



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
13 August 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия
Пункт 70(b) предварительной повестки дня*
**Поощрение и защита прав человека:
вопросы прав человека, включая
альтернативные подходы в деле содействия
эффективному осуществлению
прав человека и основных свобод**

Независимость судей и адвокатов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу о независимости судей и адвокатов Габриелой Кнауль в соответствии с резолюцией 17/2 Совета по правам человека.

* A/67/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов

Резюме

В настоящем докладе рассматриваются два аспекта, связанных с явлением коррупции: коррупция в судебной системе и борьба с коррупцией через суды.

В первой части приводится анализ последствий коррупции в судебной системе, а также рассматриваются элементы, необходимые для ограждения судебной системы и работников судебных органов от условий, порождающих коррупцию, и для укрепления их потенциала по предотвращению и пресечению всех проявлений коррупции в судебной системе. Поскольку судебная система служит для осуществления контроля за другими государственными учреждениями, наличие независимых и некоррупцированных судебных органов имеет крайне важное значение для поддержания принципа верховенства права и обеспечения соблюдения прав человека, а также для осуществления надзора за надлежащим выполнением государственных функций.

Кроме того, в силу указанных особенностей судебная система является идеальным механизмом для активизации борьбы с коррупцией в широком смысле. В этой связи во второй части доклада рассматривается вопрос о роли работников судебных органов и других сотрудников системы правосудия в ведении эффективной борьбы против коррупции. Особое внимание обращается на важность уважения и сохранения независимости судей, прокуроров и адвокатов, на необходимость разделения властей, а также необходимость обеспечения институциональной и эффективной безопасности всех сотрудников системы правосудия, особенно при рассмотрении дел о коррупции в особо крупных размерах.

В заключительной части доклада приводится ряд рекомендаций, которые, как указал Специальный докладчик, следует рассматривать с учетом предыдущих докладов о независимости судей, прокуроров и адвокатов. Специальный докладчик полагает, что эти рекомендации должны быть положены в основу государственной и иной политики, направленной на предотвращение и пресечение коррупции, а также на укрепление верховенства права.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Деятельность Специального докладчика	5
III. Коррупция в судебной системе	6
А. Контекст и рамки	7
В. Последствия коррупции в судебной системе	10
С. Гарантии от коррупции в судебной системе	12
IV. Борьба с коррупцией с помощью судебной системы	23
V. Выводы	26
VI. Рекомендации	27

I. Введение

1. Распространенность явления коррупции и ее пагубные последствия для экономического и социального развития становятся все более острой проблемой как для государств, так и для всего международного сообщества. Предпринимаются самые разнообразные попытки для борьбы с этим явлением, однако их результаты носят неоднозначный характер. Вместе с тем, как представляется, до сих пор не прилагается достаточно согласованных усилий, которые были бы направлены непосредственно на решение проблемы коррупции в судебной системе как отдельного явления с его уникальными особенностями и которые бы напрямую касались работников судебной системы и предусматривали их участие.

2. Коррупция в судебной системе, вызывающая критику со стороны представителей как частного, так и государственного сектора, непосредственно подрывает принцип верховенства права и способность судебной власти гарантировать защиту прав человека. Осознание этого факта привело к тому, что многие государства стали уделять приоритетное внимание вопросам подотчетности судебных органов и необходимости разработки детальных принципов, которыми следует руководствоваться при выполнении судебных функций. В свете этого представители судебных органов различных государств и представители государств с различными правовыми традициями разработали и приняли Бангалорские принципы поведения судей (E/CN.4/2003/65, приложение) в качестве руководства в отношении универсальной судебной этики и повышения добросовестности судебных органов. Бангалорские принципы постепенно внедряются в различных компонентах судебной системы, в связи с чем государства принимают эти принципы на национальном уровне или разрабатывают собственные принципы поведения судей по образцу Бангалорских принципов.

3. В разделе III приводится анализ последствий коррупции в судебной системе, а также рассматриваются параметры, необходимые для ограждения судебной системы и работников судебных органов от условий, порождающих коррупцию, и для укрепления их потенциала по предотвращению и пресечению всех проявлений коррупции в судебной системе. Специальный докладчик рассматривает, в частности, существующие противоречия между требованиями независимости и подотчетности судей. Поскольку судебная система служит для осуществления контроля за другими государственными учреждениями, наличие независимых и некоррупцированных судебных органов имеет крайне важное значение для поддержания принципа верховенства права и обеспечения соблюдения прав человека, а также для осуществления надзора за надлежащим выполнением государственных функций.

4. В силу указанных особенностей судебная система является надлежащим механизмом для расследования, преследования и наказания актов коррупции. В разделе IV рассматривается эта важнейшая роль сотрудников судебных органов и других работников системы правосудия. Особое внимание обращается на важность уважения и сохранения независимости судей, прокуроров и адвокатов, на необходимость разделения властей, а также необходимость обеспечения институциональной и эффективной безопасности всех сотрудников системы правосудия, особенно при рассмотрении дел о коррупции в особо крупных размерах.

5. Специальный докладчик предприняла попытку изучить различные факторы, лежащие в основе роста коррупции в судебной системе, а также меры, которые можно и необходимо принять для предотвращения и пресечения коррупции на уровне государства и судебной системы. Проведенный анализ и подготовленные рекомендации основаны на международных стандартах независимости судей, прокуроров и адвокатов, которые наряду с национальным законодательством и нормами международного права о борьбе с коррупцией обеспечивают надлежащие ориентиры для борьбы с коррупцией в судебной системе при соблюдении независимости судей и прав человека.

II. Деятельность Специального докладчика

6. Информация о деятельности Специального докладчика за период после представления ее последнего доклада Генеральной Ассамблее приводится в ее докладе Совету по правам человека (A/HRC/20/19). За этот период Специальный докладчик участвовала в различных мероприятиях, информация о которых приводится ниже.

7. С 4 по 6 мая 2012 года Специальный докладчик принимала участие в ежегодном совещании Калифорнийской академии адвокатов, выступающих в апелляционных судах, в городе Кармел, штат Калифорния, Соединенные Штаты Америки.

8. С 19 по 29 мая 2012 года она находилась с официальным визитом в Пакистане. Доклад об этом визите будет представлен Совету по правам человека в июне 2013 года. Специальный докладчик благодарит правительство Пакистана за эффективное содействие. Она также хотела бы поблагодарить правительства Сальвадора и Российской Федерации за приглашения посетить их страны во второй половине 2012 года и в 2013 году, соответственно.

9. С 4 по 6 июня 2012 года Специальный докладчик выступила с докладами на двух конференциях: первое выступление состоялось на конференции, посвященной роли Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов и универсальным стандартам, в Католическом университете им. Андреса Бельо в городе Каракас, а второе — на 48-й ежегодной конференции Межамериканской ассоциации адвокатов на острове Маргарита в Венесуэле (Боливарианская Республика).

10. 25 июня 2012 года Специальный докладчик представила Совету по правам человека свой ежегодный тематический доклад (A/HRC/20/19), а также доклады о ее официальных поездках в Румынию, Болгарию и в Турцию, состоявшихся в мае и октябре 2011 года, соответственно (A/HRC/20/19 и Add.1–3). В ее тематическом докладе основное внимание уделялось индивидуальным и институциональным параметрам обеспечения и укрепления объективности, беспристрастности, независимости и подотчетности прокуроров и органов, осуществляющих судебное преследование. Кроме того, она представила предварительный доклад о проведенном ею глобальном тематическом исследовании, касающемся образования в области прав человека и подготовки специалистов по правовым вопросам (A/HRC/20/20). На двадцатой сессии Совета по правам человека 26 июня она приняла участие в качестве члена дискуссионной группы в параллельном мероприятии, которое было посвящено проблеме побивания камнями и на котором в первую очередь обсуждались вопросы, касающиеся то-

го, что участники судебной системы могут и обязаны предпринять для искоренения практики побивания женщин камнями.

11. Специальный докладчик направила просьбы или напоминания об организации посещений следующих стран в 2011 и 2012 годах: Аргентины, Венесуэлы (Боливарианской Республики), Индии, Ирана (Исламской Республики), Китая, Малайзии, Мальдивских Островов, Непала, Того, Соединенных Штатов Америки и Филиппин. Она хотела бы предложить правительствам указанных стран рассмотреть вопрос о направлении ей приглашения для посещения этих стран в ближайшем будущем. Она также хотела бы поблагодарить правительства, которые уже дали положительный ответ на ее просьбу об организации посещения их стран.

III. Коррупция в судебной системе

12. За период своего пребывания в должности Специальный докладчик пришла к выводу о том, что коррупция является одной из серьезнейших проблем, затрагивающих все слои общества. Она особенно обеспокоена сообщениями о коррупции в судебной системе, которая ставит под угрозу саму концепцию независимости судебной власти и представителей юридической профессии. Специальный докладчик полагает, что, хотя коррупция представляет собой многогранное явление, которое с трудом поддается предотвращению, выявлению и пресечению, все же существуют возможности для принятия мер для создания обстановки и условий, которые позволяли бы предупреждать и искоренять эту проблему. Крайне важно, чтобы в таких мерах, которые должны учитывать международные стандарты, а также правовые, политические, экономические, социальные и культурные условия конкретной страны, предусматривались специальные мероприятия, направленные на предупреждение и искоренение коррупции в судебной системе.

13. Проблема коррупции носит общесистемный характер, и ее нельзя игнорировать при рассмотрении вопросов, связанных с независимостью судей и адвокатов. Коррупция в судебной системе обычно подрывает усилия всех других учреждений и может порождать безнаказанность (см., например, A/65/274, пункт 44). В то же время коррупцию трудно обнаружить, и она может проникать в различные общественные структуры, будь то государственные органы исполнительной и законодательной власти, или частные. Все три ветви государственной власти должны создать механизмы для обеспечения соблюдения национального законодательства и норм международного права, однако полиция, работники прокуратуры и судьи могут лучшего всего справиться с задачей борьбы с коррупцией посредством проведения надлежащих расследований, организации судебного преследования и привлечения виновных к уголовной, гражданской или административной ответственности за акты коррупции.

14. Судебная система, беспристрастность и неподкупность которой не вызывало бы сомнений, является важнейшим институтом обеспечения соблюдения принципов демократии и верховенства права. Специальный докладчик разделяет мнение о том, что даже когда все другие защитные механизмы не приносят результатов, судебная система обеспечивает надежный оплот против любых

посягательств на предусмотренные законодательством права и свободы на государственном и глобальном уровнях¹.

А. Контекст и рамки

15. Предупреждение и пресечение коррупции относятся к числу важнейших задач, стоящих перед государствами. Во многих международных документах указывается, что явление коррупции угрожает всему миру. Хотя масштабы и размах коррупции часто бывает сложно оценить, были выявлены определенные факторы и условия, которые способствуют возникновению среды, благоприятной для коррупции. Устранение таких факторов упрощает задачу выявления и пресечения коррупции.

Определение понятия «коррупция» и контекст

16. Организация «Транспэрэнси интернэшнл» определяет коррупцию как «злоупотребление доверенной властью в целях извлечения личной выгоды»². Таким образом, это определение включает как финансовую или материальную выгоду, так и нематериальную выгоду. Кроме того, разделяется коррупция в крупных и мелких размерах. Коррупция в крупных размерах предусматривает передачу больших денежных сумм, чтобы заручиться поддержкой или содействием со стороны высокопоставленных должностных лиц. Коррупция в крупных размерах может нанести ущерб или даже очень серьезный ущерб всей экономике соответствующего государства. Коррупция в мелких размерах подразумевает передачу менее крупных денежных сумм, получая которые некоторые лица стремятся дополнить свои низкие зарплаты.

17. На данном этапе важно отметить, что культурный и социальный контекст играет важную роль при определении понятия «коррупции». Поведение и поступки можно оценивать и истолковывать по-разному. В некоторых культурах определенные виды поведения, например дарение подарков, необязательно будут считаться коррупцией. Таким образом, граница между соблюдением культурных традиций и коррупцией оказывается размытой. Если по тем или иным причинам в конкретной культурной и социальной среде определенные виды действий, классифицируемых как коррупция, считаются приемлемыми, то это будет иметь серьезные негативные последствия для мер по борьбе с коррупцией. Например, в тех местах, где богатство ассоциируется с почетом и высоким социальным статусом вне зависимости от того, каким образом оно было приобретено, как правило, не обеспечивается соблюдение антикоррупционного законодательства.

Нормативно-правовая база

18. Настоящий доклад представляется в соответствии со статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, в которой провозглашается принцип равенства всех лиц перед судами и трибуналами и гарантируется право на разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основе закона, а также в соответствии с Кон-

¹ United Nations Office on Drugs and Crime, *Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct*, September 2007.

² Transparency International, *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*.

венцией Организации Объединенных Наций против коррупции (резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи, приложение)³. Указанная конвенция предусматривает криминализацию целого ряда видов коррупции и обязывает государства-члены принимать эффективные превентивные меры для защиты целостности своих институтов и создавать основы для укрепления международного сотрудничества⁴. В Конвенции приводится неисчерпывающий перечень подлежащих предупреждению и пресечению конкретных видов или актов коррупции, включая подкуп, хищение, злоупотребление влиянием в корыстных целях и злоупотребление служебным положением, незаконное обогащение, отмывание доходов от преступлений и воспрепятствование осуществлению правосудия.

19. По мнению Специального докладчика, Конвенция против коррупции является важным правовым документом, в котором содержатся общие положения о принятии превентивных мер, введении уголовной ответственности и осуществлении правоохранительной деятельности, международном сотрудничестве, возвращении активов, оказании технической помощи и обмене информацией, которые должны осуществляться с участием государственного и частного секторов, судебной власти и прокуратуры, а также гражданского общества.

20. Нормативно-правовую базу противодействия коррупции также образуют основные принципы независимости судебных органов, Бангалорские принципы поведения судей, Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, Стандарты профессиональной ответственности и декларация основных обязанностей и прав прокуроров и Основные принципы, касающиеся роли юристов.

Коррупция в судебной системе

21. Организация «Транспэрэнси интернэшнл» считает, что коррупция в судебной системе включает все формы ненадлежащего влияния на непредвзятость судебного процесса со стороны любого представителя судебной системы². В 2004 году предыдущий Специальный докладчик отметил, что явление коррупции в системе судебной власти по всему миру выходит далеко за пределы экономической коррупции в виде нецелевого использования средств, выделяемых судебной системе, или в виде взяток. В частности, было отмечено, что явление коррупции в судебной системе может быть связано с внутренними административными проблемами судебной власти или обретать форму заинтересованного участия в судопроизводстве и вынесении судебных решений вслед-

³ В числе других важных международных и региональных правовых документов можно назвать резолюции 55/25 и 51/191 Генеральной Ассамблеи, Конвенцию Африканского союза о предупреждении и пресечении коррупции, конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию и об уголовной ответственности за коррупцию, а также резолюцию (97) 24 Комитета министров Совета Европы о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией, Рамочное решение Совета Европейского союза «О борьбе с коррупцией в частном секторе», Протокол Экономического сообщества западноафриканских государств о борьбе с коррупцией, Межамериканскую конвенцию против коррупции Организации американских государств и Протокол Сообщества по вопросам развития стран юга Африки о борьбе с коррупцией.

⁴ United Nations Office of Drugs and Crime, *Compendium of International Legal Instruments on Corruption*, Second ed., Vienna, 2005.

ствие политизации судебной власти, клановой зависимости судей или любых форм судебного протекционизма (E/CN.4/2004/60, пункт 39).

22. Коррупция в судебной системе начинается на этапе предварительного судебного расследования и процедур, охватывает судопроизводство и вынесение решений и заканчивается принудительным исполнением решений судебными приставами или исполнителями². Деятельность Специального докладчика ограничивается проблемой коррупции в судебной системе, в том числе в среде судей, прокуроров и представителей юридической профессии. Специальный докладчик понимает, что коррупция в рядах полиции, судебного персонала и сотрудников, отвечающих за исполнение судебных решений, является чрезвычайно важной проблемой, которая имеет непосредственное отношение к коррупции в собственно судебной системе, однако ограниченный объем настоящего доклада не позволяет детально рассмотреть конкретные особенности актов коррупции в системе отправления правосудия в целом.

23. Для разработки любых мер по борьбе с коррупцией в судебной системе необходимо выделить ряд аспектов коррупции среди судей, прокуроров, адвокатов и в системе в целом. К числу непосредственных проявлений коррупции в судебной системе относятся взятки в денежной форме, в виде подарков, услуг различного рода, включая сексуальные, приглашений на банкеты, организации развлечений или отдыха за рубежом. Наиболее скрытыми видами коррупции, с которыми может быть труднее всего бороться, являются фаворитизм по отношению к какой-либо адвокатской конторе, поддержание тесных контактов с отдельными адвокатами, обещание дополнительных возможностей после выхода на пенсию по линии государственных органов или компаний, или же передача адвокатским конторам контрактов на оказание консультативных услуг.

24. Кроме того, в судебной системе существуют и некоторые внутренние факторы, например взаимная протекция между судьями на различных уровнях судебной системы, кумовство, отсутствие объективных критериев и транспарентности в административных органах судебной власти (продвижение судей по службе, распределение средств, кадровая политика и распределение дел), отсутствие надлежащей отчетности, которые способствуют процветанию коррупции в судебной системе.

25. По данным исследования, проведенного в 2007 году организацией «Транспэрэнси интернэшнл», в судебной системе наибольшее распространение получили два вида коррупции: политически мотивированное вмешательство в судебные разбирательства со стороны исполнительной либо законодательной ветвей правительства, а также взяточничество. Политически мотивированное вмешательство призвано оказать давление на судей и судебный персонал, чтобы заставить их вынести решение в пользу влиятельного политического или экономического образования, а не в соответствии с законом. Подобное вмешательство осуществляется целым рядом способов, включая угрозы, запугивание, дачу взяток, манипуляции в процессе назначения судей и оказание давления в вопросах заработной платы и условий работы².

26. Как явствует из того же исследования, ни одна сфера деятельности судебной системы не застрахована от взяточничества: сотрудники судебных органов могут вымогать деньги за работу, которая относится к их должностным обязанностям; адвокаты могут брать дополнительную плату за ускорение или замедление процесса рассмотрения дел или же за передачу дел судьям, которые

известны тем, что берут взятки за вынесение желаемых решений². Сами судьи могут брать взятки за ускорение или замедление процесса рассмотрения дел либо за принятие или отклонение апелляций, а также активно стремиться повлиять на решения, принимаемые другими судьями, или же просто выносить решения, не соответствующие действующему законодательству и правилам.

27. Прокуроры и прокуратура также подвергаются подобному вмешательству и могут подвергаться давлению с целью прекратить расследование или преследование по делу или же игнорировать какие-либо улики, если в деле фигурирует высокопоставленное должностное лицо.

28. Как представляется, о коррупции среди представителей юридической профессии имеется гораздо меньше подтвержденных сведений по сравнению с коррупцией среди лиц, участвующих в судопроизводстве в силу занимаемой ими должности. Это не означает, что адвокаты не имеют прямого или косвенного отношения к деятельности, связанной с коррупцией, или не должны играть важную роль в процессе выявления и пресечения актов коррупции. Кроме того, адвокаты и адвокатские конторы могут использоваться как посредники при осуществлении мошеннических деловых операций, например путем создания юридических структур, которые выглядят совершенно законно, а на деле используются для отмывания средств. Недавно Международная ассоциация юристов в сотрудничестве с Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Организацией экономического сотрудничества и развития приступила к осуществлению проекта под названием «Антикоррупционная стратегия для профессиональных юристов», в котором основное внимание уделяется роли адвокатов в борьбе с коррупцией. Обследование, проведенное в рамках этой инициативы, показало, что многим адвокатам или их коллегам поступали предложения стать посредниками в коррупционных схемах. Кроме того, большое число адвокатов заявили, что коррумпированные адвокатские конторы или адвокаты перехватывают их клиентуру⁵.

В. Последствия коррупции в судебной системе

29. В связи с принятием Конвенции против коррупции было высказано следующее:

«Коррупция — это страшная чума, которая поражает общество самым различным образом. Она подрывает демократию и верховенство права, ведет к нарушению прав человека, препятствует работе рынков, ухудшает качество жизни и создает условия для процветания организованной преступности, терроризма и других явлений, угрожающих безопасности человека»⁶.

Коррупция наносит ущерб всем государствам вне зависимости от их размеров и экономической ситуации, однако в наибольшей степени она затрагивает бедные страны, отвлекая средства, предназначенные для нужд развития. Корруп-

⁵ Anti-corruption Strategy for the Legal Profession: “Risk and threats of corruption and the legal profession”, Survey and Report, International Bar Association, United Nations Office on Drugs and Crime and the Organization for Economic Cooperation and Development, 2010.

⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, Foreword, by the Secretary-General to the United Nations Convention against Corruption, 2004.

ция является «одним из основных препятствий на пути установления мира, обеспечения устойчивого развития, демократии и прав человека во всем мире»⁷.

30. Специальный докладчик особо отмечает тот факт, что независимая и беспристрастная судебная система способствует добросовестной конкуренции и экономическому росту, поскольку существует четкая взаимосвязь между уровнем экономической активности в стране и наличием эффективной судебной системы, борющейся с коррупцией.

31. Один из экспертов кратко сформулировал эту идею следующим образом:

«Для обеспечения доступа ко всеобщим правам, включая право на справедливое и эффективное отправление правосудия, необходима независимая, беспристрастная и неподкупная судебная власть, которая бы обеспечивала защиту всех прав участников процесса, включая универсальное право на справедливое судопроизводство. Таким образом, если судебная система коррумпирована или если под влиянием коррупции нарушается одно из этих всеобщих прав, то это влечет за собой нарушение основополагающих прав человека»⁸.

32. Специальный докладчик уже заявила, что коррупция является одним из серьезнейших препятствий на пути поощрения и защиты прав человека (A/HRC/14/26, пункт 73). Судебная система абсолютно необходима для защиты и осуществления прав человека и обеспечения законности. Коррупция в этой системе ослабляет национальные институты. Кроме того, она существенно снижает уровень общественного доверия к государственным институтам, в частности к судебным органам. Коррумпированная или небеспристрастная судебная система, не обладающая независимостью, не может эффективно привлекать к ответственности представителей исполнительной и законодательной ветвей власти, как это должно происходить в условиях демократии.

33. Независимо от того, насколько глубоко коррупция проникла в судебную систему государства, ее наличие на любой стадии судебного процесса является серьезным препятствием на пути осуществления прав человека и серьезно подрывает общественное доверие к судебной системе. В условиях, когда коррупция ведет к повышению судебных издержек, которые еще более увеличиваются в результате конкуренции, лицам, которые не в состоянии их оплачивать, сложно, а иногда и невозможно воспользоваться судебными услугами, в связи с чем судопроизводство попадает в зависимость от коррупции и выходит за рамки правового регулирования⁹.

34. По данным Инициативы Института открытого общества по вопросам правосудия¹⁰, миллионы людей во всем мире находятся в центрах предваритель-

⁷ Лимская декларация о борьбе с коррупцией, принятая на восьмой Международной конференции по борьбе с коррупцией, 11 сентября 1997 года.

⁸ Выдержка из выступления г-на Кита Хендерсона на тринадцатой Международной конференции по борьбе с коррупцией, Афины, 30 октября — 2 ноября 2008 года.

⁹ Технический документ, представленный в ходе заседания Специальной группы экспертов Экономической комиссии для Африки по теме «Повышение эффективности судебной системы в области борьбы с коррупцией», Аддис-Абеба, 19–21 ноября 2007 года.

¹⁰ Всемирная кампания за правосудие на этапе досудебного производства, Инициатива Института открытого общества по вопросам правосудия.

ного заключения по причине коррупции. Считается, что наибольшее распространение получила коррупция на досудебном этапе в системе уголовного правосудия, то есть с момента заключения под стражу до начала судебного разбирательства. Как это нередко бывает, больше всего коррупция затрагивает представителей бедных и обездоленных слоев населения, что особенно серьезно беспокоит Специального докладчика, которая призывает подвергать более тщательной проверке всех лиц, которые причастны к досудебному этапу уголовного процесса, включая прокуроров, адвокатов и судей.

35. Таким образом, жертвами коррупции в судебной системе чаще всего становятся те, кто не располагает необходимыми средствами, чтобы играть по неофициальным правилам, установленным коррумпированной системой. Это также порождает замкнутый круг: коррупция и практика предварительного заключения процветают в одинаковых условиях, т.е. нефункционирующая система отправления правосудия порождает коррупцию, а коррупция, в свою очередь, еще более разлагает систему правосудия¹⁰.

36. Если абстрагироваться от того вреда, которой причиняют сами акты коррупции, то особое беспокойство вызывает тот факт, что в некоторых государствах общество воспринимает судебную систему как коррумпированный орган власти. Недостаток доверия в системе правосудия наносит ущерб демократии и развитию и способствует дальнейшему процветанию коррупции. Общественное мнение относительно независимости и беспристрастности имеет особое значение для установления доверия ко всей системе правосудия.

37. Призывы обеспечить подотчетность судей и прокуроров часто звучат в ситуациях, когда создается впечатление, что судебные органы проявляют снисходительность при вынесении приговоров преступникам или когда интересы потерпевших не учитываются должным образом в ходе судебных разбирательств.

38. Коррупция в судебной системе не только порождает недоверие и даже страх, но и отбивает у людей желание обращаться к формальной системе правосудия, в связи с чем многие споры решаются через неофициальные системы, которые сами зачастую не руководствуются базовыми принципами беспристрастности, справедливости, недискриминации и надлежащего производства.

39. Наконец, Специальный докладчик особенно обеспокоен тем фактом, что коррупция в судебной системе дороже всего обходится потерпевшим, которые пытаются получить доступ к формальной системе правосудия с целью добиться компенсации причиненного им ущерба или восстановления их прав человека.

С. Гарантии от коррупции в судебной системе

40. Основополагающий характер принципов обеспечения независимости судебных органов требует, чтобы все стратегии борьбы с коррупцией в них осуществлялись в установленных рамках. Ниже приводится анализ элементов, существенно влияющих на подверженность судей, прокуроров и юристов коррупции, в свете международных стандартов, касающихся независимости судебных органов. Несмотря на то, что на положение с коррупцией в судебной системе влияют многие факторы, в частности, особые правовые, социальные,

культурные, экономические и политические условия, сложившиеся в соответствующем государстве, можно выявить ряд общих проблем, которые требуют решения.

41. Хотя основное внимание при анализе этих проблем и соответствующих гарантий уделено судьям и прокурорам, рассматриваемым в качестве институциональных субъектов, важнейшее значение также имеют меры, направленные на предупреждение проявлений коррупции среди представителей юридической профессии и наказание за них. Специальный докладчик старалась учитывать особую ситуацию, в которой находятся представители юридической профессии, однако осознает, что необходимо более тщательно изучить различные аспекты и особенности коррупции среди профессиональных юристов (отдельно от сотрудников судебных органов), чтобы представить решения, лучше адаптированные к их потребностям.

Независимость судебной системы

42. Для борьбы с проявлениями коррупции в судебной системе и их предупреждения крайне важно обеспечить внутреннее укрепление судебных органов, а также все возможные гарантии их независимости от других государственных органов и частных структур. Судебные органы, не обладающие независимостью, с легкостью могут быть коррумпированы или подчинены каким-либо иным интересам, помимо интересов справедливого и беспристрастного применения закона. Для борьбы с коррупцией необходимо твердо укрепить институциональную независимость судебной системы. Кроме того, для предупреждения коррупции необходимы как финансовая и функциональная независимость, так и конституционная или юридическая независимость.

Судьи

43. Требование независимости судей закреплено в Основных принципах, касающихся независимости судебных органов. Параметрам, необходимым для обеспечения эффективных гарантий независимости судей, был посвящен один из докладов Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Леонардо Деспуй (см. A/HRC/11/41).

44. В принципе 8 Основных принципов подчеркивается, что судьи должны всегда вести себя таким образом, чтобы обеспечить уважение к своей должности и сохранить беспристрастность и независимость судебных органов. Это демонстрирует, что требование независимости и беспристрастности введено не ради самих судей, но, скорее, ради обращающихся в суд лиц, и является частью их неотчуждаемого права на справедливое судебное разбирательство.

45. При анализе вопроса о коррупции в судебной системе становится ясно, что особую важность имеет процесс назначения и отбора судей. Назначением судей с легкостью могут манипулировать законодательная или исполнительная власть, либо частные структуры, заинтересованные в выборе конкретных юристов и финансирующие их кампании; в результате этого могут быть отобраны зависимые судьи или судьи, обслуживающие конкретные политические или экономические интересы. В принципе 10 установлено, что «любой метод подбора судей должен гарантировать недопущение назначения судей по неправомерным мотивам».

46. Специальный докладчик полагает, что существенным вкладом в деятельность по предотвращению политизации судебных назначений и потенциальной неправомерной приверженности судей каким-либо интересам, помимо интересов справедливого судебного разбирательства, является обеспечение независимости органа, отвечающего за их назначение, как от исполнительной, так и от законодательной ветви государственной власти. В тех случаях, когда такие органы применяют объективные, четкие, основанные на заслугах и транспарентные критерии отбора, информация о которых широко распространена, общество лучше понимает процесс назначения судей и основания для их назначения, и у него не складывается того впечатления, что отбор и назначения производятся недобросовестно и с коррупционными нарушениями.

Прокуроры

47. Как подчеркнула Специальный докладчик, крайне важно, чтобы сотрудники прокуратуры могли при выполнении своих обязанностей осуществлять свою работу независимым, беспристрастным, объективным и транспарентным образом (см. A/65/274, пункт 19, и A/HRC/20/19, пункт 24). Недостаток самостоятельности и функциональной независимости приведет к подверженности сотрудников прокуратуры ненадлежащему влиянию и коррупции, тем самым снижая доверие к ним со стороны других участников судебной системы и подрывая веру общества в эффективность этой системы. Назначение и отбор прокуроров должны проводиться на основе объективных критериев и в рамках процесса открытого конкурсного отбора. В идеале большинство членов органов, отвечающих за их набор, должны составлять представители этой профессии, чтобы не допускать возможного политического или какого-либо иного внешнего вмешательства (см. A/HRC/20/19, пункт 62).

Юристы

48. Что касается юридической профессии, то Основные принципы, касающиеся роли юристов, требуют от правительств обеспечить, чтобы юристы могли выполнять все свои профессиональные обязанности в обстановке, свободной от угроз, препятствий, запугивания или иного неправомерного вмешательства. Хотя от юристов не ожидают той же степени беспристрастности, что и от судей, они должны быть не менее свободны от внешнего давления и вмешательства, чем судьи. В тех случаях, когда гарантии, позволяющие юристам независимо выполнять свои обязанности (см. A/64/181), отсутствуют, возникает возможность различных типов давления и вмешательства в их работу со стороны как государственных, так и частных субъектов, стремящихся влиять на судебные разбирательства.

49. В свете этого весьма важно, чтобы организационные обязанности в юридической профессии исполняла саморегулирующаяся независимая профессиональная ассоциация. Подобная организация могла бы защищать своих членов от ненадлежащих вмешательств в их юридическую работу. Государствам следует поддерживать такие профессиональные организации юристов (часто принимающие форму ассоциаций адвокатов), не оказывая на них какого-либо влияния. Кроме того, ассоциации адвокатов должны играть важную роль в отношении регулирования процесса приема кандидатов для работы в области юриспруденции. Из этого следует, что институциональная независимость таких профессиональных ассоциаций также крайне важна. Они могли бы не только

защищать своих членов от ненадлежащего давления, запугивания или влияния, но и следить за их действиями и представлять соответствующие доклады.

Условия службы

50. Условия службы и в судебных органах, и в органах прокуратуры должны быть защищены законодательством, чтобы предотвратить возможность любых манипуляций со стороны исполнительных или законодательных органов в целях наказания или вознаграждения за какие-либо действия или решения. Кроме того, условия службы напрямую связаны с потенциальной подверженностью членов судебных органов и прокуроров коррупции. Действительно, чем большие преимущества обеспечивает им их профессия, тем меньше у судей и прокуроров стимулов участвовать в коррупционных действиях, способных поставить под угрозу их должность и статус.

Срок полномочий и повышение в должности

51. В принципе 12 Основных принципов, касающихся независимости судебных органов, предусмотрено требование обеспечить судьям гарантированный срок полномочий до обязательного выхода на пенсию или истечения срока полномочий, где таковой установлен. Пребывание судей в своей должности должно быть гарантированным и не зависеть от продлений, поскольку в противном случае высок риск того, что судьи будут изменять свои действия и решения таким образом, чтобы сохранить должность. Специальный докладчик хотела бы указать в качестве передовой практики назначение судей и прокуроров на пожизненный срок, поскольку такая схема, как правило, защищает их от коррупции и укрепляет их независимость в целом.

52. Специальный докладчик особенно обеспокоена сообщениями об учащении использования временных судей, которые, так как их должность нестабильна, могут быть более подвержены коррупции или давлению и с меньшей вероятностью сообщат о ненадлежащем поведении или проявлениях коррупции, если станут их свидетелями.

53. Повышение судей в должности следует осуществлять на основе объективных факторов, в частности способностей, моральных качеств и опыта¹¹. Кроме того, окончательное решение о повышении в должности должно приниматься независимым органом, отвечающим за отбор судей, большинство членов которого должны быть судьями (см. A/HRC/11/41, пункт 71). В противном случае обоснованность и справедливость любого решения, принятого в отношении карьеры в судебных органах, может быть оспорена, что, несомненно, облегчит возможность манипуляций и коррупции и подорвет независимость судебных органов. Решения о назначении судей в определенные суды и их переводе в другие суды также должны приниматься на основе объективных критериев.

54. Хотя срок полномочий прокуроров зависит от организации службы в органах прокуратуры в каждом конкретном государстве, гарантии сохранения должности являются важным элементом, укрепляющим самостоятельность, беспристрастность и независимость прокуроров. Вызывают обеспокоенность случаи использования системы переводов на другое место службы в качестве

¹¹ Принцип 13 Основных принципов, касающихся независимости судебных органов.

механизма награждения или наказания прокуроров, в зависимости от их уровня лояльности. Кроме того, в органах прокуратуры весьма важно обеспечить транспарентность процесса повышения в должности, чтобы избежать ненадлежащего влияния, фаворитизма и кумовства.

Условия работы и статус

55. Оплату труда часто рассматривают как важный фактор, который влияет на подверженность судебных органов, включая прокуратуру, коррупции. В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции государствам рекомендуется принимать меры для способствования надлежащему вознаграждению государственных должностных лиц (подпункт (с) пункта 1 статьи 7). Низкая заработная плата и задержки выплаты заработной платы являются важнейшими факторами, способствующими коррупции в судебной системе. Неоднократно выражалась неудовлетворенность уровнем оплаты труда. Заработная плата судей и прокуроров должна соответствовать их должности, опыту, профессиональному росту и сфере ответственности на протяжении всего срока их службы. Кроме того, важно обеспечить им достаточно большие пенсии, поскольку страх перед будущим может привести судей и прокуроров к изменению своих поступков для получения гарантий на будущее.

56. Достаточный уровень заработной платы и соответствующие условия труда могли бы способствовать признанию статуса и повышению привлекательности профессии судьи и прокурора. Однако важно отметить, что зарплата, превышающая средний уровень, является не единственным фактором, который способствует сокращению коррупции. Преимущества в виде соответствующих условий труда и соответствующего статуса могли бы помочь оградить судью или прокурора от внешнего давления и влияния и способствовать надлежащему выполнению представителями этих профессий своих обязанностей.

57. Прокуроры работают на базовом уровне системы уголовного правосудия, и их коррумпированность или ненадлежащее поведение отражаются на всей остальной системе правосудия и на судопроизводстве. В Руководящих принципах, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, прямо указано, что у сотрудников прокуратуры должны быть разумные условия службы, в том числе в надлежащих случаях срок полномочий, вознаграждение и пенсионное обеспечение, соразмерные важнейшей роли, которую они играют в отправлении правосудия (см. A/HRC/20/19, пункт 66).

58. Организация работы суда и органов прокуратуры, в том числе их рабочая нагрузка, достаточные кадровые ресурсы и оплата труда, также влияет на привлекательность этой профессии и может оказать определенное воздействие на подверженность коррупции ее членов.

Институциональное управление и ресурсы

59. Засилье бюрократии, сложность, запутанность и неэффективность судебных процедур и судопроизводства, будь то в системе уголовного или иного правосудия, открывают широкие возможности для процветания любых видов коррупции. Коррупция может иметь серьезные последствия для отправления правосудия, ограничивая доступ потерпевших к системе правосудия или даже лишая их такого доступа. Для предотвращения коррупционного поведения судебного персонала и других работников судебной системы, включая адвокатов,

прокуроров и судей, необходимо обеспечить эффективность и прозрачность рабочих процессов.

60. Важнейшее значение имеет принцип благого управления в судебной системе. Суды всех инстанций, прокурорские службы, судебные и прокурорские советы должны располагать надлежащими средствами с учетом их потребностей, а также иметь возможность самостоятельно распоряжаться этими средствами без какого-либо внешнего вмешательства. Специальный докладчик обеспокоен тем, что многие государства-члены не отдают предпочтения судам, особенно судам низшей инстанции, при выделении средств из государственного бюджета.

61. Ограниченный внутренний потенциал, в том числе нехватка материальных и кадровых ресурсов, неизбежно повлияют на отправление правосудия и могут создать возможности для манипулирования системой ее сотрудниками и пользователями. Укрепление базы кадровых и материальных ресурсов судебных органов и прокурорских служб является одним из важных факторов обеспечения справедливого и своевременного отправления правосудия.

62. Специальный докладчик отметила, что широко распространенные задержки в рассмотрении дел порождают коррупцию и общественные представления о ее существовании. Такие задержки могут объясняться целым рядом проблем, связанных с судебной инфраструктурой, управлением и обеспеченностью ресурсами и препятствующих нормальному функционированию судебной системы. В числе этих проблем можно назвать нехватку кадров, отсутствие надлежащей инфраструктуры, судебную волокиту или непрозрачность судебных процедур, отсутствие упорядоченной или электронной системы хранения информации, отсутствие надлежащих механизмов сокращения задержек, нехватку центров документации и библиотек.

63. Для повышения эффективности и сокращения взяточничества необходимо перейти на применение информационных технологий при подаче исков и обеспечить наличие достаточного количества квалифицированных и хорошо оплачиваемых сотрудников.

64. Кроме того, можно рассмотреть возможность создания в судебной системе института судебных администраторов, которая позволит освободить судей и прокуроров от бюрократических административных функций и даст им возможность больше внимания уделять своим соответствующим судебным функциям. Институт судебных администраторов позволит обеспечить последовательность в сфере институционального управления, а также повысить уровень компетенции и независимости в решении административных вопросов, поскольку административной работой будут заниматься квалифицированные специалисты. Помимо этого такие администраторы могли бы играть важную роль в расширении диалога¹¹ между судьями, судами, прокурорами, адвокатами, представителями других ветвей государственной власти и представителями общественности. Таким образом, их работа может способствовать созданию более специализированной системы организации судопроизводства.

¹¹ Marie B. Hagsgård, "Internal and external dialogue: a method for quality court management", *International Journal for Court Administration*, vol. 1, No. 2. Последнее сообщение зафиксировано 6 августа 2012 года в www.iaca.ws/files/LWB-Marie_Hagsgard.pdf.

65. Специальный докладчик отметила, что непрозрачная и субъективная система распределения дел уязвима для манипулирования и коррупции. То же самое касается и прокуроров. В некоторых странах назначение судей для рассмотрения дел (включая возможность оставить дело в своем производстве) относится исключительно к компетенции председателя суда, что порождает коррупцию и создает более широкие возможности для внешнего влияния¹². Во избежание такой ситуации необходимо создать четкую, объективную и желательную электронную систему произвольного выбора, которая будет постоянно пересматриваться (см. A/HRC/11/41, пункт 47, и A/HRC/20/19, пункт 80). Информация о системе распределения дел должна находиться в открытом доступе в целях исключения подозрений в противозаконных действиях и коррупции при распределении дел и в целях обеспечения большей прозрачности.

Надлежащая профессиональная подготовка и образование

66. В своих докладах Специальный докладчик постоянно обращается к вопросу важности образования и подготовки работников судебной системы. В частности, она стремится обращать особое внимание на необходимость непрерывного повышения квалификации юристов и профессиональной подготовки, чтобы судьи, прокуроры и адвокаты могли применять в национальном судопроизводстве международные стандарты, нормы и принципы в области прав человека.

67. Недостаточный уровень образования и подготовки, в том числе в сфере изучения проблемы коррупции, принятия антикоррупционных мер, вопросов независимости, самостоятельности, ответственности и добросовестности суда, может являться причиной коррумпированности судебной системы. В Конвенции против коррупции отмечается, что образование судебного персонала является ключевым фактором эффективного осуществления антикоррупционных мер (см. резолюцию 58/4 Генеральной Ассамблеи, пункт 1(b) статьи 7 и пункт 1(d) статьи 7). Все сотрудники судебной системы, в особенности судьи, прокуроры и адвокаты, должны пройти надлежащую подготовку и изучить соответствующие кодексы этики, нормы поведения, национальное законодательство и нормы международного права по борьбе с коррупцией, международные нормы, касающиеся надлежащего выполнения ими своих функций, и международные нормы в области прав человека, включая нормы, касающиеся справедливого судопроизводства.

68. Согласно Конвенции против коррупции государства обязаны, насколько это возможно, разрабатывать, осуществлять и совершенствовать конкретные программы подготовки в целях предупреждения коррупции и борьбы с ней, которые могут затрагивать, среди прочего, следующие области: а) эффективные меры по предупреждению, выявлению и расследованию коррупционных деяний, а также наказанию за них и борьбе с ними; б) создание потенциала в области разработки и планирования стратегической политики противодействия коррупции; в) оценку и укрепление учреждений; и d) методы, используемые в защите потерпевших и свидетелей, которые сотрудничают с судебными органами (там же, статья 60). Кроме того, повышению эффективности такой подготовки может способствовать сотрудничество с юристами в разработке про-

¹² USAID Office of Democracy and Governance, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality* (Washington, D.C., 2002), p. 63.

грамм, которые могут также способствовать предупреждению любых посягательств на независимость.

69. Атмосфера, царящая в той или иной организации, и отношение в ней к коррупционному поведению могут способствовать или наоборот препятствовать появлению новых случаев коррупции. Профессиональная подготовка может значительно изменить равнодушное или даже благосклонное отношение к коррупционному поведению и способствовать укреплению неподкупности.

Неподкупность и подотчетность

70. Неподкупность и подотчетность являются ключевыми элементами независимости судебной власти. Необходимо создать механизмы, которые позволят укрепить неподкупность в судебной системе и повысить подотчетность на институциональном и индивидуальном уровнях.

71. Коррупция судебной системы является серьезной проблемой, которая наносит ущерб целостности всей судебной системы государства. Проблеме коррупции необходимо уделять пристальное внимание, смело бороться с ней и никогда не допускать терпимого или попустительского отношения к ней. Для рассмотрения подозрений в коррупционных действиях или доказательств коррупции необходимо создать эффективные и справедливые механизмы проверки. Доверие общества к судебной системе зависит от наличия полной информации о существовании таких механизмов, которые также будут способствовать подаче жалоб и сообщений о противозаконных действиях.

72. Имеются сведения о том, что случаи коррупции использовались для подрыва независимости судебной власти. Были случаи, когда судей и прокуроров увольняли без соблюдения требований надлежащего и справедливого разбирательства.

73. Адвокаты также становятся жертвами кампаний дискредитации и клеветы на основе беспочвенных обвинений в коррупции. Кроме того, в тех государствах, в которых доступ к адвокатской профессии регулирует исполнительная власть, адвокатов зачастую произвольно лишают лицензии, а беспочвенные обвинения в коррупции используются для обоснования таких решений.

Неподкупность

74. Бангалорские принципы, разработанные и принятые судьями разных государств и представителями различных правовых традиций, представляют собой руководство относительно универсальной судебной этики. Эти принципы включают показатели, которые должны являться основой норм этического поведения судей: независимость, объективность, честность, соблюдение этических норм, равенство, компетентность и старательность. Честность определяется как «необходимое условие надлежащего исполнения судьей своих обязанностей»¹³. В этом контексте необходимо отметить, что не менее важным является и поведение судьи, который поддерживает уверенность общества в честности судопроизводства. Недостаточно просто осуществлять правосудие, нужно делать это открыто для общества. В этой связи на судью налагается обязанность принять на себя ряд определенных ограничений добровольно и охотно, в

¹³ Показатель 3 Бангалорских принципов.

частности, например, ограничение, заключающееся в том, что судья не вправе требовать либо принимать любые подарки или помощь в иной форме, если это вызвано действиями, которые судья совершил, либо, напротив, намеревается не совершать в связи с исполнением своих должностных обязанностей¹⁴.

75. В Конвенции против коррупции говорится, что государства-участники должны принимать меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них. Такие меры могут включать правила, касающиеся действий судей и работников судебных органов (см. резолюцию 58/4 Генеральной Ассамблеи, статья 11). Таким образом, эти меры должны приниматься в соответствии с независимостью судебных органов и без ущерба для нее.

76. Одна из таких мер может заключаться в принятии кодекса поведения, которым могли бы руководствоваться судьи, прокуроры и адвокаты при осуществлении своих профессиональных обязанностей и который содержал бы четкие критерии приемлемого или неприемлемого поведения. Кроме того, в такой кодекс можно было бы включить четкие указания относительно возможных дисциплинарных мер. В целях эффективного обеспечения неподкупности судей такие кодексы поведения необходимо распространять в судебной системе, среди ее пользователей и населения в целом.

77. Положения относительно кодексов поведения публичных должностных лиц приводятся в пункте 2 статьи 8 Конвенции против коррупции, в котором содержится призыв к государствам-участникам применять кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций.

78. Такие кодексы поведения дают общественности возможность понять некоторые минимальные стандарты и представление о том, чего можно ожидать, а также позволяют ей принимать участие в осуществлении надзора за работой судей и обеспечении соблюдения стандартов неподкупности в судебной системе. Таким образом, повышение осведомленности общественности будет способствовать укреплению доверия к судебной системе.

79. Специальный докладчик считает, что обеспечение прозрачности государственной административной системы является одним из обязательных, неизменных и основополагающих условий существования демократии. Обеспечение такой прозрачности остается нерешенной задачей в судебной власти, которая считается самой закрытой и наименее доступной из всех ветвей государственной власти. Прозрачность является одним из основополагающих факторов укрепления неподкупности и должна обеспечиваться на всех уровнях судебной системы путем повышения качества отправления правосудия, обеспечения равного доступа к правосудию для богатых и бедных, создания четких административных процедур и процессов принятия решений, публикации сведений о расходовании финансовых средств и раскрытия информации об активах и доходах судей, прокуроров и работников судебных органов.

80. Еще одна мера, которая содействует укреплению неподкупности судебной власти, заключается в определении пределов дискреционных полномочий судей в процессе толкования закона в целях обеспечения определенного уровня

¹⁴ Там же, показатель 3.2.

предсказуемости судебных решений. Такой процедурой можно было бы руководствоваться для выявления возможных случаев коррупции в случае принятия необычных судебных решений.

81. Положения принципа 26 Основных принципов, касающихся роли юристов, гласят, что юристы через свои соответствующие органы и законодательные органы должны разрабатывать в соответствии с национальным законодательством и признанными международными стандартами и нормами кодексы профессионального поведения юристов. Что касается конкретных вопросов юридической практики, то можно было бы также рассмотреть вопрос о разработке руководящих принципов в отношении стоимости частных юридических услуг. Беспринципные юристы могут взимать дополнительные сборы со своих клиентов или брать с них плату за услуги, которые должны оказываться бесплатно или должны быть уже включены в их гонорар, или же даже присваивать принадлежащие их клиентам денежные средства. Особенно уязвимы в этом отношении люди, не имеющие образования. В свою очередь те, у кого недостаточно средств платить высокие сборы, взимаемые юристами, могут поддаваться соблазну попытаться с помощью взяток решить свой вопрос в суде в качестве более дешевой альтернативы.

82. Специальный докладчик считает, что для соблюдения таких кодексов крайне важно обеспечить, чтобы они разрабатывались при широком участии тех лиц, чье поведение они будут регулировать (судей, прокуроров и адвокатов).

Подотчетность

83. Принцип подотчетности неразрывно связан с верховенством права. Наблюдения позволяют сделать вывод о том, что там, где эффективно обеспечивается верховенство права, система государственного управления отличается большей подотчетностью, и наоборот.

84. В пункте 6 статьи 8 Конвенции против коррупции государствам-участникам рекомендуется принимать дисциплинарные или другие меры в отношении публичных должностных лиц, которые нарушают кодексы или стандарты поведения. В частности, в пункте 1 статьи 11 Конвенции государствам-участникам рекомендуется без ущерба для независимости судебных органов принимать меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них; такие меры включают правила, касающиеся действий судей и работников судебных органов. В пункте 2 статьи 11 рекомендуется внедрять и применять аналогичные меры в органах прокуратуры в тех государствах-участниках, в которых они не входят в состав судебной власти.

85. Борьба с коррупцией в судебной системе важна для повышения доверия к суду и его независимости. Поэтому настоятельно необходимо создать внутренние и внешние механизмы подотчетности судей, прокуроров и работников судебных органов.

86. Любой подобный механизм должен разрабатываться при полноценном участии всех заинтересованных сторон и с их согласия. Он должен гарантировать, что расследование и судебное преследование в отношении любого участника судебной системы проводится при обеспечении соблюдения права чело-

века на справедливое судебное разбирательство. Кроме того, необходимо обеспечить, чтобы процесс расследования не подрывал доверия к судьям, прокурорам или адвокатам до окончательного доказательства вины ответчика. С учетом этого желательно, чтобы расследование проводилось в конфиденциальном порядке. Поэтому необходимо тщательно разработать механизмы подачи жалоб на несоблюдение кодексов поведения и обеспечить все необходимые гарантии от политических, экономических или злонамеренных обвинений или расследований.

87. Специальный докладчик подчеркнула, что цель повышения уверенности в честности судопроизводства и доверия к нему может быть достигнута лишь в том случае, если механизмы подачи жалоб будут работать эффективно и обеспечивать реальное, объективное расследование коррупционных действий и наказание за них.

88. Что касается конкретных жалоб на неправомерные действия или коррупцию судей, то в рамках судебной системы должен быть создан независимый орган для их рассмотрения. Хотя желательно, чтобы подобный орган полностью состоял из вышедших на пенсию или действующих судей, включение в его состав также нескольких юристов или преподавателей права не было бы нарушением принципа независимости суда. Такие члены должны составлять меньшинство, и при этом в составе этого органа не должно быть лиц, назначенных по политическим соображениям.

89. В пункте 21 Руководящих принципов, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, предусматривается, что:

жалобы на лиц, осуществляющих судебное преследование, в которых утверждается, что они своими действиями явно нарушили профессиональные стандарты, безотлагательно и беспристрастно рассматриваются согласно соответствующей процедуре. Лица, осуществляющие судебное преследование, имеют право на справедливое разбирательство. Выносимое решение подвергается проверке независимой стороной.

Исходя из этого даже в тех случаях, когда к ответственности привлекаются судьи и адвокаты, участвующие в коррупционной деятельности, необходимо строго соблюдать международные стандарты, требующие соблюдения надлежащей правовой процедуры и обеспечения справедливого судебного разбирательства.

90. Важно обеспечить безотлагательное и надлежащее расследование обвинений в коррупции и их рассмотрение в рамках заранее созданных механизмов, занимающихся обеспечением соблюдения правил и стандартов поведения работников судебных органов. Однако в тех случаях, когда коррупция глубоко укоренилась на всех уровнях государственных институтов, сообщения о коррупции зачастую могут не приводить к проведению расследований или принятию других соответствующих мер, что, таким образом, ослабляет стимулы к информированию о коррупционном поведении. Необходимо учесть эти важные элементы путем интеграции мер по борьбе с коррупцией в судебной системе в более общую политику борьбы с коррупцией в других государственных институтах и в частном секторе. Установление мер и систем, способствующих тому, чтобы публичные должностные лица сообщали соответствующим органам о коррупционных деяниях, как это рекомендовано в пункте 4 статьи 8 Конвенции

против коррупции, способствовало бы увеличению случаев информирования о подобных нарушениях. При этом важно, чтобы помимо установления подобных систем были приняты меры по защите информаторов.

91. В случае многочисленных или других серьезных обвинений в коррупции как судьи, так и прокуроры и адвокаты должны нести уголовную ответственность. В соответствии с вышесказанным государства должны признать коррупцию уголовно наказуемым деянием (см. статью 15 резолюции 58/4 Генеральной Ассамблеи), при этом коррумпированные судьи и прокуроры должны быть лишены любого существующего иммунитета от уголовного преследования; они не должны «стоять выше закона», поскольку полный иммунитет будет только вызывать недоверие общественности к работающим в судебной системе судьям и прокурорам.

IV. Борьба с коррупцией с помощью судебной системы

92. Борьба с коррупцией — это серьезная и сложная задача. Кроме того, установить факт коррупции для начала уголовного преследования крайне трудно. Специальный докладчик убеждена в том, что меры по борьбе с коррупцией будут по-настоящему эффективными только при условии, если коррупция будет считаться серьезным преступлением и государственные органы будут действовать соответствующим образом.

93. Важную роль в эффективной борьбе с коррупцией с помощью судебной системы, не говоря уже о столь необходимом повышении доверия к самой судебной системе, могут сыграть некоторые институциональные меры, а также меры уголовно-процессуального характера.

Институциональные меры

94. Во-первых, в целях обеспечения и повышения прозрачности в государственном секторе, включая судебную систему, необходимо учредить органы по борьбе с коррупцией.

95. Такие органы должны пользоваться административной самостоятельностью, и на них должна быть возложена обязанность искоренять любые виды коррупции в системе государственного управления. Таким образом, они должны сообщать о коррупционных деяниях и осуждать их и при наличии соответствующего запроса сотрудничать при проведении уголовного преследования. Для этого подобные органы по борьбе с коррупцией должны носить технический, а не политический характер.

96. Обеспечение и повышение институциональной независимости судей, прокуроров и адвокатов является центральным элементом их защиты от внешнего или внутреннего давления и вмешательства и позволяет им добросовестно, этично и беспристрастно исполнять свой профессиональный долг. Судьи, прокуроры и адвокаты должны быть уверены в том, что они могут должным образом исполнять свои предусмотренные законом функции, не испытывая никаких опасений и не подвергаясь преследованиям и запугиванию в ходе своей профессиональной деятельности.

97. Во многих предыдущих докладах действующий и предшествующие специальные докладчики по вопросу о независимости судей и адвокатов рекомендовали четко разграничить функции и сферы компетенции разных ветвей власти. Судьи, адвокаты и прокуроры должны быть не только независимы от других ветвей власти, но и достаточно независимы друг от друга.

98. В основных принципах независимости судебных органов предусматривается, что безопасность судей должна надлежащим образом гарантироваться законом. Тем не менее Специальный докладчик часто получает сообщения о том, что государственные власти недостаточно активно реагируют на угрозы безопасности судей и не обеспечивают их надлежащей защиты.

99. По этой причине Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть важность разработки и осуществления мер по обеспечению безопасности работников судебных органов в рамках национального плана обеспечения безопасности.

100. Прокуроры также часто подвергаются прямым угрозам безопасности. Нельзя ожидать, что прокурор, опасаясь за свою собственную безопасность и безопасность своей семьи, будет полностью независим и беспристрастен при выполнении своих обязанностей. Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, содержат важные гарантии, обеспечивающие безопасность прокуроров¹⁵. На государства возлагается обязанность обеспечить выполнение этих гарантий. Международная ассоциация прокуроров в 1999 году разработала минимальные стандарты, касающиеся безопасности и защиты прокуроров и членов их семей (см. A/HRC/20/19, пункты 76 и 77).

101. В тексте принципа 17 Руководящих принципов, касающихся роли юристов, также содержится ссылка на позитивное обязательство государственных властей принимать эффективные меры по обеспечению безопасности работников правовой сферы. В силу разнообразия функций, выполняемых ими в судебной системе, работники правовой сферы должны иметь право на особую гарантию: «Юристы не отождествляются со своими клиентами или интересами своих клиентов в результате выполнения ими своих функций» (принцип 18). Было замечено, что это один из самых часто нарушаемых принципов. Это особенно характерно для случаев, «когда адвокаты защищают своих клиентов в политически окрашенных делах или делах, связанных с крупными взятками, организованной преступностью, терроризмом и торговлей наркотиками» (A/64/181, пункт 64).

Уголовно-процессуальные меры

102. Важную роль в расследовании коррупционных деяний, преследовании и наказании за них играют сотрудничество и компетентность следственных органов. Судьи, прокуроры и полиция должны обеспечивать надлежащее и транспарентное сотрудничество друг с другом. Роль, которую в этих вопросах играют органы, осуществляющие судебное преследование, иногда недооценивается. При этом в системе уголовного правосудия судья не может вынести виновным в коррупции обвинительный приговор, если прокурор не представит достаточное количество доказательств. В этой связи Специальный докладчик

¹⁵ См. принципы 4 и 5.

хотела бы сослаться на свой последний доклад Совету по правам человека, в котором она подчеркнула важность укрепления потенциала органов, осуществляющих судебное преследование (A/HRC/20/19).

103. В тех случаях, когда судьи, прокуроры или адвокаты не коррумпированы, в отсутствие надлежащих гарантий их все равно можно заставить или принудить участвовать в коррупционной деятельности. Это особенно справедливо в случаях коррупции с участием «организованных преступных групп, высокопоставленных должностных лиц или других влиятельных или богатых кругов»¹⁶. По этой причине очевидно, что судьям, адвокатам и прокурорам должен быть обеспечен определенный уровень безопасности и защиты в борьбе с коррупцией, с тем чтобы они могли выполнять свои обязанности, не опасаясь, что им или их родственникам угрожает психологическое давление или физическая расправа.

104. Еще одним элементом повышения эффективности расследования случаев коррупции является учреждение специализированных подразделений или судов. Подобной специализации можно было бы достичь с помощью программ по наращиванию потенциала полиции, прокуроров и судей. Предоставление современных информационных технологий и создание надлежащих условий работы дало бы им возможность быстрее проводить расследования и получать необходимые доказательства для подтверждения фактов коррупции и вынесения виновным обвинительных приговоров, а также способствовало бы развитию сотрудничества между национальными и международными структурами.

105. Еще один элемент, который подрывает принцип равенства всех перед судом и является частой причиной процессуальных задержек в рамках уголовного преследования, заключается в применении «особых гарантий» для определенных государственных служащих. Государства, где до сих пор существуют подобные гарантии, должны рассмотреть возможность их упразднения. Нередки случаи, когда при рассмотрении дел о широкомасштабной коррупции с участием государственных служащих начинается долгое обсуждение того, какой суд должен рассматривать дела с участием государственных служащих, имеющих право на подобные гарантии, и проводить расследование таких дел. Поскольку изменение должности может заставить вернуться к обсуждению этого вопроса, его часто используют для затягивания судопроизводства.

106. Необходимо обеспечить неукоснительное соблюдение принципа равенства перед законом в том плане, что любое лицо, совершившее преступление, должно предстать перед судом, стать объектом судебного преследования и понести наказание вне зависимости от каких-либо различий, особенно если речь идет о государственных должностных лицах, обладающих полномочиями на принятие решений, касающихся использования государственных ресурсов.

107. Особые гарантии способствуют формированию образа безнаказанности таких государственных должностных лиц, что, в свою очередь, поощряет новые случаи коррупции и в конечном итоге приводит к появлению более общего чувства институциональной безнаказанности, что опасно подрывает доверие к судебной системе.

¹⁶ Tool No. 6 of the United Nations Office on Drugs and Crime, *Anti-Corruption Tool Kit* (Centre for International Crime Prevention — 15, vol. 1, November 2002), p. 33.

V. Выводы

108. Коррупция подрывает верховенство права, демократию, социальное и экономическое развитие и защиту прав человека. Государства-члены, возможно, пожелают рассмотреть возможность отнесения масштабных актов коррупции к категории тяжких преступлений и принять активное участие в осуществлении конкретных действий по предупреждению коррупции и борьбе с ней. В этой связи судебная система играет очень важную роль. Чрезвычайно важно дать четкий сигнал: коррупционное поведение недопустимо и повлечет за собой принятие соответствующих дисциплинарных мер или, когда это будет уместно, возбуждение уголовных дел против тех, кто участвовал в актах коррупции.

109. Коррупция в судебной системе размывает принцип независимости, беспристрастности и добросовестности судов, нарушает право на справедливое судебное разбирательство, создает препятствия для эффективного и действенного отправления правосудия и подрывает доверие ко всей системе правосудия.

110. Меры по предупреждению коррупции и борьбе с ней должны соответствовать конкретным условиям в каждом отдельно взятом государстве; подобные меры должны предусматривать межинституциональную деятельность и обеспечивать участие всех слоев общества. Меры по борьбе с коррупцией могут быть эффективными лишь в том случае, когда они соответствуют особенностям социальной, культурной, экономической, политической и правовой среды и обеспечивают соблюдение международных правовых стандартов. Однако можно вынести общие рекомендации по конкретным мерам борьбы с коррупцией в судебной системе и укрепления роли судебной системы в борьбе с коррупцией, поскольку проявления коррупции имеют много общего. Подобные меры должны вписываться в более общую антикоррупционную стратегию, проводимую в отношении всех секторов: как государственного, так и частного.

111. Чрезвычайно важно провести в стране диагностический анализ, с тем чтобы путем опроса пользователей государственных услуг выявить основные институциональные области, где наблюдается системная коррупция; подобный анализ должен быть проведен для каждого государственного учреждения. Необходимо разработать подробный план действий, согласованный со всеми заинтересованными сторонами, включая гражданское общество. Подобный план должен включать обнаруженные проблемы, предлагаемые решения, меры по осуществлению и ожидаемые результаты. Необходимо обеспечить независимый надзор и контроль за выполнением планов действий.

112. Чтобы гарантировать проведение долгосрочных антикоррупционных реформ, следует добиваться краткосрочных достижений через постоянные институциональные механизмы, способные обеспечить необратимость реформы. Необходимо создавать и укреплять независимые механизмы внутреннего и внешнего контроля для обеспечения постоянного и неусыпного контроля за независимостью судебной системы, с тем чтобы эффективно бороться с коррупцией как внутри системы правосудия, так и в государственном аппарате, а также с целью поощрять и защищать права человека.

VI. Рекомендации

113. Следующие рекомендации необходимо рассматривать с учетом предыдущих рекомендаций Специального докладчика по вопросу о независимости судей, прокуроров и адвокатов (A/HRC/11/41, A/HRC/20/19 и A/64/181).

Общие рекомендации

а) Главным элементом проводимой государствами и другими заинтересованными сторонами политики в области предупреждения коррупции и борьбы с ней, обеспечения верховенства права и соблюдения прав человека должно быть обеспечение независимости судей, прокуроров и адвокатов;

б) государствам следует признать, что в силу присущих ей особенностей судебная система идеально подходит для инициирования и активизации борьбы с коррупцией, а также для достижения результатов, и, таким образом, заслуживает особого внимания в рамках государственной антикоррупционной политики;

в) все органы государственной власти должны контролировать выполнение государственных функций, в том числе по осуществлению антикоррупционных мер;

д) государствам следует разрабатывать антикоррупционные реформы с учетом особенностей их правовой, социальной, культурной, экономической и политической среды.

Рекомендации по борьбе с коррупцией в судебной системе

е) Государствам следует укреплять гарантии независимости судебной системы и гарантии защиты от коррупции в целях обеспечения подотчетности судей и прокуроров;

ф) судьи, прокуроры и адвокаты должны добросовестно и беспристрастно исполнять свои функции, не роняя достоинства своей профессии;

г) государствам, судьям, прокурорам, адвокатам и другим государственным и частным лицам следует признать, что требование независимости и беспристрастности судебной системы и работников судебных органов установлено не ради самих этих работников, а ради тех, кто пользуется услугами судебной системы, как часть их неотъемлемого права на справедливое судебное разбирательство;

h) государства должны поддерживать профессиональные организации юристов, такие как ассоциации юристов, не прибегая к давлению и не оказывая на них влияния. Подобные организации и ассоциации должны играть ведущую роль в регулировании процесса допуска к профессии юриста;

i) следует уделять особое внимание обеспечению эффективной защиты судей, прокуроров, адвокатов, свидетелей, потерпевших, лиц, информирующих о нарушениях, и других участников, вовлеченных в процесс рассмотрения дел, а также вынесения решений по делам, связанным с

коррупцией, особенно делам о крупномасштабной коррупции и коррупции, связанной с организованной преступностью и/или должностными преступлениями, и принимать конкретные меры в этом направлении. Следует рассмотреть возможность разработки и осуществления национального плана действий по обеспечению безопасности судей, прокуроров и адвокатов;

j) в процессе назначения и отбора судей и прокуроров следует руководствоваться объективными критериями, основанными на учете заслуг и предусматривающими четкие и прозрачные процедуры, причем сам процесс должен строиться на основе публичного конкурса, свободного от политического и экономического влияния или иного внешнего вмешательства;

k) государствам следует учредить орган судебного надзора для надзора за назначением, отбором, продвижением по службе и переводом судей, большинство членов которого должны составлять судьи, независимые от исполнительной и законодательной ветвей власти;

l) процесс назначения и отбора прокуроров должен основываться на объективных критериях и проходить на основе публичного конкурса;

m) условия службы сотрудников как судебных органов, так и прокуратуры, включая гарантию занятости, достойное вознаграждение, продвижение по службе, условия работы и статус, должны охраняться законом;

n) следует поощрять принципы благого управления и верховенства права в судебной системе. Необходимо выделять судам (всех инстанций), прокуратурам и советам судей и прокуроров достаточные средства для выполнения ими своих функций, а также наделять их полномочиями самостоятельно и независимо от любого внешнего вмешательства распоряжаться своими бюджетами;

o) государствам следует рассмотреть возможность создания должностей судебных администраторов с целью повысить профессионализм выполнения административных функций в судах, что даст судьям возможность сосредоточить все свое внимание на выполнении судебных функций;

p) следует разработать четкую и объективную электронную систему распределения дел на базе случайного автоматического распределения или объективного учета специализации, работа которой контролировалась бы судьями и регулярно оценивалась;

q) судьи, прокуроры и адвокаты должны получать качественное, надлежащее и непрерывное обучение в области международных правозащитных норм и стандартов, в частности в области борьбы с коррупцией в государственном и частном секторах;

r) следует разработать кодексы поведения и руководящие принципы для судей, прокуроров и адвокатов и при этом обеспечить независимый контроль за их соблюдением и подотчетность соответствующих лиц;

s) судьи, прокуроры и адвокаты должны нести ответственность за выполнение своих функций. Все дисциплинарные и иные процедуры должны быть максимально транспарентны и проводиться в полном соответствии с международными стандартами, касающимися права на справедливое и беспристрастное судебное разбирательство и надлежащей правовой процедуры;

t) при участии представителей судебной системы следует учредить механизмы подачи конфиденциальных жалоб и предусмотреть защиту лиц, информирующих о нарушениях, а также гарантии соблюдения надлежащей правовой процедуры в отношении обвиняемых;

u) органы законодательной и исполнительной власти не должны никогда использовать обвинения в коррупции и неспособности повысить подотчетность как предлог и основание для посягательств на независимость судебной власти;

v) поскольку систематическое использование такой меры пресечения, как предварительное заключение под стражу на длительный срок, может создавать условия для коррупции, предварительное заключение следует использовать лишь в тех случаях, когда невозможно иным способом гарантировать, что обвиняемый не попытается скрыться или что его действия не будут представлять общественной опасности.

Рекомендации по борьбе с коррупцией в судебной системе

w) Государствам следует рассмотреть возможность создания и обеспечения функционирования специализированных структур или судов для проведения расследований, рассмотрения дел, связанных с коррупцией, и вынесения по ним решений путем их укомплектования хорошо обученными специалистами, оснащения современными информационными технологиями и создания в них надлежащих условий работы, с тем чтобы они могли собирать необходимые доказательства по делам о коррупции;

x) государствам, где все еще существует система «особых гарантий», следует рассмотреть возможность отмены такой прерогативы в отношении некоторых должностных лиц;

y) международному сообществу следует активизировать оказание государствам помощи в борьбе с коррупцией, что способствовало бы укреплению верховенства права и демократии, а также повышению роли судей, прокуроров и адвокатов в поощрении и защите прав человека.