



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 July 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 72 b) первоначального перечня*

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 доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Диего Гарсия-Саяна, представленный в соответствии с резолюцией [35/11](#) Совета по правам человека.

* A/74/50.



Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов

Резюме

В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюцией 35/11 Совета по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов акцентирует внимание на важной роли, которую Основные принципы независимости судебных органов играют в качестве гарантов независимости судебных органов, и на состоянии угроз и вызовов независимости судей и адвокатов и судебной системы в целом, в том числе прокуроров, в нынешнем глобальном контексте.

В настоящем докладе Специальный докладчик подчеркивает, что по прошествии 34 лет со времени принятия в 1985 году Основных принципов необходимо добиться более значимого прогресса для противостояния современным вызовам. В связи с этим в качестве очевидного приоритета выделяются две темы: во-первых, угроза глобальной и транснациональной коррупции и ее воздействие на общество и институты, включая судебную систему в целом, с учетом ключевой роли, которую призвана играть в этом вопросе Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции; и во-вторых, включение в Основные принципы принципов, закрепленных в Бангалорских принципах поведения судей, которые отсутствуют в тексте, принятом в 1985 году, с уделением особого внимания принципу честности и неподкупности.

Специальный докладчик предлагает ряд рекомендаций для содействия началу процесса анализа и обсуждения в целях расширения Основных принципов, с тем чтобы они могли служить инструментом для отражения некоторых изменений, произошедших со времени их принятия.

I. Введение

1. Международные стандарты предусматривают обязанность всех правительственных и государственных учреждений уважать и соблюдать независимость судебных органов и принимать все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы судьи могли решать передаваемые им дела беспристрастно и без ненадлежащего влияния, давления или вмешательства.

2. В Основных принципах независимости судебных органов содержится перечень мер, которые государства должны принять для обеспечения независимости судебных органов на национальном уровне. Эти стандарты, объединенные в 20 принципов, охватывают следующие вопросы: институциональная и личная независимость (принципы 1–4, 6 и 7); принцип естественного судьи (принцип 5); свобода слова и ассоциаций (принципы 8 и 9); квалификация, подбор и подготовка (принцип 10); условия службы (принцип 11); гарантированный срок полномочий (принцип 12) и повышение в должности (принцип 13); распределение дел в качестве внутреннего дела (принцип 14); профессиональная тайна (принцип 15) и личный иммунитет (принцип 16); и дисциплина и право на справедливое разбирательство, отстранение от должности и увольнение (принципы 17–20). Этот свод принципов и содержащиеся в нем концепции и критерии имеют большое значение и ценность для повседневной работы Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов. Основные принципы содержат руководящие положения и гарантии, применимые к правовым системам всех государств-членов.

3. В настоящем докладе Специальный докладчик акцентирует внимание на важной роли, которую Основные принципы играют в качестве гарантов независимости судебных органов со времени их принятия в 1985 году, и на состоянии угроз и вызовов независимости судей и адвокатов и судебной системы в целом, в том числе прокуроров, в нынешнем глобальном контексте.

4. Солидный свод международно-правовых норм, стандартов и принципов, направленных на обеспечение и укрепление независимости и целостности системы правосудия в целом, требует постоянного внимания и мониторинга в целях выявления и решения новых или вновь возникающих проблем и задач, обусловленных общественными, политическими и экономическими изменениями. Вместе с тем Специальный докладчик подчеркивает, что, несмотря на то что они служат ценным концептуальным руководством для определения стратегий и стимулирования позитивных изменений в различных странах, Основные принципы срочно нуждаются в обновлении, с тем чтобы отразить некоторые изменения, произошедшие за последние три десятилетия, и вызовы, которые не были приняты во внимание или даже не существовали 34 года назад. Таким образом, Основные принципы следует расширить и укрепить, опираясь на некоторые из международных стандартов, которые были установлены после их принятия, и принимая во внимание новые угрозы и пренебрежение к закону, с которыми сталкиваются современные общества.

5. На протяжении всего текущего года Специальный докладчик содействовал проведению совещаний, встреч и дискуссий по этому вопросу в различных странах и с участием ряда судей, прокуроров и адвокатов. Хотя был упомянут ряд таких вопросов, как отсутствие транспарентности в процессе принятия решений, ненадлежащее использование новых технологий и социальных сетей, проблемы с нынешними изменениями в системе отправления правосудия, неэффективность судебных учреждений, отсутствие реакции судебных органов на общественные потребности и широко распространенная судебная коррупция, в

качестве четких приоритетов были определены две важные, актуальные и существенные темы.

6. Первая приоритетная задача заключается в решении проблемы глобальной и транснациональной коррупции и ее воздействия на общество и институты, включая судебную систему в целом, а также связанных с этим конкретных проблем, в частности для судей и прокуроров, с учетом важнейшей ответственности, возложенной на них согласно Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции¹. Вторая задача заключается в том, чтобы включить в Основные принципы принципы честности и неподкупности, соблюдения этических норм, равенства, компетентности и старательности, закрепленные в Бангалорских принципах поведения судей², которые отсутствуют в тексте, принятом в 1985 году.

7. Судьи и их вспомогательный персонал являются не единственными важными действующими лицами; прокуроры также очень важны, и необходимо признать решающую роль, которую они играют в отправлении правосудия. В контексте вызовов и обязанностей, возлагаемых сегодня на общество в результате транснациональной преступности и коррупции, судьи должны быть независимыми, с тем чтобы гарантировать принятие действенных ответных мер. Важно помнить о том, что прокурорские функции должны осуществляться беспристрастно и независимо от политического или иного вмешательства (см. резолюцию 17/2 Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию).

8. Хотя в Основных принципах конкретно не говорится о сотрудниках прокуратуры, мандатарий и его предшественники (см. A/HRC/20/19 и A/62/207) и Совет по правам человека (см. резолюцию 29/6 Совета) подчеркивали исключительную актуальность функций сотрудников прокуратуры в связи с независимостью судебных органов. Поэтому международные стандарты в области независимости судебных органов должны гарантировать наличие у сотрудников прокуратуры возможности выполнять свои обязанности не только без неправомерного влияния или вмешательства политического или иного характера, но и без страха, предпочтений или предрассудков. Эта система должна быть в состоянии противостоять современным вызовам, затрагивающим прокуроров, и обеспечить взаимодополняемость этих гарантий с существующими международными стандартами, установленными для судебных органов.

9. В рамках настоящего доклада цель Специального докладчика состоит в том, чтобы содействовать началу процесса анализа и обсуждения для расширения Основных принципов, с тем чтобы они могли служить ценным инструментом отражения некоторых изменений, которые произошли за последние три десятилетия.

10. В настоящее время необходимо противостоять вызовам, которые не были в полной мере учтены при принятии Основных принципов. Особое значение имеет тот факт, что в последние несколько лет высказывается более серьезная обеспокоенность по поводу взаимосвязи и взаимодействия между независимостью и честностью и неподкупностью судебных органов и масштабами транснациональной коррупции и преступности (см. A/72/140). Для того чтобы противостоять этому серьезному современному вызову, необходима честная и

¹ Принята Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 58/4 в октябре 2003 года; Конвенция вступила в силу в декабре 2005 года.

² Приняты Судейской группой по вопросу об укреплении честности и неподкупности судебных органов, с изменениями, внесенными на совещании за круглым столом главных судей, которое было проведено во Дворце мира в Гааге 25–26 ноября 2002 года.

действенная судебная система, независимая от политической и фактической власти и способная гарантировать защиту прав человека и социальную необходимость действенного реагирования на эти вызовы. Таким образом, судебная система, подверженная внешнему влиянию, ослабляет себя и не только лишает граждан защиты, но и способствует снижению доверия гражданского общества к своим институтам.

11. Стремясь включить в Основные принципы в высшей степени актуальные Бангалорские принципы, Специальный докладчик в настоящем докладе уделяет особое внимание вопросу коррупции и принципу честности и неподкупности, с тем чтобы обсуждаемые ключевые концепции могли быть интегрированы в Основные принципы.

12. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить Клинику по правам человека в Центре по образованию и проведению расследований в области прав человека Оттавского университета за выдающуюся работу в поддержку научных исследований и подготовки настоящего доклада.

II. Международные и региональные стандарты

13. В 1985 году седьмой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями принял Основные принципы (впоследствии одобренные Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 40/32 и 40/146) в качестве минимальной гарантии независимости судебных органов. С тех пор более двух третей государств мира включили принцип независимости судебных органов в свои конституции, и при этом ряд других государств закрепили этот принцип в своем национальном законодательстве (A/72/140, пункт 80)³.

14. Основанные на статье 10 Всеобщей декларации прав человека и статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, которые гарантируют право отдельных лиц на независимый и беспристрастный суд, Основные принципы опираются на предшествующие международные стандарты независимости судей, включая принятый в 1982 году в Нью-Дели Кодекс минимальных стандартов судейской независимости Международной ассоциации независимости правосудия и мира во всем мире и Международной ассоциации юристов и Всеобщую декларацию о независимости правосудия 1983 года. Кроме того, в своей резолюции 16 шестой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями призвал Комитет по предупреждению преступности и борьбе с ней включить в число своих первоочередных вопросов разработку руководящих принципов, касающихся независимости судей и отбора, профессиональной подготовки и статуса судей и прокуроров.

15. Основные принципы содержат основополагающие оперативные руководящие положения и стандарты для обеспечения независимости судебных органов, которые были дополнительно укреплены соответствующими органами Организации Объединенных Наций, такими как Комитет по правам человека, в его замечании общего порядка № 32 (2007) о равенстве перед судами и трибуналами и праве каждого на справедливое судебное разбирательство (CCPR/C/GC/32, пункт 19).

³ См. также Linda Camp Keith, "Judicial independence and human rights protection around the world", *Judicature*, vol. 85, No. 4 (January–February 2002), p. 198; и John Bridge, "Constitutional guarantees of the independence of the judiciary", *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11.3 (December 2007), p. 4.

16. В своем замечании общего порядка № 32 Комитет по правам человека установил, что требование, касающееся компетентности, независимости и беспристрастности суда, является абсолютным правом, которое не подлежит никаким изъятиям. Далее Комитетом было изложено существо этого требования:

Требование независимости относится, в частности, к порядку и условиям назначения судей и гарантиям их несменяемости до достижения установленного законом возраста выхода в отставку или же истечения срока их полномочий в тех случаях, когда такие сроки предусмотрены, условиям, регулирующим продвижение по службе, перевод, приостановление их деятельности и прекращение их функций, и фактической независимости судей от политического вмешательства со стороны органов исполнительной и законодательной власти.

Исходя из этого требования, Комитет пришел к следующему выводу:

Государства должны принимать конкретные меры, гарантирующие независимость судебной системы, обеспечивающие защиту судей от любых форм политического вмешательства в процесс принятия ими решений, с помощью конституционных гарантий или принятия законов, устанавливающих четкие процедуры и объективные критерии назначения, выплаты вознаграждения, сохранения занимаемой должности, продвижения по службе, приостановления и прекращения полномочий членов судейского корпуса и применяемых по отношению к ним дисциплинарных санкций. Ситуация, при которой функции и компетенция судебных органов и органов исполнительной власти четко не разграничены или когда последние оказываются в состоянии контролировать или направлять деятельность первых, не совместима с понятием независимого суда.

17. Как было определено Специальным докладчиком в его докладе Генеральной Ассамблее в 2017 году (A/72/140), транснациональная коррупция и организованная преступность стали одним из самых серьезных современных вызовов для общества в целом, для независимости судебных органов и для прав человека. Эти угрозы представляют собой серьезный вызов не только для судебных органов, но и для прокуроров и органов обвинения. Поэтому обвинители и их обязанности должны учитываться в качестве важной части решения проблемы. Следовательно, нельзя игнорировать важнейшие аспекты в отношении прокуроров, которые изложены, в частности, в Руководящих принципах, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, Стандартах профессиональной ответственности и Декларации основных обязанностей и прав сотрудников прокуратуры⁴ и докладе Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) 2014 года, озаглавленном *The Status and Role of Prosecutors: A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide* («Статус и роль прокуроров: Руководство Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Международной ассоциации прокуроров»).

A. Международные стандарты

18. Специальный докладчик твердо уверен в том, что необходимость расширения и укрепления Основных принципов на основе других международных стандартов и подходов должна быть принята во внимание, с тем чтобы не допустить искаженного толкования, которое может повлиять на независимость судебных

⁴ Приняты Международной ассоциацией прокуроров 23 апреля 1999 года.

органов в сложной панораме усиливающейся глобальной коррупции, подрывающей публичные и частные институты, включая корпорации.

19. В рамках этого подхода в качестве приоритетных выделяются два вопроса: а) включение в Основные принципы принципа честности и неподкупности судебных органов, признанного в Бангалорских принципах; и б) современные вызовы, с которыми сталкиваются общество и его институты, включая судебную систему, в результате организованной преступности и транснациональной коррупции. Что касается последнего, то важно помнить, что с учетом содержания положений Конвенции против коррупции судьи и прокуроры играют ключевую роль в противодействии угрозам, возникающим в связи с этими вызовами.

Бангалорские принципы поведения судей

20. Первый мандатарий Дато Парам Кумарасвами представил Комиссии по правам человека на ее пятьдесят девятой сессии Бангалорские принципы поведения судей (см. E/CN.4/2003/65, приложение). В Бангалорских принципах представлены в общих чертах такие принципы, как независимость, объективность, честность и неподкупность, соблюдение этических норм, равенство, компетентность и старательность, в качестве необходимых элементов этичного поведения судей. В Бангалорских принципах прямо признается роль Основных принципов в содействии становлению судебной системы, независимой от других ветвей государственной власти. Кроме того, Бангалорские принципы включают цель дальнейшего укрепления независимости судебных органов путем создания условий, необходимых для поощрения этичного поведения работников судебных органов.

21. В своей резолюции 2006/23 об укреплении основных принципов поведения судей Экономический и Социальный Совет отметил, что Бангалорские принципы дополняют Основные принципы, и просил УНП ООН разработать комментарий к Бангалорским принципам.

22. В Комментарии к Бангалорским принципам поведения судей, изданном в 2007 году УНП ООН при содействии Судейской группы по вопросу об укреплении честности и неподкупности судебных органов⁵, содержатся руководящие положения для точного толкования каждого из шести принципов, перечисленных в Бангалорских принципах. В январе 2010 года Судейская группа приняла меры по эффективному введению в действие Бангалорских принципов, в которых анализируются как обязанности судебных органов, так и обязанности государства в связи с этим.

23. Бангалорские принципы следует рассматривать как часть Основных принципов и, соответственно, включить в них. В своем докладе Генеральной Ассамблее бывший мандатарий Габриела Кнауль сделала вывод о том, что Основные принципы вместе с Бангалорскими принципами оставались абсолютно актуальными для поощрения и защиты независимости судей, адвокатов и прокуроров во всем мире (A/70/263, пункт 105).

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции

24. Специальный докладчик не раз подчеркивал жизненно важное значение Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и обращал внимание на вызов, который представляет собой широкомасштабная коррупция для общества, верховенства права и независимости судебной системы.

⁵ См. www.judicialintegritygroup.org/jig-group.

25. В своем докладе Генеральной Ассамблее в 2017 году Специальный докладчик отметил, что коррупция и организованная преступность отрицательно сказываются на законности и способности государств поощрять системы управления, которые бы учитывали стандарты в области прав человека и соответствовали им. Коррупция подрывает также способность судебных органов обеспечивать защиту прав человека и прямо или косвенно препятствует выполнению судьями, прокурорами, адвокатами и прочими юристами своей работы и профессиональных обязанностей. Кроме того, коррупция оказывает разрушительное воздействие на всю судебную систему, поскольку подрывает веру общественности в осуществление правосудия (A/72/140, пункт 21).

26. Специальный докладчик также подчеркнул, что Конвенция является единственным универсальным документом для борьбы с коррупцией и одним из международных договоров с наибольшим числом государств-участников (там же, пункт 27). В Конвенции судебные органы определяются как одни из важнейших учреждений в деле предупреждения коррупции и борьбы с ней. В частности, в статье 11 содержится обращенное к каждому государству-участнику требование 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. Эти меры могут внедряться и применяться в органах прокуратуры в тех государствах, в которых они не входят в состав судебной власти, но пользуются такой же независимостью, как и судебные органы (там же, пункт 28).

27. В преамбуле Конвенции отражено осознание международным сообществом серьезности порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку. Кроме того, государства-участники сочли уместным подчеркнуть связи между коррупцией и другими формами преступности, в частности организованной преступностью. Транснациональный характер этого явления находит также отражение в убежденности государств-участников в том, что коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней (резолюция 58/4, приложение, четвертый пункт преамбулы).

28. В Конвенции государствам-участникам предлагается принимать меры по предупреждению коррупции в рамках своих законодательных систем, институтов и практики, в том числе в рамках международного сотрудничества (там же, глава II). Поощряется также криминализация наиболее распространенных форм коррупции как в публичном, так и в частном секторе⁶.

29. Нормативная база действенного международного сотрудничества, особенно следственных и судебных органов, имеет жизненно важное значение для успешного противодействия транснациональной коррупции и преступности. Для достижения этой цели судьи и прокуроры, несомненно, должны располагать необходимыми средствами для обеспечения своей независимости и беспристрастности.

30. Конвенция обеспечивает прочную нормативную базу для участия государств в международном сотрудничестве как в официальном, так и в

⁶ Antonio Argandoña, "The United Nations Convention against Corruption and its impact on international companies", IESE Business School Working Paper, No. 656, University of Navarra, Barcelona, Spain, p. 9.

неофициальном порядке. В главе IV содержатся подробные положения об основных формах международного сотрудничества по уголовно-правовым вопросам, таким как выдача, взаимная правовая помощь и передача осужденных лиц; она также охватывает сотрудничество между правоохранительными органами, совместные расследования и специальные методы расследования. Таким образом, эти положения также распространяются на судей, прокуроров и другие категории государственных служащих. Кроме того, статья 43 предусматривает, что государства-участники должны оказывать друг другу содействие в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным вопросам, связанным с коррупцией.

31. Сфера международного сотрудничества в уголовно-правовых вопросах, определенная в главе IV, охватывает не только «традиционные» формы сотрудничества, но и другие, относительно новые возможности в области транснационального уголовного правосудия, включая передачу уголовного производства, создание совместных следственных органов и надлежащее использование специальных методов расследования.

32. Благодаря своему широкому охвату и обязательному характеру Конвенция является уникальным инструментом для разработки комплексных мер борьбы с глобальной проблемой, для решения которой абсолютно необходимы беспристрастная и независимая судебная система и прокуратура. В ней отражен ряд основных мер прогрессивного характера, которые представляют собой четкие и конкретные инструменты, позволяющие одновременно проводить уголовное расследование сразу нескольким взаимодействующим между собой странам (A/72/140, пункт 29).

Многосторонние стандарты для прокуроров

33. Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, в которых признаются Основные принципы, содержат руководящие положения о содействии повышению действенной, беспристрастной и справедливой роли государственных и специальных обвинителей в уголовном производстве. Руководящие принципы были приняты восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, который состоялся в Гаване 27 августа — 7 сентября 1990 года, и впоследствии были одобрены Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 45/166.

34. Хотя Руководящие принципы не являются юридически обязательным документом, они были разработаны для оказания помощи государствам-членам в решении задач обеспечения и повышения эффективности, объективности и справедливости лиц, осуществляющих судебное преследование, при проведении уголовного разбирательства. В настоящем сборнике примеров передовой практики представлены ценные и незаменимые руководящие принципы, касающиеся профессиональной квалификации, статуса, роли и функций сотрудников прокуратуры (A/HRC/20/19, пункт 20).

35. Специальный докладчик заявил о своей полной поддержке Руководящих принципов, отметив важность изложенных в них стандартов (A/HRC/35/31, пункт 47) и их широкое дублирование с Основными принципами, касающимися роли юристов.

Другие международные стандарты

36. В Основных принципах, касающихся роли юристов, которые были также одобрены Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 45/166, признается важность

независимой юридической профессии и излагаются принципы, которые должны соблюдаться государствами. Принцип 1 этих Основных принципов предусматривает, что каждый человек имеет право обратиться к любому юристу за помощью для защиты и отстаивания его прав и защиты на всех стадиях уголовного разбирательства. В них также устанавливаются гарантии в отношении профессиональных обязанностей адвокатов. Специальный докладчик заявил о своей полной поддержке этих Основных принципов, отметив важность изложенных в них стандартов (A/HRC/35/31, пункт 47).

37. В статье 1 Всемирной хартии судей⁷ признается, что независимость судебных органов является ключевым фактором функционирования справедливой системы правосудия.

38. В Венской декларации и Программе действий, принятых на Всемирной конференции по правам человека в 1993 году, Всемирная конференция отметила, что независимые судебные органы, соответствующие международному праву в области прав человека, имеют исключительно важное значение для всеобщей и недискриминационной реализации прав человека и являются неотъемлемым элементом процессов демократии и устойчивого развития.

39. Общая ссылка на важность независимой судебной системы содержится в ряде других конвенций Организации Объединенных Наций, включая Конвенцию о правах ребенка (статьи 37 d) и 40 (пункт 2 b) iii) и v)), Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (статья 18 (пункт 1)), Международную конвенцию для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (статья 11 (пункт 3)), Конвенцию о правах инвалидов (статья 12 (пункт 4)), Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (статьи 3.3, 3.5, 3.6, 6.3, 9.3 и 14.6) и Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба (статья 23 с)).

40. Принятый в Нью-Дели Кодекс минимальных стандартов судейской независимости, Международный кодекс этики (впервые принят в 1956 году, обновлен в 1988 году), Стандарты независимости юридической профессии (1990 год), Общие принципы юридической профессии (2006 год), Международные принципы поведения юридической профессии (2011 год) и Руководящие указания по борьбе с коррупцией для адвокатских палат (2013 год) Международной ассоциации юристов также обеспечивают защиту независимости судебных органов без конкретной ссылки на Основные принципы независимости судебных органов.

В. Региональные стандарты

Межамериканская система

41. В Американской конвенции о правах человека предусматривается, что независимость суда должна соблюдаться и что каждый человек имеет право на судебное разбирательство в независимом и беспристрастном суде (статья 8). В других документах Межамериканской комиссии по правам человека содержится отсылка к Основным принципам при рассмотрении вопросов, связанных с независимостью судебных органов от других ветвей власти или органов государства, бюджетным контролем, общими условиями равенства и

⁷ Принята Центральным советом Международной ассоциации судей в Тайване 17 ноября 1999 года и обновлена в Сантьяго-де-Чили 14 ноября 2017 года.

недискриминации в контексте судебных органов, отбором сотрудников судебных органов с учетом их заслуг и квалификации, и других вопросов⁸.

42. В своей судебной практике Межамериканский суд по правам человека указывал, что «сфера действия судебных гарантий и действенная судебная защита судей должны рассматриваться в увязке со стандартами независимости судебных органов»⁹. В деле *Реверон Трухильо против Венесуэлы* Суд подчеркнул, что судьи, в отличие от других государственных должностных лиц, пользуются конкретными гарантиями в силу требуемой от судебных органов независимости, которую Суд счел «существенно важной для осуществления судебной функции»¹⁰.

43. В деле *Лопес Лоне и др. против Гондураса* Суд указал, что «государство должно гарантировать автономное осуществление судебной функции как в ее институциональном аспекте, то есть применительно к судебным органам как системе, так и в ее индивидуальном аспекте, то есть в отношении личности конкретного судьи»¹¹.

44. В делах *Верховный суд (Кинтана Коэлло и др.) против Эквадора* и *Конституционный суд (Камба Кампос и др.) против Эквадора* Суд пояснил, что независимость судебных органов не должна рассматриваться только применительно к ответчику, поскольку судья также должен иметь ряд гарантий для обеспечения независимости судебных органов¹².

45. И наконец, не вдаваясь в подробный анализ, следует отметить, что Суд неоднократно ссылался на Основные принципы в качестве источника права при вынесении своих решений, касающихся независимости судебных органов, как, например, в вышеупомянутых делах.

Европа

46. В Европе региональные стандарты независимости судей и поведения судей устанавливаются главным образом Советом Европы и его органами. Основные принципы являются составными элементами Европейской хартии о статусе судей¹³. В рекомендации № R (94) Комитета министров государствам-членам относительно независимости, эффективности и роли судей Комитет утверждает, что «необходимо принимать все меры для обеспечения уважения, защиты и поощрения независимости судей».

47. Консультативный совет европейских судей признает особую важность Основных принципов для обеспечения независимости судебных органов

⁸ Inter-American Commission on Human Rights, *Guarantees for the Independence of Justice Operators: Towards Strengthening Access to Justice and the Rule of Law in the Americas* (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, 5 December 2013).

⁹ *Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) v. Ecuador*, Series C, No. 266, Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 23 August 2013, para. 144.

¹⁰ *Reverón Trujillo v. Venezuela*, Series C, No. 197, Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 30 June 2009, para. 67, цит. из *Herrera Ulloa v. Costa Rica*, Series C, No. 107, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 2 July 2004, para. 171, и *Palamara-Iribarne v. Chile*, Series C, No. 135, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 22 November 2005, para. 145.

¹¹ *López Lone et al. v. Honduras*, Series C, No. 302, Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 5 October 2015, para. 194.

¹² *Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) v. Ecuador*, para. 153, и *Constitutional Tribunal (Camba Campos et al.) v. Ecuador*, Series C, No. 268, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 28 August 2013, para. 197.

¹³ Принята участниками из европейских стран и двух международных ассоциаций судей на совещании, организованном Советом Европы в Страсбурге, Франция, 8–10 июля 1998 года.

(см. Заключение № 1 (2001)), а также конкретно ссылается на Основные принципы в ряде других заключений¹⁴.

48. В своей резолюции по вопросам судейской этики, принятой 23 июня 2008 года, Европейский суд по правам человека излагает принципы независимости, объективности, честности и неподкупности, старательности и компетентности, усмотрения и свободы выражения мнения судей.

49. Наконец, Европейская ассоциация судей выразила свою поддержку Основным принципам. В 2018 году Ассоциация сочла, «что эти общие принципы сохраняют свою актуальность спустя 33 года после их принятия, и подчеркивает важность международных норм, призванных обеспечить независимость судей и позволить судьям, посредством создания ассоциаций, отстаивать принципы независимости судебных органов». Тем не менее Ассоциация также отметила, что «некоторые из этих принципов можно было бы с пользой переформулировать и разъяснить», с тем чтобы учесть новые озабоченности¹⁵.

Африка

50. В соответствии со статьей 26 Африканской хартии прав человека и народов государства — участники Хартии обязаны гарантировать независимость суда. В Принципах и руководящих указаниях, касающихся права на справедливое судебное разбирательство и на юридическую помощь в Африке, изложены региональные стандарты в отношении права на разбирательство в независимом и беспристрастном суде, надлежащей подготовки судей и независимости адвокатов¹⁶. Хотя потребность в независимости судебных органов утверждается в обоих документах, ни в одном из них нет ссылки на Основные принципы¹⁷.

Азиатско-Тихоокеанский регион

51. Согласно Пекинскому заявлению о принципах независимости судебных органов в зоне действия Ассоциации права стран Азии и Тихого океана¹⁸, «поддержание независимости судебных органов имеет существенно важное значение для реализации их целей и надлежащего выполнения их функций в свободном обществе при обеспечении верховенства права».

52. В своем документе *Analysis of the Draft Code of Judicial Conduct for the Kingdom of Cambodia* («Анализ проекта кодекса поведения судей Королевства Камбоджа») Азиатская правовая инициатива Американской ассоциации

¹⁴ Заключение № 3 (2002); Заключение № 4 (2003); Заключение № 17 (2014); Заключение № 19 (2016).

¹⁵ См. http://www.uhs.hr/data_sve/docs/rezolucije2018/Res_EAJ_Basic_UN_Principles_2018.pdf.

¹⁶ Документ Африканского союза DOC/OS(XXX)247, sections A, B, and I.

¹⁷ На национальном уровне в *Judicial Ethics Training Manual for the Nigerian Judiciary* («Учебное пособие по профессиональной этике судей для нигерийских судебных органов») УНП ООН содержатся ссылки на Основные принципы и Бангалорские принципы. В этом документе УНП ООН подчеркивает важность таких принципов поведения судей, как независимость, объективность, честность и неподкупность, соблюдение этических норм, равенство и компетентность и старательность. Кроме того, вопрос о независимости судебной власти «Сомалиленда» применительно к Основным принципам рассматривается в подготовленном судьей Абдишакуром Али Мохумедом в 2014 году докладе, озаглавленном *The principle of judicial independence and Somaliland courts* («Принцип независимости судебных органов и суды в Сомалиленде»).

¹⁸ Принято на шестой Конференции главных судей стран Азии и Тихого океана, состоявшейся в Пекине в августе 1995 года. Заявление было доработано в ходе седьмой Конференции главных судей, состоявшейся в Маниле в августе 1997 года.

адвокатов призывает к принятию статьи 9 Основных принципов¹⁹, если в Камбодже не будет ассоциации судей. Бангалорские принципы содержатся в приложении к настоящему докладу, при этом особое внимание уделяется тому, как Бангалорские принципы отражены в главе IV, озаглавленной «Принцип честности», Кодекса²⁰.

Северная Америка

53. Без прямой отсылки к Основным принципам в документе *Ethical Principles for Judges*²¹ («Этические принципы для судей») Канадского судебного совета представлены руководящие положения, касающиеся этичного поведения судей, назначаемых на федеральном уровне, в частности в таких областях, как честность и неподкупность, старательность, равенство и объективность.

54. Что касается Кодекса поведения для судей Соединенных Штатов, в то время как закрепленные в нем принципы независимости, объективности и свободы ассоциации соответствуют Основным принципам, какие-либо ссылки на Принципы отсутствуют.

55. Бывший мандатарий Дато Парам Кумарасвами рекомендовал Совету федеральной судебной системы Мексики обеспечить транспарентность дисциплинарных процедур и их соответствие Основным принципам (E/CN.4/2002/72/Add.1, рекомендация с)).

III. Проблемы и возможности

A. Воздействие коррупции и организованной преступности и ответные меры со стороны государств и судебной системы, включая прокуроров

56. За последние десять лет широкомасштабная коррупция из национальной проблемы превращается в общемировую, и общество в разных странах все яснее осознает эту проблему. Глобализация и технологии способствуют процветанию транснациональной преступности. Вследствие постоянно растущей глобализации в коммерческой, корпоративной, частной и технологической сферах системы становятся все более взаимосвязанными. В результате политическая, частная и экономическая взаимозависимость является частью повседневного функционирования всех стран, и возник новый тип глобальной коррупции, включающий взаимодействие с организованной преступностью на уровне принятия решений и оказывающий воздействие на государственные учреждения.

57. Когда речь заходит о выявлении глобальной коррупции, необходимо принимать во внимание некоторые характеристики. Глобальная коррупция обычно осуществляется через каналы организованной преступности в стремлении заручиться сотрудничеством политической власти для обеспечения безнаказанности или повлиять на политических деятелей. Обычно она связана с наличием полномочий высокого уровня, в частности взаимодействием между влиятельными политическими и деловыми кругами. Она приводит к мобилизации больших

¹⁹ «Судьи обладают свободой организовывать ассоциации судей или другие организации и вступать в них для защиты своих интересов, совершенствования своей профессиональной подготовки и сохранения своей судебной независимости».

²⁰ См. www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/cambodia/cambodia_judicial_conduct_draft_code_analysis.pdf.

²¹ Опубликован в Оттаве в 1998 году.

объемов ресурсов и денег, принося пользу немногим за счет многих и нанося серьезный и широко распространенный ущерб отдельным лицам и обществу.

58. Транснациональный характер коррупции, являющийся прямым следствием глобализации, значительно усложняет усилия, направленные на предупреждение коррупции и борьбу с ней на глобальном уровне. В этом отношении глобализация «действует на стороне предложения коррупции, стимулируя международный бизнес, стремящийся выйти на новые рынки или вытеснить конкурентов»²². Случаи коррупции одновременно затрагивают разные страны, привлекая внимание судебных систем.

59. Коррупционные скандалы, подобные тому, который получил название «Операция "Автомойка"», высветили взаимосвязь между организованной преступностью и коррупцией на глобальном уровне. Будучи одним из наиболее громких случаев транснационального подкупа в Латинской Америке, этот скандал касается крупных бразильских строительных компаний, причастных к масштабным коррупционным действиям с участием политиков и местных строительных компаний в ряде стран Латинской Америки и даже Африки. Этот случай представляет собой в высшей мере актуальный пример транснациональной коррупции, который повышает осведомленность о необходимости эффективных и скоординированных действий со стороны систем правосудия различных стран.

60. Коррупция является одним из основных элементов организованной преступности в контексте попыток повлиять на процесс принятия решений²³. К совершению крупных коррупционных преступлений обычно привлекается целый ряд посредников, многие из которых являются политиками высшего звена. То, как реагируют судебные и прокурорские системы некоторых из 21 страны, затронутой операцией «Автомойка», демонстрирует актуальность многих из положений Конвенции против коррупции. Международное сотрудничество между судебными и прокурорскими системами имеет решающее значение в качестве средства пролить свет на многие такие дела, с тем чтобы провести тщательное расследование и вернуть часть денег, которые были необоснованно и незаконно присвоены частными лицами. В отношении многих таких лиц в настоящее время ведется расследование или же они преследуются в судебном порядке в рамках процесса активного применения положений о международном сотрудничестве, установленных в соответствии с Конвенцией.

61. Столкнувшись с проблемами, возникающими в результате коррупции, и преодолевая их последствия для судебной системы, необходимо помнить о том, что коррупция является междисциплинарной проблемой, которую нельзя игнорировать. Это явление может подорвать независимость институтов и, таким образом, привести к безнаказанности преступников. В то же время такая критическая ситуация открыла широкие возможности для действий независимых и беспристрастных судей и прокуроров.

62. Коррупция с участием политических институтов и политиков стала одним из важных инструментов, используемых преступными группами, поскольку ее широкий охват позволяет им оказывать воздействие практически на все области государственного управления, в том числе на судебные органы. Объективность

²² Alfredo Rehren, "The ethical challenges of political corruption in a globalized political economy", в: *The Ethics of Foreign Policy*, Robert G. Patman, David MacDonald and Betty Mason-Parker, eds. (London, Ashgate Press, 2007).

²³ Edgardo Buscaglia, Samuel González-Ruiz and César Prieto Palma, "Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: mejores prácticas para su combate", в: *Terrorismo y Delincuencia Organizada: Un Enfoque de Derecho y Economía*, Andrés Roemer and Edgardo Buscaglia, eds. (National Autonomous University of Mexico, 2006).

процессов принятия решений становится сомнительной, когда судьи находятся под влиянием, в частности, экономических и политических интересов.

63. В последние годы постоянно растет число свидетельств коррупции или угроз для судебных систем, включая прокуратуру, создаваемых организованной или транснациональной преступностью²⁴. Организованная преступность стремится использовать связь с политикой для прикрытия своей незаконной деятельности, с тем чтобы осуществлять ее, не неся ответственности за ее последствия. Обладающие властью коррумпированные политики могут выступать в качестве посредников и прикрывать таким образом незаконные виды деятельности. Государственные органы и политики стали незаменимым инструментом, с помощью которого преступные группы могут эффективно осуществлять свою деятельность. В таких случаях коррупция является связующим звеном между этими двумя группами. Такой подход позволяет организованным преступным группам проникать в судебную систему (A/72/140, пункты 48–53).

64. Коррупция не только оказывает непосредственное воздействие на надлежащее функционирование государства и соблюдение прав человека²⁵, но и имеет тяжелые последствия для тех органов, которые несут ответственность за обеспечение верховенства права. В связи с этим Совет по правам человека в своей резолюции 23/9 заявил о своей обеспокоенности по поводу все более негативных последствий широко распространенной коррупции для осуществления прав человека. Кроме того, по данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), «коррупция в системе обеспечения верховенства права ослабляет сами структуры подотчетности, которые несут ответственность за защиту прав человека, и способствует формированию культуры безнаказанности, поскольку незаконные действия не наказываются, а законы не соблюдаются последовательно»²⁶.

65. Участники глобальной коррупции и организованной преступности стремятся к безнаказанности, используя угрозы, нападения или коррупцию; защита своих институтов от таких угроз является международным долгом государств. Учитывая роль судебных органов как средства защиты от коррупции в целом, коррупция в судебной системе во многих случаях может быть тесно связана с давлением со стороны организованных преступных групп, направленным на ослабление необходимой независимости, которая должна определять действия судебной власти, и на обеспечение безнаказанности за их преступления (A/72/140, пункты 51, 66, 69, 70 и 72).

66. В таких условиях могут возникнуть весьма деликатные ситуации для честных и независимых судей, прокуроров и вспомогательного персонала. В соответствии с принципами 1 и 2 Основных принципов и принципом 1.1 Бангалорских принципов государство должно принять меры безопасности для защиты судебной власти от любого постороннего влияния, воздействия, давления, угроз или вмешательства. Эти меры становятся еще более необходимыми, в случае когда коррупция в судебной системе представляет собой угрозу для независимости судебных органов и является предметом расследования.

67. Специальный докладчик считает, что для обеспечения независимости судебной системы судьи, адвокаты и прокуроры должны быть свободны от любого вмешательства, давления или угрозы, которые могут повлиять на

²⁴ National Security Council, “Transnational organized crime: a growing threat to national and international security”.

²⁵ Morten Koch Andersen, “Why corruption matters in human rights”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 10, No. 1 (February 2018), p. 7.

²⁶ OHCHR, “The human rights case against corruption”, p. 4.

беспристрастность их решений и суждений (A/HRC/35/31, пункт 70). В связи с этим важно, чтобы государства не только уважали независимость судей, прокуроров и судебного персонала в своих процессах принятия решений, но и внедрили системы безопасности и защиты для обеспечения их безопасности и благополучия. Кроме того, эти системы безопасности должны разрабатываться и применяться на основе принципа профессионализма и в соответствии со строгими правилами, с тем чтобы деятельность судей не становилась тайной и не-транспарентной (A/72/140, пункт 82).

68. Как отмечалось выше, в Конвенции против коррупции государствам-участникам предлагается принимать превентивные меры и рекомендуется криминализовать наиболее распространенные формы коррупции в государственном и частном секторах. Кроме того, судебные органы определяются как один из важнейших институтов в деле предупреждения коррупции и борьбы с ней. Такая работа должна проводиться как во внутреннем, так и во внешнем аспектах. Как заявил в 2004 году Генеральный секретарь, в таких вопросах, как правосудие и господство права, «профилактика "болезни" дает куда больший эффект, чем ее лечение» (S/2004/616, пункт 4).

69. При решении проблемы коррупции и организованной преступности перво-степенное значение имеет создание превентивных механизмов. Однако реализовать такие механизмы можно будет только после выявления и оценки рисков коррупции и преступности. Специальный докладчик уже подчеркивал важность укрепления судебной системы в целях ослабления воздействия коррупции на судебную власть (A/HRC/35/31, пункт 83). В своем докладе Генеральной Ассамблеи в 2017 году Специальный докладчик определил ряд примеров передовой практики и превентивных мер в этой области (A/72/140, пункты 74–106).

70. Среди других элементов, указанных Комитетом по правам человека в его замечании общего порядка № 32, стабильность пребывания в должности является базовым механизмом обеспечения независимости судебной власти и, следовательно, важным инструментом в борьбе с коррупцией в судебной системе. Такая стабильность требует внедрения комплекса инструментов и мер для предотвращения произвольного перевода судей и прокуроров на другие должности и гарантирования сотрудникам судебных органов возможности выполнять свои функции без опасений, что кто-то может быть назначен вместо них по причинам, не связанным с чисто профессиональными аспектами. На независимость и беспристрастность судебной системы в значительной степени влияют гарантии несменяемости (A/HRC/35/31, пункт 33, и E/CN.4/1995/39, пункт 65). Кроме того, что касается процессов по уголовным делам, связанным с деятельностью организованной преступности, то государства должны обеспечивать наличие опытных и психологически подготовленных сотрудников судебных органов, способных вести процессы, связанные с организованной преступностью (A/72/140, пункт 96).

71. Взаимосвязь между безнаказанностью организованной преступности и неспособностью институтов надлежащим образом выполнять свои функции оказывает непосредственное воздействие на независимость судебных органов и верховенство права. Поэтому для решения проблем, порождаемых транснациональной преступностью, крайне важно, чтобы государства располагали прочным институциональным потенциалом. Различные случаи коррупции, затрагивающие ряд стран мира, свидетельствуют о том, что организованные и/или транснациональные преступные группы без колебаний будут использовать любые имеющиеся в их распоряжении средства для проникновения в судебные,

политические, экономические и социальные круги²⁷. Поэтому только через сильные и демократически консолидированные институты можно будет бороться с коррупцией, являющейся результатом организованной преступной деятельности.

72. В своем докладе Генеральной Ассамблее в 2017 году Специальный докладчик рассказал о том, как преступные сети стремятся расширить свою власть и влияние в рамках законной системы права и навязать свои собственные правила, что приводит к их неприкосновенности и безнаказанности внутри государства. Важным элементом их организации является способность внедряться в институты сектора правосудия и оказывать влияние на них, в частности путем использования коррупции в качестве средства проникновения в судебную систему (A/72/140, пункт 39). Таким образом, именно коррупция лежит в основе безнаказанности, которой удается добиться этим преступным группам.

73. Стремление политической власти контролировать судебную систему в частности и государственный аппарат в целом или влиять на них является требующей безотлагательного решения проблемой. Это ставит под угрозу независимость судебной власти и негативно влияет на беспристрастность соответствующих институтов, которая необходима для борьбы с мощными коррупционными и преступными структурами. Преступные организации в большинстве случаев наладили сеть контактов, действующую при попустительстве политической власти. Важно помнить о том, что такие ситуации могут возникнуть в любой стране, независимо от уровня ее экономического развития и потенциала ее демократических институтов²⁸. Утонченные методы, используемые в транснациональной преступности для оказания воздействия на судебные решения, являются одной из главных причин, по которой это явление столь опасно и его так трудно предупредить. Таким образом, политическое влияние в судах является ключевым фактором коррупции в судебной системе.

74. Поэтому независимость и честность и неподкупность судебных органов являются наиболее важными имеющимися в распоряжении судебных органов инструментами сдерживания вмешательства политической власти и борьбы с ним. Чем более независимой будет судебная система, тем менее эффективной будет коррупция, применяемая транснациональными преступниками. Это также относится к взаимодействию таких преступников в частном секторе в их попытках получить влияние на политиков и, следовательно, на судебную систему в целях обеспечения безнаказанности.

75. Специальный докладчик назвал некоторые из мер, призванных способствовать транспарентности судебных процессов и обеспечить привлечение к ответственности за нарушения основных прав и норм поведения, отметив ключевую роль международного сотрудничества в судебной области в качестве одного из важнейших элементов решения этой проблемы (A/72/140, пункты 74 и 97–106).

76. С учетом особенностей и структуры организованной преступности и транснациональной коррупции в борьбе с преступными организациями и связанной с ними коррупцией абсолютно необходима координация усилий на международном уровне. Нельзя пренебрегать потенциалом национальных

²⁷ Salvador Herencia Carrasco and Jordi Feo Valero, “La integridad e independencia del poder judicial como garantía frente a la amenaza del crimen organizado transnacional”, *Relaciones Internacionales*, vol. 27, No. 55 (2018).

²⁸ В качестве примеров можно назвать коррупционный скандал с конгломератом Odebrecht, имевший последствия, в частности, в Бразилии, Колумбии и Перу, операцию «Автомойка», скандал «Ибица-гейт» в Австрии, дело «Гюртель» в Испании и дело компании SNC-Lavalin в Канаде.

учреждений, работающих обособленно, однако представляется очевидным, что если международному сообществу в целом удастся разработать ряд согласованных мер и стратегий, направленных на противодействие угрозам, лежащим в основе этих явлений, то это облегчит борьбу с систематической деятельностью, имеющей международные последствия, и повысит эффективность этой борьбы. Международное сотрудничество предоставляет прекрасные возможности для консолидации знаний, обмена опытом и распределения ресурсов, и в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции содержатся очень четкие положения на этот счет ([A/72/140](#), пункт 109).

77. Как отмечалось выше, в пункте 1 статьи 11 Конвенции против коррупции признается решающая роль судебной власти в борьбе с коррупцией. В Конвенции также отмечается и подчеркивается первостепенная значимость международного сотрудничества между судебными системами в контексте этой борьбы. В связи с этим в Конвенции признается, что сама судебная власть не должна быть коррумпированной. Кроме того, в пункте 1 статьи 11 содержится призыв к государствам-участникам принять меры по укреплению честности и неподкупности и независимости судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них.

78. Глава IV Конвенции, касающаяся международного сотрудничества, полностью посвящена установлению четких и весьма конкретных правил в связи с этим, в том числе по таким важнейшим вопросам, как передача осужденных лиц, взаимная правовая и судебная помощь, передача уголовного производства, сотрудничество между правоохранительными органами и совместные расследования, а также многие другие конкретные меры по борьбе с преступностью, изложенные в Конвенции.

79. При решении проблемы глобальной коррупции, транснациональной преступности и необходимости принятия мер системой правосудия в целом необходимо принимать во внимание принципы и стандарты, регулирующие деятельность государственных обвинителей. Необходимо учитывать тесные взаимоотношения и важное взаимодействие между прокурорами и судьями в деле обеспечения надлежащего функционирования системы правосудия. Таким образом, Специальный докладчик считает, что он обязан публично поддержать и вновь подтвердить международные стандарты для прокуроров.

80. Коррупция среди работников прокуратуры подрывает верховенство права и негативно сказывается на доверии общественности к системе правосудия. Честность, неподкупность, независимость и беспристрастность прокуроров являются необходимыми условиями для эффективной защиты прав человека и обеспечения экономического развития ([E/CN.15/2008/L.10/Rev.2](#)).

V. Честность и неподкупность, подотчетность и независимость судебной системы

81. Основные принципы касаются прежде всего стандартов, которые государства должны соблюдать в целях сохранения независимости судебных органов. Вместе с тем Специальный докладчик неоднократно подчеркивал, что независимость судебных органов требует полной подотчетности судебной системы и поддержания ее честности и неподкупности. Независимость и подотчетность судебных органов должны обеспечиваться в сочетании друг с другом, поскольку они являются необходимыми условиями создания эффективной и легитимной системы правосудия. Таким образом, гарантии независимости судебных органов не должны исключать подотчетность судебных органов или препятствовать ей ([A/HRC/26/32](#), пункт 23).

82. В своей резолюции 25/4 Совет по правам человека особо подчеркнул, что честность и неподкупность судебных органов должны обеспечиваться в любое время и, наряду с их независимостью и беспристрастностью, являются необходимым условием защиты прав человека и основных свобод, поддержания верховенства права и демократии и обеспечения недискриминации при отправлении правосудия. Эта идея уже была признана в 2012 году бывшим мандатарием Габриелой Кнауль, когда она заявила, что судебная система, беспристрастность и неподкупность которой не вызывали бы сомнений, является важнейшим институтом обеспечения соблюдения принципов демократии и верховенства права (A/67/305, пункт 14).

83. В Основных принципах нет прямого упоминания подотчетности судебных органов, и поэтому в них не содержится никаких конкретных стандартов по этому вопросу. Вместе с тем принцип 2 Принципов предусматривает, что судебные органы должны решать переданные им дела беспристрастно, без какого-либо неправомерного влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства. В принципе 8 установлено, что судьи должны всегда вести себя таким образом, чтобы обеспечить уважение к своей должности и сохранить беспристрастность и независимость судебных органов. В принципе 18 говорится, что судьи могут быть временно отстранены от должности или уволены только по причине их неспособности выполнять свои обязанности или поведения, делающего их не соответствующими занимаемой должности.

84. Бангалорские принципы, которые рассматриваются как дополнение к Основным принципам, были приняты в целях установления международного стандарта для этичного поведения судей, предоставления руководящих указаний по универсальной судебной этике и усиления принципиальности судебных органов. Поэтому они представляют собой важную попытку заполнить пробел в международной правовой основе подотчетности судебных органов (A/HRC/26/32, пункт 29).

85. В преамбуле Бангалорских принципов прямо указывается, что эти Принципы предполагают, что в своем поведении судьи подотчетны соответствующим органам, учрежденным для поддержания судебных стандартов, действующим объективно и независимо и имеющим целью увеличение, а не умаление значимости существующих правовых норм и правил поведения, которыми связаны судьи. Принцип 6 далее предусматривает, что судьи должны посвятить свою профессиональную деятельность выполнению судебных функций и что их поведение не должно быть несовместимым с этими обязанностями.

86. Концепция подотчетности судебных органов сформулирована в Бангалорских принципах на основе принципов независимости, объективности, честности и неподкупности, соблюдения этических норм, равенства и компетентности и старательности. Ни одна из этих ценностей не может быть в полной мере достигнута в отрыве друг от друга. Кроме того, проблемы, с которыми сталкиваются судебные органы во всем мире, проявляются в различных формах, и все они должны приниматься во внимание.

87. В других международных, региональных и национальных документах отражены попытки регулировать поведение судей таким образом, чтобы обеспечить, в частности, честность, неподкупность и подотчетность судей. В качестве примеров можно привести Всемирную хартию судьи, Европейскую хартию о статусе судей, Принципы Содружества наций («Латимер-Хаус»), касающиеся трех ветвей государственного управления²⁹, Статут иберо-американского

²⁹ Согласованы министрами юстиции стран Содружества наций и одобрены на Совещании глав правительств стран Содружества наций, состоявшемся в Абудже в 2003 году.

судьи³⁰, Пекинское заявление о принципах независимости судебных органов, Этические принципы для судей Совета судей Канады и Руководство по поведению судей Австралийского института управления судебной системой³¹.

88. В качестве процессов, которые следует поощрять, упоминались составление кодекса судебной этики и создание судебных механизмов обжалования, в состав которых могли бы входить только практикующие и/или отставные судьи (E/CN.4/2002/72, пункт 37). В 2003 году Бангалорские принципы были включены в качестве приложения в ежегодный доклад Специального докладчика, с тем чтобы обратить особое внимание на этот подход (E/CN.4/2003/65).

89. Как подотчетность судебных органов, так и честность и неподкупность судей должны быть частью компонентов Основных принципов и рассматриваться в качестве важнейших элементов верховенства права, защиты прав человека и правосудия в целом. Для повышения транспарентности, справедливости, честности, неподкупности и предсказуемости судебных органов необходимо обеспечить их подотчетность как в индивидуальном, так и в институциональном плане. Эффективность всей судебной системы зависит от ее легитимности, которая, в свою очередь, зависит от ее честности и неподкупности.

90. Подотчетность и честность и неподкупность судей неразрывно связаны со многими проблемами, с которыми сталкиваются судебные органы в наше время. Такие проблемы, как отсутствие транспарентности в процессе принятия решений, ненадлежащее использование новых технологий и социальных сетей, проблемы с происходящими в настоящее время изменениями в системе отправления правосудия, неэффективность судебных учреждений, равнодушие судебных органов к общественным потребностям и широко распространенная судебная коррупция, среди прочего, могут негативно влиять на восприятие обществом системы правосудия и подрывать доверие общественности к функционированию судебных учреждений. Кроме того, неспособность повысить подотчетность судебных органов и недоверие общественности к судебной системе создают благоприятные условия для нападков на независимость судебных органов и ее ограничений (A/HRC/26/32, пункт 22).

91. Хорошим примером международного сотрудничества в области обеспечения независимости и честности и неподкупности судебных органов является Глобальная сеть обеспечения честности и неподкупности судебных органов, поддерживаемая УНП ООН в рамках его Глобальной программы осуществления Дохинской декларации³². Специальный докладчик явным образом поддерживает Сеть с момента ее создания и вносит непосредственный вклад в ее работу в качестве члена ее консультативного совета.

92. С начала осуществления своего мандата Специальный докладчик подчеркивает важность сотрудничества по вопросу о независимости и честности и неподкупности судебных органов. В 2017 году в своем первом докладе Совету по

³⁰ Принят на Иберо-американском саммите председателей верховных судов и трибуналов, состоявшемся в Санта-Крус-де-Тенерифе, Канарские острова, 23–25 мая 2001 года.

³¹ Третье издание было опубликовано в 2017 году.

³² Глобальная программа направлена на оказание странам поддержки в осуществлении деятельности в четырех тематических областях, одной из которых является честность и неподкупность судей, как подчеркивается в Дохинской декларации о включении вопросов предупреждения преступности и уголовного правосудия в более широкую повестку дня Организации Объединенных Наций в целях решения социальных и экономических проблем и содействия обеспечению верховенства права на национальном и международном уровнях, а также участию общественности, принятой тринадцатым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию в 2015 году.

правам человека Специальный докладчик заявил, что учреждениям системы Организации Объединенных Наций следует более тесно сотрудничать в целях контроля за осуществлением Конвенции против коррупции. В качестве примера он привел начало осуществления УНП ООН в 2016 году глобальной программы по формированию культуры законопослушания, которая предполагала создание Глобальной сети обеспечения честности и неподкупности судебных органов в целях обмена эффективной практикой и опытом решения приоритетных задач и новых вопросов, связанных с честностью и неподкупностью судебных органов и предупреждением коррупции (A/HRC/35/31, пункт 85).

93. Наконец, помимо необходимости подкрепить Основные принципы концепциями подотчетности и честности и неподкупности, содержащимися в Бангалорских принципах, и положениями об организованной преступности и коррупции, включенными в Конвенцию против коррупции, Специальный докладчик определил другие темы, которые тесно связаны с независимостью судебных органов и которые со временем могут быть включены в Основные принципы, в том числе такие современные вопросы, как роль судебной системы в условиях мировой глобализации, роль органов прокуратуры, гендерные аспекты и представленность меньшинств, военные суды, советы судей, влияние новых форм социальных сетей и технологий и защита данных в условиях мировой глобализации, а также участие граждан и гражданского общества.

94. Специальный докладчик хотел бы вновь подчеркнуть, что цель анализа, начатого в настоящем докладе, заключается не в замене Основных принципов новым сводом принципов, а в выявлении возможностей для координации усилий в целях устранения пробелов, отмеченных в настоящем докладе и на других дискуссионных форумах.

IV. Выводы и рекомендации

A. Выводы

95. Наличие солидного свода международно-правовых норм, стандартов и принципов, направленных на обеспечение и укрепление независимости и целостности системы правосудия в целом, не должно восприниматься как само собой разумеющееся. Для обеспечения независимости требуются постоянное внимание и мониторинг в целях выявления и решения новых или вновь возникающих проблем и задач, обусловленных общественными, политическими и экономическими изменениями.

96. В ходе своей работы и деятельности Специальный докладчик осознал, что в некоторых местах существует институциональное безразличие к формирующимся нормам права, предусматривающим независимость судебных органов. Эта ситуация требует подтверждения Основных принципов и других дополнительных международных стандартов в этой области.

97. Основные принципы устанавливают оперативные руководящие принципы и стандарты для обеспечения независимости судебных органов. Однако по прошествии более 30 лет эти Принципы необходимо расширить, с тем чтобы противостоять вызовам, которые не были приняты во внимание или не существовали в 1985 году. Таким образом, Основные принципы следует дополнить другими существующими международными стандартами, в том числе стандартами, касающимися сотрудников прокуратуры, которые направлены на устранение новых угроз независимости судебных органов.

98. Как Специальный докладчик признал в предыдущем докладе Генеральной Ассамблее, отсутствие достаточной информации и сведений о растущем влиянии организованной и транснациональной преступности и коррупции на независимость судебных органов свидетельствует о необходимости уделять этому вопросу особое внимание в целях выявления средств, используемых такими организациями, для того чтобы пытаться воздействовать на независимость и непредвзятость судей и других должностных лиц судебной системы (A/72/140, пункт 45). В то же время судьи и прокуроры должны в полной мере осознавать, с каким серьезным вызовом они сталкиваются как гаранты независимости судебных органов, роль которых имеет основополагающее значение для борьбы с этими угрозами.

99. Использование политической власти для оказания влияния на судебные органы и государственный аппарат в целом является искушением, которое неоднократно встречается в истории. Однако оно представляет собой насущную проблему, которая не только подрывает независимость судебной системы, но и сказывается на способности государства в целом принимать меры при борьбе с коррумпированными преступными сетями и транснациональными преступными группами, которые вступают в сговор и взаимодействуют с политическими деятелями и государственными учреждениями. Независимость и честность и неподкупность судебной системы являются наиболее действенными инструментами, имеющимися в распоряжении судебных органов для сдерживания и пресечения вмешательства политической власти и транснациональных преступных сетей.

100. С учетом специфики организованной преступности и глобальной коррупции независимость судей и прокуроров и международное сотрудничество судебных органов являются абсолютными требованиями при решении проблемы судебной коррупции, связанной с преступными организациями. Специальный докладчик считает, что широкая сфера применения и обязательный характер Конвенции против коррупции придают ей легитимность как единственному инструменту, способному обеспечить общее реагирование на глобальную коррупционную практику. Таким образом, Конвенция устанавливает основополагающие правила эффективного и предметного международного сотрудничества в этой области.

101. Осуществление действенного международного сотрудничества между независимыми и беспристрастными судьями и прокурорами является единственным возможным способом борьбы с транснациональной преступностью и коррупцией в обществе и в судебной системе. Для того чтобы добиться максимально возможного воздействия, независимость судебных органов должна уравновешиваться подотчетностью и честностью и неподкупностью судебной власти. Таким образом, только беспристрастная система судей и прокуроров, действительно независимая от какого-либо внешнего или внутреннего влияния, сможет противостоять вызовам, создаваемым организованной преступностью и глобальной коррупцией³³.

102. Отсутствие честности и неподкупности в судебной системе ведет к ухудшению подотчетности судебных органов и подрывает доверие

³³ В отношении гарантии надлежащего процесса отбора и срока полномочий и гарантии от внешнего давления Межамериканский суд по правам человека заявил, что все такие гарантии «вытекают из независимости судебных органов, были также подтверждены Европейским судом по правам человека и закреплены в Основных принципах Организации Объединенных Наций» (*López Lone et al. vs. Honduras*, para. 195).

общественности к судебной системе, создавая благоприятную почву для нападков на независимость судебных органов и ее ограничений.

103. Бангалорские принципы имеют важнейшее значение при рассмотрении данного вопроса. Тот факт, что они были разработаны судьями, работающими в системах гражданского и общего права, придает им значительную легитимность и авторитет среди судей. Даже если каждая национальная судебная система должна принимать эти основные положения, регулирующие поведение судей с учетом своих собственных судебных систем, Бангалорские принципы могут играть ключевую роль в обеспечении независимости судебной системы. В связи с этим следует отметить, что главная практическая ценность Бангалорских принципов заключается в том, что они рассматриваются в качестве основы для разработки национальных стандартов и правил, регулирующих профессиональное поведение судей (E/CN.15/2007/12, пункт 5).

В. Рекомендации

104. Специальный докладчик рекомендует усилить Основные принципы, с тем чтобы не допускать толкований, которые могут поставить под угрозу преследуемые в них цели, и укрепить их силу и последовательность в отношении современных угроз и вызовов, с которыми сталкивается судебная система, то есть судьи, адвокаты, прокуроры и другие юристы, в ходе противостояния транснациональной коррупции и борьбы с ней, а также защитить гарантии, которые должны быть реализованы для обеспечения их безопасности и способности независимо выполнять свои обязанности.

105. Специальный докладчик рекомендует поощрять инициативы, направленные на увязку Основных принципов, Бангалорских принципов и Конвенции против коррупции. В связи с этим Основные принципы следует не только толковать совместно с Руководящими принципами, касающимися роли лиц, осуществляющих судебное преследование, Бангалорскими принципами и Конвенцией, с тем чтобы восполнить имеющиеся в них пробелы, но и расширить, для того чтобы учесть важные вопросы, включенные в эти международные стандарты.

106. Конвенция против коррупции является основой национальных и международных инициатив по борьбе с коррупцией в судебной системе, содействуя осуществлению и применению общих стандартов и оптимальных видов практики. Как основной инструмент борьбы с коррупцией в большинстве случаев Конвенция в целом должна также рассматриваться в качестве одного из основополагающих международных документов, дополняющих Основные принципы.

107. Основные компоненты Бангалорских принципов следует рассматривать как часть Основных принципов.

108. Специальный докладчик призывает государства-члены создать межправительственную группу экспертов открытого состава в целях расширения Основных принципов. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что такой процесс должен основываться на существующих стандартах, включенных в принципы 1–20 первоначальных Основных принципов, и никоим образом не должен подрывать их.

109. Специальный докладчик призывает государства-члены обратить внимание на нынешние угрозы и вызовы независимости судебных органов на четырнадцатом Конгрессе Организации Объединенных Наций по

предупреждению преступности и уголовному правосудию, который состоится в Киото, Япония, в апреле 2020 года, и предоставить соответствующим органам Организации Объединенных Наций четкий мандат на осуществление официального межправительственного процесса, направленного на интеграцию в Основные принципы новых правовых стандартов в области транснациональной коррупции и организованной преступности и честности и неподкупности.

110. Специальный докладчик готов поделиться своим опытом и знаниями в рамках этого процесса, с тем чтобы способствовать укреплению предоставляемой судьям и адвокатам защиты от любых угроз, запугивания, притеснений или вмешательства.

111. Специальный докладчик хотел бы вновь заявить государствам-членам о важности активизации их усилий, направленных на распространение содержания документов и других международных стандартов, касающихся независимости судей, адвокатов и прокуроров, и принятие срочных мер в целях их полного осуществления. Эти меры должны подразумевать оперативное включение норм международного права во внутреннее законодательство государств, функционирующих в рамках строго дуалистической системы.
