не проходят, поскольку другие депутаты занимают более сдержанные позиции.

Независимо от Конгресса федеральная судебная система США и судебные системы 50 штатов регулярно проводят реформы и улучшают механизмы защиты судей от внешнего влияния, одновременно повышая их ответственность перед общественностью. Ключевую роль в этом играет привлечение судебных кадров, которые имеют соответствующие знания, обладают необходимыми личными качествами и могут адаптироваться к роли судьи. В данном аспекте весьма важным является система отбора судей в США, которая часто подвергается критике, поскольку некоторые штаты продолжают проводить партийные и (или) непартийные выборы судей. В действительности существуют четыре основных метода отбора судей для судов штатов. Некоторые штаты совмещают эти методы в зависимости от уровня суда, для которого идет отбор. Эти четыре метода включают:

- ♦ партийные выборы, при которых включенные в бюллетень кандидаты представляют одну из двух основных политических партий;
- ♦ непартийные выборы, в которых кандидаты участвуют не как представители партии;
- ♦ перевыборы, которые используются в качестве метода отбора тех судей, которые должны сохранить свою должность после истечения отведенного срока;
- ♦ назначение, при котором губернатор штата осуществляет назначение без или с согласия законодателей штата.

На уровне судов первой инстанции примерно 24% американских судей отбираются путем назначения. 43% судей судов первой инстанции отбираются на партий-

ных выборах, а 33% — на непартийных⁶. Первоначально выборы судей были введены для обеспечения общественного доверия к судебной системе. Считалось, что граждане будут больше уважать решение судьи, которого они сами избрали. Однако со временем борьба на выборах судей становилась все жестче, а используемые для победы методы — все более агрессивными, а иногда и вводящими в заблуждение. Из-за длинных предвыборных кампаний и обильной критической теле- и радиорекламы граждане часто считают, что многие судьи обладают плохими качествами. Реклама также способствует общему падению общественного доверия к судебной системе и судьям. В то же время опрос в Канзасе показал — 65% жителей штата полагают, что судьи должны избираться, а не назначаться губернатором⁷. Однако исследование Американской ассоциации юристов показало, что «трое из четырех американцев считают, что предвыборная кампания компрометирует беспристрастность избранных судей»⁸.

При партийных выборах для судей становится практически невозможно не ввязываться в политику. Им приходится давать обещания общественности, как они будут решать вопросы, которые могут возникнуть, если их выберут. Подобные предвыборные обещания могут помешать судьям принимать беспристрастные решения.

В зависимости от законов штата кандидатам на выборах судей могут понадобиться средства как для первоначального избрания, так и для сохранения своей должности в случае перевыборов. Большая часть средств на предвыборные кампании поступает от крупных фирм и адвокатов, которые могут в будущем предстать перед данным судьей в суде. Как говорят сами судьи, крупные спонсоры предвыборных кампаний часто считают, что получающий их средства судья в ответ должен относиться к ним снисходительнее. Поэтому некоторые штаты установили потолок пожертвований (например, не более 100 долларов), чтобы снизить возможность спонсора влиять на избранного судью.

Даже перевыборы могут иметь негативные последствия в плане независимости в принятии судебных решений. Судья, которому предстоит пройти такие выборы, может менее независимо принимать решения по противоречивым делам. Непопулярные решения, принятые за недели и месяцы до выборов, могут лишить судью должности на перевыборах. Да и сами перевыборы являются стрессом, требуют много времени и отвлекают судей.

Сегодня широко звучат призывы определить схему отбора судей, особенно в тех штатах, где проходят партийные выборы. В июле 2000 г. палата делегатов Американской ассоциации юристов одобрила *Стандарты отбора судей в штатах, Отчет комиссии по стандартам отбора судей в штатах* (далее — Стандарты)⁹. Эти модель-

⁶ Call to Action: Statement of the National Summit on Improving Judicial Selection, Expanded Edition with Commentary, National Center for State Courts, Williamsburg, VA. 2002. URL: http://www.ncsconline.org/d_research/CallToActionCommentary.pdf

⁷ См.: Behrens M.A., Edward O. Gramling Improving the Jury System in Kansas: A Call for Jury. Patriotism Legislation. Kansas, 1997. URL: www.law.ku.edu/publications/journal/pdf/v13n2/behrens.pdf

⁸ Justice at Stake «National Poll of American Voters from 2001, 2004». См.: Schmidt T.A. Under Attack without Merit // Arizona Attorney. 2006. Feb.

⁹ American Bar Association. Standards on State Judicial Selection. Report of the ABA Standing Committee on Judicial Independence Commission on State Judicial Selection Standards. 2000. July.

ные стандарты предполагают, что отборочные комиссии штатов и другие органы будут использовать список рекомендованных критериев отбора, включая¹⁰:

- ♦ опыт — 10 лет юридической практики, преподавания права или службы в судебной системе;
- ♦ цельность — высокие моральные качества и репутация честного, трудолюбивого и усердного человека;
- ♦ профессиональную компетенцию, включая интеллектуальные способности, профессиональные и личные суждения, способность письменно излагать и анализировать, знание законов;
- ♦ особый судейский темперамент;
- ♦ служение закону и вклад в эффективное осуществление правосудия, включая приверженность профессионализму и стремление повышать доступность правосудия для всех тех, кто находится в его юрисдикции.

Важным фактором рекомендованной модели отбора судей является то, что она перекладывает необходимость продемонстрировать наличие вышеуказанных качеств на самого кандидата. Рекомендованная модель отбора не предусматривает индивидуальных психологических тестов или любого другого анализа характера кандидата профессиональным медиком. Вместо этого Стандарты рекомендуют отборочной комиссии собирать информацию о кандидатах и оценивать их на основании опубликованных критериев. Вместе взятые, Стандарты и критерии дают широкую возможность кандидатам продемонстрировать свою готовность занять должность судьи. Например, Стандарты, требующие 10 и более лет юридической практики, дают местной обществу достаточно времени для формирования мнения о поведении кандидата, его темпераменте, цельности, честности и усердии в юридической практике.

Вопросу о том, насколько поведение кандидата в течение ряда лет соответствует должности судьи, уделяется особое внимание, что снижает опасность появления коррумпированных заключений психологов. Кандидат, имеющий (как и каждый живой человек) какие-то негативные черты характера, но контролирующий себя и действующий в соответствии с необходимым судейским темпераментом в течение всей своей юридической карьеры, имеет хорошие шансы пройти отбор. С другой стороны, кандидат, который демонстрирует заносчивость, предубеждение и неуважение к закону, для психолога может быть совершенно «здоровым» человеком, однако из него не получится хороший судья.

Американские судьи считают, что учет общего набора характеристик приводит к выбору хороших судей. Показательно, что отличные юридические знания и навыки являются всего лишь предварительными условиями для отбора. В США нет недостатка в талантливых и образованных юристах. Гораздо сложнее найти юристов с необходимыми для работы в должности судьи личными качествами. Во время интервью с американскими судьями все они называли опыт, мудрость и «жизненный опыт» главными качествами, необходимыми судье. Они заявляли, что если бы на момент назначения судьей они были бы моложе и менее опытными, то стороны в процессе могли бы их запугать или не принимали бы их всерьез.

Судьи и представители отборочных комиссий штатов уделяют больше внимание навыкам, полученным в зале суда, и опыту описания судебных заседаний и

¹⁰ American Bar Association. Op. cit.

процессов, чем общему знанию практики работы суда и рассмотрения дел. Большой частью судьи США являются универсалами и не специализируются в отдельных областях права. Кандидаты должны быть готовы адаптироваться к роли судьи и рассматривать широкий круг уголовных и гражданских дел, даже если их юридическая практика до начала судейской карьеры была узкоспециализированной. Кандидаты не обязательно должны быть экспертами во всех сферах права. Они просто должны стремиться быстро и эффективно разбираться в процессуальном и материальном праве.

Опрошенные в целях данной работы судьи и ученые заявляли, что кандидаты должны иметь базовые качества, которые позволят им развить необходимый судейский темперамент, а также принять неизбежные изменения, которые работа судьи внесет в их каждодневную жизнь. В интервью с практикующими судьями был сформулирован длинный список таких качеств: способность отбросить личные взгляды при юридическом анализе; уважение ко всем участникам процесса; открытость к различным типам дел; терпение; солидные аналитические способности; умение выделять сложные факты и ситуации; естественное стремление к объективности; вежливость; смелость; высокое качество рассмотрения дел; пожалуй, самое главное — отсутствие высокомерия. В отношении высокомерия несколько практикующих судей заявили, что хороший судья всегда стремится разъяснить свое решение.

Зарботная плата и срок пребывания в должности также имеют очень высокую степень важности для обеспечения личной независимости судей. Зарплаты американских судей обычно позволяют им вести комфортную, но не экстравагантную жизнь. Федеральные судьи, пришедшие на работу с должности федерального прокурора или юриста, работавшего в государственной структуре, могут даже получить прибавку после назначения. При этом многие кандидаты приходят на должность федерального судьи или судьи штата, оставив хорошо оплачиваемые частные адвокатские практики или юридические фирмы, где им платили в несколько раз больше, чем судьям. Даже новички-юристы в крупных юридических фирмах зарабатывают больше, чем судьи некоторых штатов. Работающие первый год юристы в самых крупных фирмах США могут получать базовый оклад до 130 тыс. долл. в год (не считая премиальных и других вознаграждений)¹¹. Годовая зарплата федерального окружного судьи в 2005 г. составила 162 100 долл. США, а зарплата в судах первой инстанции и общей юрисдикции штатов в среднем в 2004 г. составляла 113 504 долл., варьируясь от 88 164 до 158 100 долл.¹² Пенсионные выплаты, как для судей, так и для их жен, обычно очень высоки в судах штатов и особенно щедры для федеральных судей, что привлекает кандидатов на должность судьи.

Хотя наиболее талантливые юристы в США могут получать значительно более высокие зарплаты в частном секторе, а не на должности судьи штата или федерального судьи, судьи, тем не менее, способны привлекать лучших юристов к работе судьями. Помогает достаточно высокая зарплата. Однако наши собеседники отмечали, что финансовая сторона не имела значения для их решения стать судьями.

¹¹ См.: College Journal of the Wall Street Journal. URL: www.collegejournal.com/salarydata/law

¹² Occupation Outlook Handbook, U.S. Department of Labor Bureau of Labor Statistics. 2006. Aug. URL: <http://stats.bls.gov/oco/ocos272.htm#earnings>; State court information based on a 2004 survey by the National Center for State Courts. URL: www.ncsconline.org

Некоторые судьи подчеркивали, что пошли на эту работу из-за интеллектуального вызова и удовлетворения от процесса свершения правосудия, из-за возможности решать дела и формировать мнения. Среди причин судьи отмечали также интерес к государственной службе, стремление сделать что-либо полезное для общества, а также надежду на улучшение системы правосудия. К тому же американские судьи зачастую избирали такую карьеру, несмотря на более высокие заработки в других местах потому, что многие рассматривают должность судьи как зенит юридической карьеры. Короче говоря, работа судьи очень престижна.

За последние годы федеральная система правосудия США и многие судебные системы штатов столкнулись со следующей проблемой: зарплата судей почти везде контролируется и зависит от законодательной власти. Например, увеличение зарплат в федеральных судах зависит от увеличения зарплат в Конгрессе, и поэтому вопросы вознаграждения судьям попали в непосредственную зависимость от политики. Члены Конгресса не любят повышать себе зарплату, поскольку такие шаги не популярны в обществе. В результате зарплат судьям остаются прежними. Конституция США гарантирует, что в федеральной системе правосудия вознаграждение не должно понижаться. В связи с этим критики утверждают, что снижение зарплат судьям в реальном долларовом исчислении является, по сути, понижением вознаграждения. Становится трудно привлекать профессиональных кандидатов на должность судей, несмотря даже на постоянный срок службы федерального судьи.

Конституция США гласит: «Судьи как Верховного, так и нижестоящих судов занимают свои должности, пока ведут себя безупречно»¹³. Целью этого положения Конституции, равно как и положения о недопустимости уменьшения вознаграждения судей в период их пребывания в должности, является защита судей от капризов представителей законодательной и исполнительной ветвей власти. Федеральные судьи назначаются президентом с одобрения Сената, и их можно отстранить от занимаемой должности только путем импичмента.

Существует точка зрения, что российские юристы, которые хотят надеть судейские мантии, добиваются этого в основном из-за возможности улучшить финансовое положение и обеспечить стабильность. Зарплаты судей не так высоки, как в крупных корпорациях и юридических фирмах или как гонорары дорогих адвокатов. Однако судейские зарплаты неуклонно растут, а социальный, пенсионный пакеты и другие льготы делают должность судьи особенно привлекательной для одиноких родителей и других людей, которым требуется стабильный доход и льготы. Более того, поскольку российские кандидаты обычно подают заявки и назначаются судьями после достижения 25-летнего возраста, то таким молодым юристам зарплаты судей могут показаться достаточно высокими.

За последние несколько лет значительное повышение зарплат судей сделало судебную систему более привлекательной для молодых юристов, и конкуренция среди них за должности судей значительно выросла. Но в крупных городах даже такие зарплаты могут быть недостаточными для привлечения наилучших умов в судебную систему. Если это возможно, российской судебной системе следует самой контролировать зарплату судей и избегать любой ее увязки с увеличением выплат государственным служащим и депутатам.

¹³ Constitution of the United States. Article III. Section 1.

В США подготовке будущих судейских кадров уделяется очень большое внимание. Судьи назначаются на должности, как правило, после достижения 40 лет и позже, и судейской карьере обычно предшествует длительное участие в рассмотрении гражданских дел, в представлении интересов обвинения или защиты в уголовных делах. Новые судьи могут иметь значительный адвокатский опыт, но им, тем не менее, необходимо получить уникальные для судейской работы знания и навыки. Новым судьям следует забыть о своей предыдущей работе, о прежних личных и профессиональных связях, о культуре на прежней работе и о своей привычной реакции на различные ситуации.

Федеральная система правосудия предоставляет новым судьям два недельных курса подготовки в плане профессиональной ориентации, которые способствуют их адаптации к роли судьи, приобретению необходимых судейских навыков, пониманию этических норм поведения и необходимости соблюдения этих норм. В случае с новыми федеральными окружными судьями внимание уделяется ознакомлению специалистов по гражданскому праву с уголовными процедурами, а специалистов по уголовному праву — с гражданскими процедурами. Новые окружные судьи также уделяют много времени интерактивным семинарам для обсуждения гипотетических этических дилемм, для выявления проблем по руководству судебными клерками и другим персоналом, посещают федеральные тюрьмы для бесед с заключенными и ознакомления с условиями, в которых приговоренные их судами преступники будут отбывать наказание. Некоторые штаты организуют официальные программы наставничества для встреч опытных судей с молодыми, чтобы помочь новичкам адаптироваться к судебной культуре с помощью конфиденциальных советов и рекомендаций по личным и профессиональным вопросам, касающимся работы судьи.

Курсы подготовки призваны помочь новым судьям осознать их роль, развить неприятие внешнего влияния, определить юридические и другие ресурсы для дальнейшей работы и сформировать инстинктивное понимание того, какие действия могут негативно сказаться на общественном доверии. Программы и публикации направлены непосредственно на новых судей и помогают создать общие стандарты навыков и поведения.

Новым федеральным судьям предоставляется набор практических инструкций, видеозаписей и публикаций, сделанных специально для судей. В большинстве из них содержится лишь то, что судьям следует знать для исполнения своих задач, и они составлены в очень краткой форме, поскольку судьи слишком заняты, чтобы читать длинные тексты. Подготовка новых федеральных судей основывается на понимании, что эти судьи являются высококлассными юристами, готовыми познавать новые области права.

Один из ключевых методов обеспечения личной независимости судей — это защита их от давления и влияния со стороны руководства судов, отдельных личностей или организаций вне судебной системы. Хотя структура судов в США и напоминает структуру российских судов, взаимоотношения между судьями судов первой инстанции, апелляционных судов и верховных судов, между судьями и председателями судов сильно отличаются. В отличие от российских коллег, председатели судов и судьи судов более высокой инстанции в федеральной системе правосудия США не имеют практически никакой власти в том, что касается отбора судей, по-

вышения судей в должности и распределения дел. Это отличие является ключевым в плане ограждения судей от влияния судебной иерархии. Федеральные судьи работают без начальника и руководят судом (сотрудниками) независимо.

Председатели судов не имеют контрольных функций по отношению к другим судьям, кроме обязанности рассмотрения председателями окружных судов жалоб на поведение и непринятие мер. Председатели судов работают с главными клерками (управляющими делами) по хозяйственным вопросам деятельности судов, по вопросам оборудования, финансовым и кадровым вопросам. Дела распределяются методом случайной выборки.

Данная культура ограничения взаимного влияния распространяется на отношения между председателем суда и судьями всех уровней. В федеральной системе правосудия председатели судов назначаются на основе ротации на определенный срок по принципу старшинства. Ротация способствует взаимному уважению и ответственности, поскольку работающие долгие годы вместе судьи знают, по крайней мере, пару своих коллег, которые способны возглавить суд. Одновременно председатели судов знают, что могут вернуться на должность обычного судьи, когда закончится срок их председательства.

Одним из главных факторов защиты судей от внешних нападок является сильное судебное руководство, которое не боится выступить против других ветвей власти в защиту судей. В Америке таким лицом является Председатель Верховного суда США, который исполняет эту роль в отношении федеральной системы правосудия и чьи действия и заявления касаются всех судей страны.

Вряд ли кто осмелится оспаривать роль Председателя Верховного суда США Джона Маршалла в деле создания независимой системы правосудия и защиты конкретных судей от нападок. Хотя его назначение было по своей природе политическим, он удивил всех своей последовательной и стойкой защитой судебной власти и ее независимости. Точно так же Верховный судья Уильям Ренквист решительно защищал судебную систему и часто указывал политикам, что они преступают черту здоровой критики системы правосудия. Например, в последние годы его работы в Верховном суде некоторые члены Конгресса угрожали инициировать процедуру импичмента в отношении судей, когда те не соглашались с окончательным утверждением дел. Верховный судья Ренквист осудил такие намерения. Отмечая «угрозы импичмента федеральным судьям, чьи решения некоторые рассматривают как не соответствующие генеральной линии», он напомнил о «непопулярных решениях федеральных судей по делам о десеграции, которые сегодня представляют собой восхитительную страницу нашей истории». Он подчеркнул, что «власть Конгресса отстранять судей путем импичмента не распространяется на судебные решения»¹⁴.

Судья Верховного суда США в отставке Сандра Дей О'Коннор в своей речи в Джорджтаунском университете (март 2006 г.) отметила, что «хартии и конституции не защищают независимость суда, это делают люди»¹⁵. Для того чтобы обществен-

¹⁴ *Wheeler R.R.* Chief Justice Rehnquist as Third Branch Leader // JUDICATURE. 2005. Vol. 89. No. 3. P. 123, quoting William Rehnquist, 2004 Year-End Report on the Federal Judiciary (Washington, DC, Jan. 1, 2005), available: URL: <http://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/2005year-endreport.pdf>

¹⁵ March 9, 2006 Speech by Sandra Day O'Connor at Georgetown University, Washington. См.: URL: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5255712> DC, as reported by National Public Radio.

ность была вовлечена в дело защиты независимости суда, она должна осознать ее значение. За последние 10 или 15 лет суды активно искали возможности встречи с гражданами для разъяснения задач судов. Федеральные суды и суды штатов разработали большой набор механизмов для информирования общественности. Они открывают двери для граждан, чтобы те больше узнали о работе судов, о праве и процессуальных действиях. Они приглашают граждан высказывать мнения о качестве судебных услуг и администрирования и вовлекают в процесс принятия решений по таким вопросам, как доступность правосудия, график работы судов, их местоположение и архитектура, а также по множеству других вопросов, не относящихся к процессу принятия решений в конкретных случаях.

Несколько судебных систем штатов и Федеральный судебный центр запустили обширные программы помощи школьным учителям в разработке учебных программ и занятий. Часто такие программы включают видеозапись судебных разбирательств, инсценировку судебных заседаний, материалы по самым известным делам и уроки истории о судах. Часто предлагаются видеозаписи текущих дел, чтобы ученики могли понять, как судьи принимают решения по реальным делам.

Штаты также имеют программы, по которым верховные суды штатов или апелляционные суды проводят «выездные» заседания на территории штата в образовательных целях — в школах или местностях, где суды отсутствуют. Часто после заседаний проходят дискуссии о судах. «Судейские бюро» предоставляют судей в качестве докладчиков для местного населения и для школьных образовательных программ и мероприятий. Кроме того, другие суды проводят образовательные программы для граждан по конкретным областям права, которые представляют интерес или необходимы в плане обеспечения прав потребителей. Административный офис судов США предлагает набор информации и разъяснений для помощи федеральным судьям в подготовке их выступлений в школах и местных организациях.

Некоторые штаты проводят исследования среди клиентов судебной системы, чтобы получить мнение граждан о работе судов, а многие штаты имеют комиссии на уровне всего штата или определенной местности, в которые входят граждане (иногда большинство граждан) и которые советуют судам, как улучшить доступность правосудия. Штат Нью-Мексико проводит «судебные инновационные туры». Верховный судья штата ездит в местные суды для встречи с жителями, чтобы узнать, каковы предметы их судебной и юридической озабоченности, а также инновации, апробированные местными судами.

Американская ассоциация юристов объединила усилия с отставными представителями всех трех ветвей власти для улучшения учебных программ по гражданскому праву и управлению в начальных и средних школах США. Каждый год Ассоциация отмечает «День права» общественными образовательными программами в школах и в различных районах страны.

Наконец, некоторые суды штатов проводят специальные образовательные программы для журналистов, чтобы повысить точность их материалов о судах и обсудить вопросы, касающиеся доступа прессы в зал суда¹⁶. В ряде штатов есть программы подготовки судов и ассоциаций адвокатов в плане предоставления по-

¹⁶ См.: For a list of state court programs see the National Center for State Courts information on public trust and confidence. URL: http://www.ncsconline.org/projects_Initiatives/PTC/PublicUnderstand.htm#public

нютной информации журналистам для использования в их материалах и в том, как поступать в случае опубликования в прессе неточной и вводящей в заблуждение информации.

Ключевым фактором программ, направленных на повышение общественного доверия к судам, является та роль, которую судьи играют при встречах, при информировании и реагировании на мнения граждан всех возрастов. Суды и судьи, которые участвуют в таких программах, сообщают, что узнали от граждан много нового в плане осуществления правосудия. Граждане испытывают больше уважения к судам, когда осознают, что могут внести свой вклад в их работу, и больше понимают о деятельности судов благодаря образовательным программам. Помимо этого, необходимо разработать и внедрить прозрачный и эффективный метод изучения жалоб граждан на поведение судей. Граждане должны быть уверены, что: 1) судьи справедливо и беспристрастно рассматривают дела и принимают решения; 2) на судей распространяется действие тех же законов, что и на обычных граждан; 3) судьи несут ответственность за этические нарушения; 4) жалобы граждан внимательно рассматриваются справедливым и транспарентным образом.

Согласно статистике, более 90% жалоб на федеральных судей являются незначительными и подаются в ответ на неблагоприятное решение дела, а не в связи с нарушением этики или норм поведения. Однако суды должны рассматривать каждую жалобу, чтобы продемонстрировать общественности справедливость судебного процесса. За последние годы было несколько случаев полемики в отношении жалоб граждан по поводу нарушения этики и норм поведения, а также в связи с неспособностью судебной системы принять адекватные исправительные меры или санкции против конкретного судьи.

Помимо импичмента, раздел 372с главы 28 Закона США 1980 г. «О поведении и неспособности судей» устанавливает правила рассмотрения жалоб на нарушение норм судебного поведения или недееспособности судьи. С момента принятия документа в практике произошли некоторые изменения, а Конгресс дважды выражал сильную озабоченность по поводу неспособности судов расследовать и принимать меры против судей, нарушающих нормы поведения. Граждане также отмечали проблемы с поиском информации о том, как подать жалобу.

Недавнее рассмотрение вопросов исполнения Закона «О поведении и неспособности судей», который дает гражданам право подавать жалобы в связи с неправильным поведением судьи или его неспособностью исполнять обязанности судьи по физическим или умственным причинам, обнаружило, что федеральным судьям США следует подробнее ознакомиться с этим Законом. Комиссия по изучению исполнения Закона «О поведении и неспособности судей» во главе с судьей Верховного суда Стефаном Брейером рекомендовала предоставить дополнительные образовательные ресурсы, а также доступ судьям к конкретным делам (с измененными именами и другой идентифицирующей информацией), в которых жалобы привели к исправительным мерам или остались без удовлетворения¹⁷. Доступ к конкретным делам, которые привели (или не привели) к исправительным мерам, позволит судьям понять нюансы применения закона. Сравнивая факты конкретных дел, судьи

¹⁷ Implementation of the Judicial Conduct and Disability Act of 1980 // A Report to the Chief Justice, The Judicial Conduct and Disability Act Study Committee. 2006. Sept. P. 123.

лучше смогут понять, что является нарушением Закона США 1980 г. «О поведении и неспособности судей», и какое именно поведение запрещено этим Законом, устанавливающим только общие стандарты.

Уже цитировавшаяся выше судья Верховного суда США в отставке Сандра Дей О'Коннор отмечала, что «независимость судов не появляется сама по себе, ее ужасно трудно создать и гораздо легче разрушить, чем это себе представляет большинство людей». Независимо от того, насколько эффективным, справедливым и транспарентным институтом является судебная система, решения, которые влияют на каждодневную жизнь граждан, принимаются людьми. Некоторые из решений имеют противоречивый характер, многие из них оказывают существенное влияние на основные институты государственной власти, на бизнес и конкретных людей. В конечном счете личные качества, умение и навыки, знания и независимость, проявляемые в принятии решений каждым конкретным судьей, определяют, может ли этот судья поддаться целенаправленной манипуляции или давлению общественного мнения. Созданная самими судьями судебная культура также способствует этическому поведению судей.

Американские суды обсуждают вопросы избрания судей, роль различных интересов в отборе федеральных судей, методы рассмотрения жалоб граждан и привлечения судей к ответственности за ненадлежащее поведение. Одновременно российские суды рассматривают такие противоречивые вопросы, как раскрытие информации о финансовых активах и доходах, отношения судов с прессой, судебское образование и целый набор других вопросов, влияющих на поведение судьи. Проблема судебной независимости и независимости индивидуальных судей будет всегда важна, поскольку судебная независимость (институциональная и индивидуальная) зависит от очень многих факторов. Многим из них (критерии отбора судей, содержание судебного образования, методы расследования, принятия решения и информирования о случаях неправильного поведения судей) должно уделяться постоянное внимание. К счастью, постоянно меняющаяся ситуация и постоянные усилия российской и американской судебных систем открывают широкие возможности для обмена опытом и уроками в предстоящие годы.

В заключение хотелось бы сказать несколько слов о доктрине «судейского активизма» — феномене неоднозначном и имеющем как ярых противников, так и преданных сторонников. Согласно этой доктрине, судьи должны принимать самое активное участие в толковании законов. Возникновение концепции «судейского активизма» тесно связывается с феноменом существования судебного правотворчества. Великие английские юристы весьма по-разному оценивали это явление. У. Блекстон считал судебное правотворчество наиболее сильной характеристикой общего права, а Д. Бентам рассматривал это явление как узурпацию судебной властью законодательной функции (за что подвергался критике со стороны еще одного великого английского правоведа Д. Остина).

«Black's Law Dictionary» определяет судебский активизм как «философию принятия решений судьями, в рамках которой судьи позволяют своим личным взглядам на политику и общественные интересы, помимо прочих факторов, формировать их решения, при этом предполагается, что приверженцы этой философии имеют тенденцию изыскивать нарушения действующей Конституции и стремятся игно-

рировать прецедент»¹⁸. В самом общем виде судейский активизм — это выход судьи в процессе правотворчества за рамки буквы Конституции, формулирование новых правовых позиций и активное реагирование на новые социально-экономические условия.

Современные сторонники этого феномена рассматривают судейский активизм как явление либерального характера, расцвет которого пришелся на 40–60-е гг. прошлого столетия. Именно в это время Верховный суд США активно перешел к поддержке и защите гражданских прав и свобод, а политическая враждебность по отношению к судебной власти возросла до такой степени, что начали появляться прямые угрозы не исполнять решения Верховного суда и освободить от должности входящих в его состав судей. В то время председателем Верховного суда США был Эрл Уоррен, назначенный на эту должность Президентом Дуайтом Эйзенхауэром (1953–1961). При Уоррене были приняты такие знаменитые решения, как «*Браун против Совета по образованию*»¹⁹ и «*Миранда против штата Аризона*»²⁰.

Сторонники судейского активизма видят положительную роль этого феномена в том, что судьи Верховного суда и другие судьи могут и должны творчески толковать тексты Конституции и законодательных актов в целях служения насущным потребностям современного общества, в то время как избираемые «политические» ветви федеральной власти и (или) органы законодательной и исполнительной власти штатов, с точки зрения судей-активистов, оказались не в состоянии удовлетворить эти потребности. При этом, в рамках данной парадигмы, судьи не должны опасаться выйти за пределы своей традиционной роли толкователей Конституции и законов, дабы сыграть роль независимых творцов политики и доверенных лиц общества.

Противники судейского активизма именуют его последователей законодателями в мантиях и полагают, что судейский активизм нарушает принцип разделения властей посредством успешного создания новых правовых норм, которые зачастую оказывают воздействие на весь американский народ, вместо того чтобы просто рассмотреть и разрешить конкретное дело. Они утверждают, что Конгресс имеет право издавать законы, и очевидно, что судебная ветвь власти не обладает полномочиями в сфере законодательной деятельности. Судейский активизм в их глазах есть не что иное, как узурпация власти, наиболее ярко проявляющаяся в решениях, вынесенным по делам, затрагивающим вопросы социальной политики. Судейский активизм означает, что судья нарушает компетенцию соответствующего суда или

¹⁸ Takings Clause Jurisprudence: Muddled, Perhaps; Judicial Activism, No. DF O'Scannlain, Geo. JL & Pub. Policy, 2002.

¹⁹ Это дело (1954 г.) касалось расовой сегрегации школьников. Тогда Верховный суд единогласно постановил, что «доктрине “разделенных, но равных” прав не место в сфере образования» и что сегрегация в муниципальных школах лишает чернокожих детей «равной защиты законами, гарантированной Четырнадцатой поправкой».

²⁰ Это редкий пример широкой пропаганды судебного решения. Мало кто сегодня не слышал слова, что арестованный имеет право хранить молчание, что все сказанное им может быть использовано против него, что он имеет право на присутствие на допросе адвоката, а если не может позволить себе нанять адвоката, то последний будет ему предоставлен. Но большинство не догадываются, что эти слова, ставшие общим местом в полицейских боевиках, есть воспроизведение формулировки судебного решения, принятого в 1966 г. Верховным судом США, который потребовал, чтобы полицейские при совершении арестов зачитывали арестованным так называемое «предупреждение Миранды».

создает правовую норму, которая существенно отходит от доктрины общего права и не соответствует духу Конституции²¹.

В заключение следует отметить, что несмотря на тот факт, что Россия и США — страны, относящиеся к разным правовым семьям, и далеко не весь позитивный американский опыт следует пытаться в адаптированном виде применять в российских условиях, тем не менее, ряд моментов заслуживает пристального внимания. Правильным представляется критерий отбора кандидатов на судейские должности, в соответствии с которым процесс отбора основан на правовых познаниях и личных качествах кандидатов, необходимых для отправления правосудия. Было бы также целесообразным увеличить срок минимального опыта практической юридической работы для кандидатов на судейские должности. При подготовке новых судейских кадров следует уделять больше внимания навыкам, поведению и знаниям, являющимся уникальными и необходимыми для судейской работы, нежели рассмотрению стандартных вопросов материального права, которые судьи уже изучили за время получения юридического образования и в период работы до занятия должности судьи. Наконец, самое главное: российские судьи должны постараться модифицировать самоидентификацию и в полной мере ощутить себя творцами правосудия, перестав при этом ощущать себя чиновниками.

²¹ Kermit Roosevelt, Oct. 15, 2006. *The Myth of Judicial Activism: Making Sense of Supreme Court Decisions* (Yale University Press Publishers). P. 272.