

**Совет по правам человека****Сорок четвертая сессия**

15 июня – 3 июля 2020 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Посещение Узбекистана****Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости
судей и адвокатов* *****Резюме*

Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов посетил Узбекистан с официальным визитом с 19 по 25 сентября 2019 года. Цель его посещения заключалась в оценке нынешней реформы системы правосудия, проводимой по инициативе и под руководством Президента Мирзиёева.

Специальный докладчик приветствует прогресс, достигнутый Узбекистаном к настоящему времени в деле укрепления независимости судебной власти и свободного осуществления профессиональной деятельности юристами. Создание Высшего судейского совета, реорганизация судебной системы, новые процедуры отбора и назначения кандидатов на судейские должности, а также принятие ряда мер по улучшению подготовки и обеспечению гарантий несменяемости судей можно рассматривать в качестве позитивных шагов на пути к созданию подлинно независимой и беспристрастной системы правосудия. Тем не менее еще предстоит многое сделать для обеспечения того, чтобы судебная власть была действительно независимой от других ветвей государственной власти, и чтобы судьи, прокуроры и адвокаты могли свободно осуществлять свою профессиональную деятельность без какого-либо ненадлежащего вмешательства или давления.

До сих пор внешнее воздействие в ряде аспектов подрывает как независимость судебной власти от других ветвей власти (институциональную независимость), так и независимость отдельных судей, необходимую им для беспристрастного и самостоятельного разрешения дел, находящихся на их рассмотрении (индивидуальную независимость). За прокурорами сохранена главенствующая роль в

* Резюме доклада распространяется на всех официальных языках. Сам доклад, содержащийся в приложении к резюме, распространяется только на том языке, на котором он был представлен, и на русском языке.

** Была достигнута договоренность о публикации настоящего доклада после стандартной даты публикации в связи с обстоятельствами, не зависящими от составителя.



уголовном судопроизводстве, а процедуры назначения и смещения Генерального прокурора не обеспечивают достаточных гарантий предотвращения неоправданного политического влияния со стороны законодательной и исполнительной ветвей власти, что вызывает серьезную озабоченность по поводу независимости института прокуратуры в целом. Нехватка адвокатов серьезно сказывается на доступе к правосудию, особенно за пределами Ташкента, а сами адвокаты по-прежнему сталкиваются с рядом препятствий в получении доступа к подзащитным, в частности во время досудебного содержания под стражей.

В заключение своего доклада Специальный докладчик предлагает ряд рекомендаций, направленных на дальнейшее укрепление независимости судей и прокуроров и свободного осуществления профессиональной деятельности юристами.

Приложение

Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов о посещении им Узбекистана

I. Введение

1. По приглашению правительства Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов Диего Гарсия-Сайян посетил Узбекистан с 19 по 25 сентября 2019 года.

2. В ходе своей поездки Специальный докладчик встретился в Ташкенте, Фергане и Самарканде с высокопоставленными должностными лицами, в том числе с Президентом Узбекистана; министрами иностранных дел, юстиции и внутренних дел, а также с сотрудниками этих министерств; председателями и членами обеих палат парламента; Генеральным прокурором; омбудсменом; председателями Конституционного суда и Верховного суда и их различными должностными лицами; должностными лицами и судьями нижестоящих судов и судебных органов; председателем и членами Высшего судейского совета; а также с директором и сотрудниками Высшей школы судей. Специальный докладчик также встретился с широким кругом представителей гражданского общества, включая членов Палаты адвокатов (ассоциации адвокатов), неправительственных организаций, защитников, ученых, представителей сообщества доноров и членов международных и региональных организаций.

3. Специальный докладчик хотел бы еще раз выразить свою признательность властям Узбекистана, в частности Национальному центру по правам человека и Верховному суду, за приглашение и поддержку в подготовке посещения. Он также хотел бы поблагодарить координатора-резидента Организации Объединенных Наций и Региональное отделение Управления Верховного комиссара по правам человека для Центральной Азии за их плодотворное сотрудничество и помощь.

4. Вместе с тем он выражает сожаление по поводу того, что некоторые представители гражданского общества, с которыми он встречался в ходе посещения, подвергались различным формам наблюдения и допросам до и/или после их встреч с ним. Эти действия, которые были предположительно совершены представителями государственных служб безопасности, представляют собой акты запугивания и репрессий в отношении тех, кто стремится сотрудничать или сотрудничал с Организацией Объединенных Наций в области прав человека¹. Специальный докладчик сообщил о своих озабоченностях представителям правительства во время и после завершения поездки, а также довел их до сведения других мандатариев специальных процедур, Координационного комитета специальных процедур и старшего должностного лица, назначенного бывшим Генеральным секретарем Пан Ги Муном для руководства усилиями в рамках системы Организации Объединенных Наций по решению проблемы запугивания и репрессий в отношении тех, кто сотрудничает с Организацией Объединенных Наций в области прав человека.

II. Правовая и институциональная основа

A. Международные обязательства

5. Эффективная, независимая и беспристрастная судебная система имеет важнейшее значение для поддержания верховенства права и обеспечения защиты прав человека и основных свобод. Независимость судей и прокуроров, свободное

¹ Резолюции 12/2, 24/24 и 36/21 Совета по правам человека.

осуществление профессиональной деятельности юристами закреплено в ряде международных договоров о правах человека, участником которых является Узбекистан, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах. В Основных принципах независимости судебных органов изложены меры, которые государства должны принять в целях обеспечения и поощрения независимости судебной власти.

6. Независимость судебной власти является важнейшим требованием демократического принципа разделения властей. В соответствии с этим принципом Конституция, законы и политика страны должны обеспечивать подлинную независимость системы правосудия от других ветвей государственной власти. В рамках системы правосудия судьи, адвокаты и прокуроры должны быть свободны в выполнении своих профессиональных обязанностей без политического вмешательства и должны быть защищены де-юре и де-факто от нападок, притеснений или преследований при осуществлении ими своей профессиональной деятельности.

7. В преамбуле Конституции Республики Узбекистан признается, что общепризнанные нормы международного права имеют приоритет над законодательством. Вместе с тем в Конституции не содержится никаких положений о том, что международные договоры или стандарты в области прав человека имеют преимущественную силу по отношению к законодательству в случае коллизии с нормами других законов или подзаконных актов. Настоятельно рекомендуется включить такое положение в Конституцию.

В. Судебная система

8. Судебная система Узбекистана состоит из Конституционного суда, Верховного суда, военных судов и судов по гражданским, уголовным, административным и экономическим делам, созданных на межрайонном, районном и городском уровне. Автономная Республика Каракалпакстан и город Ташкент имеют свои суды. Организация и порядок деятельности этих судов определяются законом (статья 107).

9. Конституционный суд является судебным органом, уполномоченным рассматривать дела о конституционности законов и актов, имеющих силу закона, принятых органами исполнительной власти. Его состав и порядок деятельности определяются Конституцией (статьи 108 и 109) и Законом о Конституционном суде².

10. Верховный суд является высшим органом судебной власти в сфере гражданского, уголовного, экономического и административного судопроизводства. Он осуществляет надзор за судебной деятельностью нижестоящих судов, а его решения являются обязательными к исполнению на всей территории страны и не подлежат обжалованию (статья 110).

11. Военные суды рассматривают дела о преступлениях, совершенных военнослужащими, сотрудниками Службы национальной безопасности и работниками органов внутренних дел, а также дела о преступлениях, связанных с разглашением государственной тайны. В настоящее время имеется 12 военных судов (по одному в каждой административной области), структура которых аналогична структуре судов общей юрисдикции. Военные суды подчиняются Верховному суду.

12. Областные суды рассматривают апелляции по гражданским, уголовным, экономическим или административным делам. Имеется 12 областных судов, находящихся в областном центре каждой области. Суды города Ташкента относятся к категории областных судов, поскольку они обладают более широкими полномочиями, чем обычные городские суды, и имеют ту же структуру, что и областные суды.

13. Суды первой инстанции создаются на межрайонном, районном и городском уровнях для рассмотрения гражданских, уголовных и административных дел. Их полномочия регулируются статьей 37 Закона о судах.

² Закон № ЗРУ-431 от 31 мая 2017 года.

14. Судебная система автономной Республики Каракалпакстан состоит из Верховного суда, который является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и административным делам; экономического суда Республики Каракалпакстан; межрайонных, районных и городских судов. Их структура и функционирование определяются законом.

15. Согласно Конституции, система прокуратуры осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории Узбекистана (статья 118). Она состоит из Генеральной прокуратуры и подчиненных ей управлений. Генеральный прокурор возглавляет централизованную систему органов прокуратуры и назначает прокуроров на межрайонном, районном и городском уровне (статья 119). Организация и функционирование этих органов регулируется Законом о прокуратуре³ и Законом о противодействии коррупции⁴. Эти законы наделяют прокурорские органы широкими полномочиями, которые выходят далеко за рамки упомянутых в Конституции надзорных полномочий.

III. Позитивные изменения

16. Провозглашение независимости от Советского Союза в 1991 году не получило воплощения в демонтаже авторитарной и централизованной структуры, унаследованной Узбекистаном от этой страны. Поскольку судебная власть по-прежнему находилась под контролем исполнительной власти, она оказалась не в состоянии выполнять свою роль гаранта верховенства права и прав человека и основных свобод народа. За прокуратурой сохранилась обязанность осуществлять надзор за соблюдением закона всеми министерствами и подведомственными им учреждениями. В уголовном судопроизводстве роль судей ограничилась автоматическим утверждением предложений прокурора, изложенных в обвинительном заключении. Возможности защитников по оказанию действенной юридической помощи своим подзащитным крайне ограничены, особенно в области уголовного права.

17. Сегодня эта ситуация постепенно меняется. Под руководством Президента Мирзиёева в Узбекистане разработана всеобъемлющая повестка дня по реформированию и модернизации государственных институтов и политики. Проводимая в настоящее время реформа системы правосудия является одним из ключевых компонентов этой повестки дня. Ее основные цели заключаются в защите независимости судебной власти и расширении доступа к правосудию.

18. К числу некоторых мер, которые были приняты с момента вступления в должность Президента Мирзиёева, относятся укрепление независимости судебной власти и более свободное осуществление профессиональной деятельности юристами:

а) создание Высшего судейского совета в качестве конституционного органа, наделенного широкими полномочиями по ограждению судебной власти и судейской службы от внешнего политического давления;

б) реорганизация судебной системы, которая включает в себя передачу функций Высшего экономического суда Верховному суду, создание новой системы административного правосудия и передачу ряда административных и технических функций, связанных с административными аспектами работы судов, от Министерства юстиции новому созданному в рамках Верховного суда Департаменту по обеспечению деятельности судов;

в) постепенное увеличение доли оправдательных приговоров по уголовным делам в качестве показателя укрепления самостоятельности судей по отношению к прокурорам;

³ Закон № 257-II от 29 августа 2001 года.

⁴ Закон № ЗРУ-419 от 3 января 2017 года.

- d) новые процедуры отбора и назначения кандидатов на судебские должности;
- e) меры по укреплению гарантий несменяемости судей;
- f) принятие ряда мер, включая создание Высшей школы судей при Высшем судебном совете, с целью укрепления первоначальной и непрерывной подготовки судей;
- g) регулярная публикация судебных решений на веб-сайте Верховного суда и постепенное внедрение электронных процедур, направленных на повышение прозрачности и облегчение доступа к правосудию;
- h) ряд ключевых реформ в области политики по противодействию коррупции, включая принятие Закона о противодействии коррупции и создание механизмов для осуществления таких мер.

19. Такие меры следует рассматривать как первые шаги на пути к созданию подлинно независимой и беспристрастной системы правосудия. Многого еще предстоит сделать для обеспечения того, чтобы судебная власть была действительно независимой от других ветвей государственной власти, и чтобы судьи, прокуроры и адвокаты могли свободно осуществлять свою профессиональную деятельность без какого-либо неоправданного вмешательства или давления.

IV. Проблемы на пути создания независимой и беспристрастной судебной системы

A. Судьи

20. Принцип независимости судей касается как индивидуальной, так и институциональной независимости, необходимой для принятия решений. В этой связи речь идет о таком складе мышления и о такой совокупности институциональных и рабочих механизмов, которые бы создавали возможности для отдельных судей, а также судебной власти как института выполнять свои профессиональные обязанности, не подвергаясь влиянию со стороны исполнительной или законодательной власти или других внешних источников воздействия.

21. В своем замечании общего порядка № 32 (2007) о равенстве перед судами и трибуналами и праве каждого на справедливое судебное разбирательство Комитет по правам человека отметил, что требование, касающееся независимости и беспристрастности суда, относится, в частности, к порядку назначения судей; гарантиям их несменяемости, условиям, регламентирующим продвижение по службе, переводу, приостановлению и прекращению их функций; а также фактической независимости судебной власти от политического вмешательства со стороны органов исполнительной и законодательной власти. В Основных принципах независимости судебных органов предусмотрено, что статус судей, включая срок их полномочий, независимость, безопасность, соответствующее вознаграждение, условия службы, пенсии и возраст выхода на пенсию, должен регулироваться законом.

1. Угрозы независимости судебной власти

22. В Конституции закреплён как принцип разделения властей (статья 11), так и принцип независимости судебной власти от законодательной и исполнительной властей, политических партий и общественных объединений (статья 106). В ней также предусмотрено, что при выполнении своих обязанностей судьи независимы и подчиняются только закону; что какое-либо вмешательство в их деятельность недопустимо и влечет ответственность по закону; а также что судьи могут быть освобождены от должности до истечения срока их полномочий лишь по основаниям, указанным в законе (статья 112). В 2017 году был создан Высший судебный совет как новый конституционный орган, призванный обеспечивать независимость судебной системы и независимость отдельных судей (статья 111).

23. В соответствии с Законом о судах независимость судей обеспечивается:
- a) установленным законом порядком их избрания, назначения и освобождения;
 - b) их неприкосновенностью;
 - c) строгой процедурой осуществления правосудия;
 - d) тайной совещания судей при вынесении решений и запрещением требовать разглашения соответствующей конфиденциальной информации;
 - e) ответственностью за неуважение к суду или вмешательство в разрешение конкретных дел или нарушение неприкосновенности судей;
 - f) предоставлением судьям за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего их высокому общественному статусу (статья 67).
24. В целом Конституция и другие законы разработаны в соответствии с международными стандартами, касающимися независимости судебной власти и разделения властей. Однако на практике вмешательство в ряде аспектов продолжает подрывать как независимость судебной власти от других ветвей государственной власти (институциональную независимость), так и независимость отдельных судей, необходимую для беспристрастного и самостоятельного разрешения дел, находящихся на их рассмотрении (индивидуальную независимость).
25. Институциональная независимость – т.е. независимость в вопросах отправления правосудия, которые непосредственно связаны с осуществлением обязанностей судебных органов, – остается слабой. Основные вопросы, касающиеся отправления правосудия, включая создание судебных органов, их организацию и функционирование, оплату труда судей и работников судов, регулируются указами Президента. Специальному докладчику известно о том, что в соответствии с некоторыми указами принято законодательство, регулирующее важные аспекты службы судей. Тем не менее он по-прежнему обеспокоен тем, что важные аспекты службы судей, включая процедуру рассмотрения дисциплинарных дел в отношении судей, по-прежнему регулируются подзаконными актами.
26. Специальный докладчик приветствует то, что некоторые полномочия Президента по вопросам, связанным с организацией и функционированием судебной системы, были упразднены, в том числе полномочия по назначению обычных судей (см. пункт 39). Тем не менее Президент сохраняет важные полномочия в отношении организации и деятельности судебной системы, в частности право назначать старших судей и утверждать структуру и штатную численность судов (статья 78 Закона о судах).
27. Еще одним важным фактором, влияющим на независимость судебной власти, является важная роль, которая сохранена за прокурорами в уголовном судопроизводстве. Согласно нескольким источникам, прокуратура пользуется чрезмерными полномочиями в уголовных делах и в своей общей надзорной деятельности (см. пункты 71 и далее). В системе уголовного правосудия в качестве текста решения судьи часто используется текст обвинительного заключения, направленного прокуратурой в суд вместе с материалами дела. По мнению ряда источников, широкое и заметное присутствие органов безопасности в повседневной жизни узбекских граждан и в государственных учреждениях оказывает особое влияние на работу прокуратуры. В результате этого самостоятельность судей в вынесении решений по рассматриваемым ими делам на основе беспристрастности, фактов и в соответствии с законом, де-факто сводится к поддержанию предложений прокурора в обвинительном заключении. Утверждается, что в прошлом несколько судей подвергались преследованиям, дисциплинарным мерам или увольнению за несоблюдение указаний обвинения.
28. В ходе поездки несколько собеседников упомянули об увеличении количества оправдательных приговоров по уголовным делам в качестве показателя постепенного продвижения к независимости судебной власти. По данным, представленным

государственными органами, количество оправдательных приговоров возросло с 6 в 2016 году до 263 в 2017 году, с 867 в 2018 году до более 500 за первые 9 месяцев 2019 года. Эти количественные показатели в случае их подтверждения действительно можно рассматривать как постепенный переход от системы, в которой самостоятельность судей ограничивается простым утверждением вынесенного прокурором обвинительного заключения к системе, в которой судьи могли бы играть более независимую роль.

29. Дополнительную угрозу независимости судебной системе создают пирамидальная структура системы правосудия и чрезвычайно широкие полномочия председателей судов в отношении отбора, поощрения и оценки судей, а также наложения на них дисциплинарных взысканий (см. пункты 53 и далее). Председатели судов или глава вышестоящего суда могут вмешиваться в рассмотрение уголовных дел в судах низшей инстанции, давать указания судье относительно исхода судебного разбирательства или требовать от судьи отчета о ходе рассмотрения дела. Государственные органы власти утверждают, что «телефонное право» – т. е. практика вмешательства в процесс принятия судебного решения путем оказания давления на судью с целью заставить его принять решение по делу – является пережитком прошлого. Тем не менее многие собеседники подтвердили, что такое вмешательство все еще не изжито из системы и что председатель суда нередко выполняет посредническую функцию в этом процессе.

30. Судьи, которые рассматривают дело без учета предложений прокурора, содержащихся в обвинительном акте, или указаний, полученных от судебной иерархии, могут оказаться в ситуации, когда принятое ими решение отменяется в апелляционном порядке. Кроме того, по представлению прокурора может быть проведена проверка вынесенных ими ранее приговоров с целью установления процента судебных решений, которые были частично или полностью отменены вышестоящими судами. Количество оправдательных приговоров может стать решающим фактором при доказывании «непоследовательности решений, выносимых судьями», и может отрицательно сказаться на соответствующем судье в ходе служебной аттестации или процесса переназначения (см. пункты 49 и далее).

2. Высший судейский совет

31. Состав и деятельность Высшего судейского совета регулируются Законом о Высшем судейском совете⁵.

32. В состав Высшего судейского совета входит 21 член, включая 11 судей. Члены Совета отбираются из числа судей, представителей правоохранительных органов, институтов гражданского общества и признанных специалистов в области права (статья 5). Совет обладает широкими полномочиями в отношении отбора кандидатов на должности судей, организации начальной и непрерывной подготовки судей, оценки и поощрения судей, а также привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Он также уполномочен готовить законодательные предложения, направленные на укрепление независимости судебной власти и улучшение доступа к правосудию (статья 6).

33. Специальный докладчик приветствует создание Высшего судейского совета на основании конституционного положения, поскольку это подчеркивает ту важнейшую роль, которую этот Совет играет в качестве гаранта независимости судебной системы⁶. Вместе с тем он считает, что положения, касающиеся состава и функций Совета, не в полной мере соответствуют международным стандартам и не обеспечивают достаточных гарантий для ограждения судебных органов и прохождения судейской

⁵ Закон № ЗРУ-427 от 6 апреля 2017 года с изменениями, внесенными Законом № ЗРУ-566 от 10 сентября 2019 года.

⁶ A/HRC/38/38, пункт 42.

службы от внешнего политического давления, главным образом со стороны исполнительной власти⁷.

34. Включение в состав Совета членов, не относящихся к судебной системе, способствует сведению к минимуму риска корпоративизма и следования собственным интересам⁸. Тем не менее критерии отбора членов Совета, не являющихся судьями, определены в недостаточной степени. Отсутствие строгих критериев их отбора на практике позволяет назначать кандидатов, которые могут не обладать необходимыми познаниями и квалификацией, но быть отобранными исключительно на основании их политической ориентации.

35. Закон, предусматривающий учреждение Совета, Президенту Узбекистана предоставляет широкие полномочия по назначению членов Совета. Президент имеет полномочия назначить по своему усмотрению семь его членов и секретаря. Президент также назначает 11 членов Совета из числа судей из списка, подготовленного председателем Совета. Наконец, Президент играет важную роль в выборе председателя, который назначается Сенатом (Олий Мажлисом) по представлению Президента, и заместителя председателя, который назначается непосредственно Президентом.

36. Для того, чтобы оградить Совет от внешнего политического вмешательства, следует избегать участия политических властей, например Президента, на любом этапе процесса отбора. Члены Совета должны избираться своими коллегами на основе надлежащих процедур отбора, гарантирующих более широкую представленность судебных органов на всех уровнях. Следует избегать вмешательства в этот процесс со стороны судебных иерархических структур. Выборы членов, не являющихся судьями, предпочтительно следует доверить неполитическому органу; исполнительной власти ни в коем случае не следует заниматься их отбором или назначением⁹.

37. По поводу назначения председателя Высшего судебного совета Специальный докладчик считает, что председатель должен быть беспристрастным лицом, не имеющим какой-либо политической принадлежности, и должен избираться самим Советом из числа своих членов, являющихся судьями. В свете своих функций председатель Верховного суда не должен назначаться председателем Судейского совета¹⁰.

3. Отбор и назначение судей

38. Специальный докладчик приветствует новую процедуру отбора и назначения кандидатов на судейские должности, в соответствии с которой ключевыми полномочиями по назначению судей наделен Высший судейский совет.

39. В настоящее время Совет отвечает за отбор и назначение большинства судей в стране (судей военных судов, областных и судов города Ташкента, председателей и судей межрайонных, районных и городских судов). До недавнего времени Совет осуществлял эти полномочия в консультации с Президентом (пункт 5 статьи 63 Закона о судах), однако в настоящее время такой консультативный процесс упразднен¹¹.

40. Высший судейский совет также участвует в подборе председателей и заместителей председателей военных судов, областных судов и судов города Ташкента, которые назначаются Президентом по представлению Совета.

⁷ См. также Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе/Бюро по демократическим институтам и правам человека, «Заключение по Закону "О Высшем судейском совете Республики Узбекистан"», Opinion-№: JUD-UZB/327/2018, 1 октября 2018 года, пункты 22–29; и Организация экономического сотрудничества и развития, «Антикоррупционные реформы в Узбекистане, 4-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией», 2019 год, стр. 114–116.

⁸ A/HRC/38/38, пункты 72–73.

⁹ Там же, пункты 76–77 и 108.

¹⁰ Там же, пункт 112.

¹¹ См. закон № ЗРУ-566 от 10 сентября 2019 года.

41. Совет не играет никакой роли в подборе наиболее высокопоставленных судей, т. е. председателей, заместителей председателей и судей Конституционного суда и Верховного суда, которые избираются Сенатом по представлению Президента.

42. По поводу процедуры отбора и назначения судей мандатарий неизменно занимал ту позицию, что за основу этой процедуры должны быть взяты объективные ранее установленные законом критерии и что решения, касающиеся отбора, должны приниматься исключительно с учетом заслуг, квалификации, навыков и способностей кандидатов, а также их добросовестности, независимости и беспристрастности¹². В этой связи Специальный докладчик выражает сожаление по поводу того, что ни критерии, ни процедура, предусмотренные для отбора кандидатов, не дают достаточных гарантий того, что кандидаты не будут назначаться в судебные органы по ненадлежащим мотивам.

43. Большинство установленных Законом о создании Совета критериев отбора кандидатов на судебные должности являются слишком широкими или общими, при этом в Законе нет никаких указаний о том, как оценивать некоторые требования, например в отношении безупречной репутации, честности или наличия достаточного жизненного опыта (статьи 20 и 21). Это означает, что на практике отбор кандидатов на должности судей в настоящее время осуществляется на основе формальных и слишком общих требований, которые не позволяют должным образом оценить наличие безупречных моральных качеств, независимость и профессиональную квалификацию кандидата.

44. Процедура, предусмотренная Законом в отношении отбора кандидатов, чрезвычайно громоздка. По мнению Специального докладчика, процедуру отбора можно было бы упростить путем организации регулярного конкурсного отбора и назначения успешных кандидатов на основе их рейтинга, полученного в рамках этого процесса. Конкурсные экзамены, проводимые по крайней мере частично в письменном виде и анонимным образом, представляют собой важный инструмент в процессе отбора¹³. Обязательная подготовка, в том числе стажировка в суде, может быть предоставлена только кандидатам, успешно прошедшим отбор.

4. Гарантированный срок полномочий

45. Гарантированный срок полномочий является существенной гарантией обеспечения независимости судебной власти. Хотя не во всех международных стандартах однозначно указано, что судьи должны назначаться пожизненно, неоспоримо, что судьи, не имеющие гарантий длительного пребывания в должности, могут подвергаться неправомерному давлению и вмешательству со стороны различных субъектов, например со стороны исполнительной власти, судебной иерархической структуры или других назначающих органов. Эта проблема становится особенно острой в странах, где исполнительная власть играет доминирующую роль в подборе и назначении судей.

46. Законом № 428 от 12 апреля 2017 года были внесены изменения в статью 63-1 Закона о судах, которая регулирует вопросы обеспечения гарантий срока полномочий. Согласно этому новому положению, в настоящее время судьи назначаются на первоначальный 5-летний срок, затем на 10-летний срок и на последующий бессрочный период пребывания в должности. Эти изменения представляют собой позитивный шаг в правильном направлении. Однако система двух временных назначений до достижения бессрочного назначения на должность по-прежнему подвергает судей риску неправомерного давления и вмешательства в их работу в течение первых 15 лет. Это, в частности относится к судьям, занимающимся рассмотрением чувствительных с политической точки зрения дел, на которых может быть оказано давление с целью заставить их принять решение в пользу государственных властей, с тем чтобы повысить свои шансы на повторное назначение.

¹² A/HRC/38/38, пункт 49.

¹³ Там же, пункт 54; A/HRC/11/41, пункт 30.

47. На сегодняшний день изменения, внесенные в положение о продолжительности срока полномочий, не оказали положительного влияния на гарантии пребывания узбекских судей в должности. По состоянию на октябрь 2018 года только 38 судей (около 3% всех судей) получили бессрочное назначение. Большинство этих судей заседают в Верховном суде. В общей сложности 164 судьи (около 12%) были повторно назначены на 10-летний срок, а остальные судьи получили первоначальное назначение на пять лет.

48. Одним из способов укрепления независимости судебной власти в случаях назначений на ограниченный срок является установление четкой процедуры, обеспечивающей объективную и прозрачную оценку и повторное назначение судей по истечении первоначального пятилетнего срока пребывания в должности.

49. Основными критериями отбора судей на новый срок и на другие должности в судебных органах являются безупречная репутация, честность, беспристрастность, справедливость и профессиональная компетентность, проявленные в ходе их служебной деятельности. Кроме того, при рассмотрении кандидата на переназначение учитываются три дополнительных критерия: «стабильность» вынесенных судьей судебных решений, опыт отправления правосудия и применения норм законодательства и общественное мнение о профессиональной деятельности судьи. По мнению Специального докладчика, эти критерии являются крайне неоднозначными¹⁴.

50. В связи со стабильностью вынесенных судьей судебных решений следует отметить, что сам факт возможности отмены судебного решения в апелляционном порядке либо после его пересмотра вышестоящим судом, не означает, что это решение является ошибочным, а отмена такого решения не должна использоваться для негативной оценки работы судьи. Такая оценка могла бы привести к усилению зависимости нижестоящих судов от вышестоящих судов.

51. Второй критерий неясен, поскольку опыт судьи в отпращивании правосудия не может быть проверен исключительно с учетом времени пребывания в должности. Исходя из этого, любой судья, впервые подающий на переназначение, должен считаться отвечающим этому требованию, не говоря уже о тех, кто подает на переназначение после 15 лет службы.

52. Третий критерий, связанный с оценкой общественного мнения о работе судьи, может представлять серьезную угрозу независимости судебной власти, поскольку судьи могут быть склонны выносить решения по делам, получившим широкое освещение в средствах массовой информации, в соответствии с общественным мнением, чтобы повысить свои шансы на повторное назначение по истечении срока своих полномочий.

5. Роль председателей судов

53. В Узбекистане председателям судов предоставлены широкие дискреционные полномочия в отношении некоторых аспектов службы судей. Они оценивают работу судей в своем суде и участвуют в качестве председателя квалификационной коллегии судей в оценке профессиональной квалификации и личных качеств судей, претендующих на повторное назначение. Председатели имеют широкие полномочия по определению окладов и премий судей в своем суде, в том числе право на повышение оклада до 100% судьям и сотрудникам, которые результативно и добросовестно выполняют свои профессиональные обязанности. Они также имеют право возбуждать дисциплинарное разбирательство в отношении судей (см. пункт 58).

54. Широкие полномочия, возложенные на председателей судов, позволяют им оказывать влияние на отдельных судей и подрывают на практике их независимость в плане беспристрастного и самостоятельного разрешения дел, находящихся на их

¹⁴ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе/Бюро по демократическим институтам и правам человека, «Заключение по Закону "О Высшем судебном совете Республики Узбекистан"», Opinion-№: JUD-UZB/327/2018, 1 октября 2018 года, пункты 48–52.

рассмотрении. С учетом обширных полномочий, которыми председатель суда наделен в отношении профессиональной деятельности судей, у судей может появиться желание до вынесения решений по важным с политической точки зрения делам обращаться за консультацией к председателю суда или следовать указаниям, полученным иерархической структурой судебной системы.

55. Международными стандартами предусмотрено, что иерархическая структура судебной системы в значении подчинения судей председателям судов или вышестоящим инстанциям в их деятельности по принятию судебных решений считается нарушением принципа независимости судебной власти¹⁵.

6. Дисциплинарные процедуры

56. Согласно международным стандартам, в отношении отдельных судей могут применяться дисциплинарные процедуры и санкции, вплоть до отстранения от должности за достаточно серьезные проступки, совершение которых становится причиной их несоответствия занимаемой должности. Ответственность за проведение дисциплинарных разбирательств в отношении судей должна быть возложена на независимый орган (например, судейский совет) или суд. Международные правозащитные механизмы, включая Специального докладчика, подчеркнули, что включение представителей исполнительной власти в состав дисциплинарного органа фактически несовместимо с принципом независимости судебной власти¹⁶.

57. Нынешний порядок применения дисциплинарных мер в отношении судей разбросан по целому ряду нормативных актов, которые не отвечают минимальным требованиям, изложенным, в частности в принципах 17–20 Основных принципов независимости судебных органов.

58. Основания для привлечения к дисциплинарной ответственности, изложенные в статье 73 Закона о судах, являются слишком расплывчатыми и двусмысленными. В частности, как представляется, имеет место частичное совпадение нарушений, подрывающих профессиональную репутацию, которые могут поставить под угрозу независимость и авторитет судебных органов, и нарушений этических правил поведения. Кроме того, не все нарушения этических норм могут быть приравнены к проступку. Правильность применения дисциплинарных мер может зависеть и от других факторов, например от тяжести нарушения, наличия или отсутствия устойчивого характера в совершенном ненадлежащем действии, а также от последствий любого ненадлежащего действия для других лиц и судебной системы в целом.

59. Полномочия по привлечению к дисциплинарной ответственности судей принадлежат председателю Верховного суда, который может действовать на основании ходатайства председателя соответствующего суда, и Высшему судейскому совету. Дела о дисциплинарной ответственности, касающиеся судей вышестоящих судов, рассматриваются Высшей квалификационной коллегией судей, а дела с участием обычных судей – нижестоящими квалификационными коллегиями судей (статья 74 Закона о судах).

60. Дисциплинарная процедура изложена в Положении о квалификационных коллегиях судей¹⁷. Если квалификационная коллегия признает дело обоснованным, она может вынести замечание или наложить штраф в размере до 30% среднемесячной заработной платы судьи. В наиболее серьезных случаях коллегия может передать дело на рассмотрение Высшего судейского совета, который является единственным органом, уполномоченным прекращать полномочия судьи, или в случае судей, назначаемых Президентом либо избираемых Сенатом, вносит представления

¹⁵ Всемирная хартия судьи, принятая Центральным советом Международной ассоциацией судей в Тайпее, провинция Китая Тайвань, 17 ноября 1999 года, с поправками, внесенными в Сантьяго-де-Чили 14 ноября 2017 года, статьи 3–1.

¹⁶ A/HRC/38/38, пункты 60 и ниже.

¹⁷ Утверждено Законом Республики Узбекистан № ЗРУ-368 от 22 апреля 2014 года.

Президенту о досрочном прекращении полномочий (статья 7 Закона о Высшем судебном совете).

7. Женщины в составе судебного корпуса

61. Специальный докладчик приветствует недавнее принятие двух важных законов о гендерном равенстве и защите от насилия в отношении женщин¹⁸ и хотел бы подчеркнуть, что более представительная и учитывающая гендерные аспекты судебная система могла бы играть определяющую роль в расширении прав и возможностей женщин в плане получения доступа к правосудию, отстаивания своих прав и ликвидации практики гендерной дискриминации и безнаказанности в случаях совершения насилия в отношении женщин.

62. В судебной системе Узбекистана женщины по-прежнему составляют незначительное меньшинство. По последним оценкам, из 1 038 судей только 129 (12,4%) – женщины¹⁹. Гендерный разрыв особенно очевиден в уголовных и административных судах, где женщины составляют около 8% от общего количества судей (соответственно, 25 из 319 и 18 из 203)²⁰. Данные о доле судей из числа женщин, которые занимают высшие должности, отсутствуют.

63. По мнению властей государства, низкая представленность женщин в судебной системе и особенно в уголовных и административных судах является результатом образовательного и профессионального выбора женщин. Власти указывают на то, что женщины предпочитают заниматься профессиями, которые обеспечивают лучший баланс между личной жизнью и трудовой деятельностью, а в рамках судебной системы предпочитают заниматься вопросами, относящимися к семейному законодательству, а не более сложными и требующими много времени уголовными и административными вопросами.

64. Специальный докладчик не разделяет это мнение. Недостаточная представленность женщин в судебных органах может быть отражением глубоко укоренившихся стереотипов, касающихся роли и обязанностей женщин и мужчин в семье и обществе, стереотипов, которые приводят к дискриминации женщин и укоренению их подчиненного положения в семье и обществе. Низкая представленность женщин в судебном корпусе и их большая представленность в судах по гражданским делам, как представляется, отражают традиционную и патриархальную структуру общества страны.

В. Прокуроры

65. Прокуроры играют центральную роль в отправлении правосудия. Поскольку в некоторых правовых системах прокуроры назначаются исполнительной властью или в определенной степени зависят от этой ветви власти, в международных стандартах не содержится прямого требования в отношении независимости прокурорской службы от других государственных институтов. Тем не менее принципы уважения прав человека и верховенства права предполагают наличие сильного прокурорского органа, отвечающего за независимое от политической власти и беспристрастное расследование уголовных преступлений и преследование за их совершение.

¹⁸ Закон о защите женщин от притеснения и насилия (Закон № ЗРУ-561) и Закон о гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин (Закон № ЗРУ-562), которые были приняты 2 сентября 2019 года.

¹⁹ Судя по всему, существует негативная тенденция в отношении представленности женщин в судебной системе: в 2015 году Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин уже выразил обеспокоенность в связи с сокращением количества судей из числа женщин, на которых на то время приходилось 13% от общей численности работников судебных органов (CEDAW/C/UZB/CO/5, пункт 21).

²⁰ Организация экономического сотрудничества и развития, «Антикоррупционные реформы в Узбекистане», стр.101.

66. В Руководящих принципах, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, содержится требование к государствам в отношении принятия всех надлежащих мер для обеспечения того, чтобы лица, осуществляющие судебное преследование, как важнейшие представители системы отправления уголовного правосудия, могли беспристрастно и объективно выполнять свои профессиональные обязанности в обстановке, свободной от угроз, препятствий, запугивания, ненужного вмешательства или неоправданного привлечения к гражданской, уголовной или иной ответственности (руководящий принцип 4). В целях гарантирования надлежащего выполнения прокурорских функций, государства обязаны обеспечивать разумные условия службы, надлежащее вознаграждение и, если это применимо, гарантии срока полномочий (руководящий принцип 6), а также защищать лица, осуществляющие судебное преследование, и их семьи, когда существует угроза их безопасности в результате осуществления ими функций по осуществлению судебного преследования (руководящий принцип 5).

67. При оценке независимости и беспристрастности сотрудников прокуратуры важно рассмотреть как структурную независимость органов прокуратуры, которая зависит от модели уголовного преследования, применяемой во внутренней правовой системе, так и их оперативную независимость и беспристрастность, или же функциональную независимость (A/HRC/20/19, пункт 26).

1. Отбор и назначение

68. В соответствии с Законом о прокуратуре Генеральный прокурор назначается на пятилетний срок Президентом с последующим утверждением Сената (статья 12). Ни в Конституции, ни в Законе о прокуратуре не уточняется, какой квалификацией должны обладать кандидаты на эту должность и какой должна быть процедура их отбора и назначения. Аналогичным образом, основания отстранения от должности Генерального прокурора и его порядок не регулируются Законом.

69. По мнению Специального докладчика, эти процедуры не обеспечивают достаточных гарантий предотвращения неправомерного политического влияния со стороны законодательной и исполнительной ветвей власти в процессе назначения и смещения Генерального прокурора. Они могут препятствовать институциональной независимости прокуратуры в целом и создавать значительный риск коррупции. Разработка четких и объективных критериев и порядка отбора и назначения Генерального прокурора, а также привлечение к этой процедуре гражданского общества могло бы повысить прозрачность процесса и снизить риск политизации прокуратуры.

70. В настоящее время порядок приема на службу в прокуратуру регулируется приказом Генерального прокурора о повышении эффективности деятельности в сфере подбора, расстановки и воспитания кадров²¹. Процесс подбора осуществляется отделом кадров Генеральной прокуратуры совместно с Департаментом внутренней безопасности и другими подразделениями прокуратуры.

71. Специальный докладчик приветствует то, что процедура рассмотрения кандидатур проводится на конкурсной основе, однако выражает сожаление в связи с тем, что ни критерии, ни процедура, предусмотренные для подбора кандидатов, не дают достаточных гарантий для сведения к минимуму риска такого подбора по ненадлежащим мотивам. Кроме того, нынешняя система, при которой все прокуроры назначаются Генеральным прокурором на пятилетний срок, не может рассматриваться как соответствующая международным стандартам независимости органов прокуратуры. Для укрепления независимости прокуратуры и решения всех вопросов, связанных с прохождением службы работниками прокуратуры, было бы целесообразно создать институт прокурорского самоуправления, например прокурорский совет.

²¹ Приказ Генерального прокурора № 131 от 29 августа 2016 года.

2. Надзорные полномочия

72. В соответствии с Конституцией органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было государственных органов, общественных объединений и должностных лиц, подчиняясь только закону (статья 120). В целях обеспечения независимости органов прокуратуры в Уголовном кодексе предусмотрена уголовная ответственность за незаконное воздействие в любой форме на следователя или прокурора с целью воспрепятствовать всестороннему, полному и объективному расследованию дела (статья 236).

73. В дополнение к своим широким полномочиям в области уголовного расследования прокуроры наделены широкими надзорными полномочиями над исполнительной и законодательной властью, следственными органами и административными учреждениями, а также над любыми частными учреждениями, предприятиями и организациями (см. статью 3 Закона о прокуратуре). Закон о противодействии коррупции наделяет органы прокуратуры широкими дискреционными полномочиями в отношении разработки и реализации законодательства и программ в области противодействия коррупции (статья 9). При осуществлении этих полномочий они в значительной степени не подотчетны никому, кроме Генерального прокурора.

74. Согласно Закону о прокуратуре, прокуроры сохраняют за собой полномочия по проверке законности судебных решений и собранных по делу материалов, независимо от того, участвовали ли они в судебном разбирательстве, и могут опротестовать решения по уголовным, гражданским, экономическим и административным делам в вышестоящем суде. Это полномочие распространяется также на решения, которые уже вступили в силу, хотя право принесения протеста на вступившие в законную силу решения принадлежит только Генеральному прокурору и его или ее заместителям. До разрешения дела в порядке надзора Генеральный прокурор имеет право приостановить исполнение опротестованного решения (статьи 36–40).

75. Специальный докладчик считает, что эти полномочия, представляющие собой рудимент правовой системы бывшего Советского Союза, нарушают принципы разделения властей и независимости судебной власти и создают значительные коррупционные риски с учетом иерархической структуры органов прокуратуры и того, что Генеральный прокурор назначается политическими органами. Право на опротестование вступивших в законную силу решений не соответствует ряду принципов верховенства права, в частности принципам *res judicata* и правовой определенности. Судебные ошибки должны рассматриваться в рамках процедуры апелляции или кассации или при возобновлении рассмотрения дел в исключительных случаях, например по вновь открывшимся обстоятельствам.

С. Адвокаты

76. Конституцией предусмотрено, что обвиняемый имеет право на юридическую помощь на любой стадии следствия и судопроизводства и что юридическая помощь предоставляется Палатой адвокатов (статья 116). Организация и деятельность адвокатов регулируется Законом об адвокатуре²² и Законом о гарантиях адвокатской деятельности и социальной защите адвокатов²³.

77. Серьезную обеспокоенность вызывает немногочисленность адвокатов в Узбекистане. На время поездки Специального докладчика в стране насчитывалось около 4 000 адвокатов. Большинство адвокатов живут и работают в Ташкенте. В других районах страны ощущается острая нехватка адвокатов, что серьезно сказывается на доступе к правосудию.

²² Закон № 349-I от 27 декабря 1996 года.

²³ Закон № 721-I от 25 декабря 1998 года.

1. Доступ к адвокату

78. Законодательство страны в целом соответствует международным стандартам в отношении права на помощь адвоката по своему выбору, изложенным, в частности, в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и в Основных принципах, касающихся роли юристов. Тем не менее в ходе поездки несколько собеседников подчеркнули, что такие гарантии не всегда реализуются на практике и что адвокаты сталкиваются с рядом препятствий, которые затрудняют или ограничивают выполнение ими своих профессиональных обязанностей. Государственные власти также признали существование этих проблем²⁴.

79. Прежде всего многим адвокатам, судя по всему, трудно получить доступ к подзащитным, которые были задержаны или заключены под стражу. Согласно полученной информации, с целью воспрепятствования проведению адвокатами свиданий со своими подзащитными сотрудники пенитенциарных учреждений или следственных органов приводят формальные причины, например они ссылаются на характер предъявленных обвинений. В некоторых случаях тюремная администрация оказывает давление на заключенных, заставляя их отказаться от своего права на помощь адвоката по своему выбору. Жалобы, поданные в компетентные органы соответствующими адвокатами, в которых они заявляют об отсутствии у них доступа к своим подзащитным, не рассматриваются в оперативном порядке или просто игнорируются без каких-либо дополнительных объяснений. В крайних случаях адвокатам не удается провести свидания со своими клиентами до окончания предварительного следствия.

80. Когда адвокатам предоставляют доступ к подзащитным, многие из них жалуются на отсутствие в тюрьмах и местах содержания под стражей надлежащих помещений для общения с подзащитными без прослушивания их разговоров и в условиях полной конфиденциальности. Иногда такие свидания проходят в помещении, не обеспечивающем достаточных гарантий конфиденциальности, либо в присутствии сотрудников пенитенциарных учреждений или правоохранительных органов. Некоторые адвокаты – например, защищающие обвиняемых в террористических преступлениях или политических заключенных, – также сообщали о преследованиях и незаконных обысках перед свиданиями с подзащитными в местах содержания под стражей, а также о том, что им не разрешали приносить с собой документы, мобильные телефоны и другие электронные устройства, необходимые во время беседы с подзащитными.

81. Еще одним распространенным препятствием, с которым адвокаты сталкиваются при выполнении своих профессиональных обязанностей, является отсутствие доступа к информации, материалам дела и документам, находящимся в распоряжении государственных органов. Как утверждается, нередко случаи, когда адвокатам отказывают в ознакомлении с материалами дела до предъявления обвинения или не дают возможности вызвать свидетелей или провести их перекрестный допрос. По делам, связанным с государственной безопасностью, адвокаты даже не могут ознакомиться с обвинительным заключением и окончательным решением суда. Это грубое нарушение принципа равенства состязательных возможностей, поскольку подсудимые фактически лишены какой-либо реальной юридической помощи.

2. Палата адвокатов

82. В результате реформы адвокатуры в 2008 году²⁵ Палата адвокатов Узбекистана была передана в ведение исполнительной власти. Министерство юстиции играет решающую роль в назначении и освобождении от должности председателя Палаты адвокатов (статья 12-3 Закона об адвокатуре). Оно участвует в определении состава и функционирования Высшей квалификационной комиссии и ее территориальных

²⁴ См., например, указ Президента № УП-5441 от 12 мая 2018 года о мерах по коренному повышению эффективности института адвокатуры и расширению независимости адвокатов.

²⁵ Закон № ЗРУ-497 от 11 октября 2018 года.

комиссий (статья 13), принимает участие в процедуре лишения статуса адвоката (статья 16) и ведет Государственный реестр адвокатов (статья 17).

83. Специальный докладчик обеспокоен тем, что в результате реформы 2008 года была подорвана независимость Палаты адвокатов²⁶. Адвокатские ассоциации играют основополагающую роль в поощрении и защите независимости и добросовестности сообщества адвокатов, а также в защите их профессиональных интересов. Для выполнения этой роли ассоциации адвокатов должны быть независимы от государства или других национальных учреждений. Ситуации, при которых государство, особенно исполнительная власть, полностью или частично контролирует ассоциацию адвокатов или ее руководящий орган, несовместимы с принципом независимости юридической профессии²⁷.

D. Доступность судов и трибуналов

84. В ходе своей поездки Специальный докладчик провел оценку доступности судов и трибуналов. Мандатарий неоднократно отмечал, что реальное осуществление права на доступ к правосудию наравне с другими может быть нарушено в тех случаях, когда архитектурные или языковые барьеры препятствуют или ограничивают доступ определенной группы лиц, например инвалидов и лиц старших возрастов, к зданиям судов или судебному разбирательству²⁸.

85. В Конвенции о правах инвалидов²⁹ признается, что инвалиды имеют право на доступ к правосудию наравне с другими (статья 13). Такое положение следует рассматривать в совокупности со статьями 5 (равенство и недискриминация), 9 (доступность) и 21 (свобода выражения мнений и убеждений и доступ к информации). В Конвенции подчеркивается, что доступ инвалидов к правосудию влечет за собой не только устранение препятствий для обеспечения доступа для участия в юридическом процессе наравне с другими, но и содействие активному участию инвалидов в отправлении правосудия.

86. Специальный докладчик признает усилия, предпринятые Узбекистаном в последние годы с целью обеспечения доступности для инвалидов зданий судов. Некоторые из помещений, которые он посетил, в частности недавно реконструированные здания, стали более доступными благодаря оборудованию их пандусами, поручнями и лифтами. Тем не менее даже недавно реконструированные здания, которые он посетил, оказались не полностью доступны, например туалеты Тайлакского районного суда Самаркандской области оказались недоступны для человека в инвалидной коляске. По словам нескольких собеседников, большинство помещений судов, особенно за пределами основных городов, остаются полностью недоступными для инвалидов.

87. В связи с вопросом о доступности судопроизводства Специальный докладчик обеспокоен недостаточным числом сурдопереводчиков; отсутствием документов, в том числе судебных решений, в доступных форматах для лиц с сенсорными, интеллектуальными или психосоциальными расстройствами; а также отсутствием политики по расширению возможностей инвалидов прямо или косвенно участвовать в работе системы правосудия в качестве адвокатов, судебных работников или сотрудников правоохранительных органов.

²⁶ См. также ССР/С/УЗБ/СО/4, пункт 21.

²⁷ A/73/365, пункты 100–101.

²⁸ См., например, A/HRC/8/4, пункт 32.

²⁹ Хотя Узбекистан еще не ратифицировал Конвенцию, ее подписание в феврале 2009 года свидетельствует о его намерении стать ее участником в будущем и обязывает государство не делать ничего, противоречащего объекту и цели Конвенции (статья 18 Венской конвенции о праве международных договоров).

V. Выводы

88. Специальный докладчик приветствует проводимую реформу судебной системы, направленную на укрепление независимости судебных органов и реальное осуществление принципа разделения властей.

89. Создание Высшего судейского совета, передача административных и технических функций, связанных с организацией судопроизводства, из ведения Министерства юстиции в ведение Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном суде, а также введение нового порядка отбора и назначения кандидатов на судейские должности свидетельствуют о безоговорочной приверженности государства созданию подлинно независимой и беспристрастной системы правосудия. Увеличение числа оправдательных приговоров по уголовным делам, если оно будет подтверждено, также можно рассматривать как показатель постепенного перехода от системы, в которой самостоятельность судей ограничивается простым утверждением предложений прокурора в обвинительном акте, к системе, при которой судьи имеют возможность играть более независимую роль.

90. Несмотря на эти меры, в настоящее время судебная система не может рассматриваться как независимая от других государственных органов. Органы государственной власти, и в частности Президент, сохраняют важные функции, связанные с организацией и деятельностью судебной системы. Прокуроры по-прежнему играют решающую роль в уголовном судопроизводстве и оказывают значительное давление на отдельных судей. Пирамидальная структура системы правосудия и чрезвычайно широкие полномочия председателей судов в отношении отбора, поощрения, оценки и дисциплинарной ответственности судей также способствуют ограничению возможностей отдельных судей в плане беспристрастного и самостоятельного разрешения дел, находящихся на их рассмотрении.

91. Необходимо сделать гораздо больше для обеспечения того, чтобы судебная власть была действительно независимой от других ветвей государственной власти, в частности от исполнительной власти, и чтобы судьи, прокуроры и адвокаты могли свободно осуществлять свою профессиональную деятельность без какого-либо ненадлежащего вмешательства или давления.

VI. Рекомендации

A. Правовая и институциональная основа

92. Узбекистану следует рассмотреть вопрос о включении в свою Конституцию нового положения, в котором бы признавалось, что в случае коллизии между источниками права международные нормы и стандарты в области прав человека имеют преимущественную силу над стандартами законодательства или подзаконных актов государства.

B. Судьи

Укрепление независимости судебной власти

93. Специальный докладчик призывает Узбекистан продолжить нынешнюю реформу судебной системы. Реформа судебной системы должна быть направлена на укрепление ее независимости и беспристрастности и осуществляться в соответствии с действующими нормами и стандартами, касающимися независимости судебной власти, разделения властей и верховенства права, а также с рекомендациями соответствующих международных и региональных органов, в частности Комитета по правам человека, Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Сети по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии Организации экономического сотрудничества и развития.

94. В целях сведения к минимуму политического вмешательства и укрепления независимости судебной власти организация и функционирование судебной системы должны регулироваться только законом. Закон должен регулировать все аспекты судейской службы, включая отбор и назначение кандидатов на судейские должности, гарантии срока полномочий, оклады и льготы судей и работников судов, условия их работы, перевод, поощрение, пенсии и возраст выхода на пенсию. Подзаконные акты следует использовать только для регулирования технических и процедурных вопросов в соответствии с законом.

95. Всем государственным учреждениям следует уважать и соблюдать независимость отдельных судей, необходимую для беспристрастного вынесения решений по находящимся на их рассмотрении делам на основе фактов и в соответствии с законом без ограничений, ненадлежащего влияния, незаконного стимулирования, давления, угроз либо прямого или косвенного вмешательства со стороны любого органа власти, включая прокуратуру и судебную иерархию. Председателям судов и вышестоящим судам следует воздерживаться от дачи судьям указаний о том, как тем следует принимать решения по отдельным делам. В отношении лиц, стремящихся оказать ненадлежащее влияние на судей, следует применять соответствующие санкции.

96. Судебные решения во всех случаях должны быть мотивированными и публично оглашаемыми. Судебные решения не должны подлежать никакому пересмотру, кроме судебного пересмотра в вышестоящем суде или в рамках возобновления производства в исключительных обстоятельствах, ранее установленных законом.

97. Полномочия Президента Республики по назначению старших судей и утверждению решений, относящихся к судебной системе, следует передать Высшему судейскому совету или самой судебной системе (например, Департаменту по обеспечению деятельности судов при Верховном суде).

Высший судейский совет

98. В целях укрепления независимости Высшего судейского совета и сведения к минимуму риска политического вмешательства следует пересмотреть критерии, а также процедуру отбора и назначения членов Совета, которые бы обеспечивали:

а) невозможность включения в него лиц, активно занимающихся политической деятельностью, представителей законодательной или исполнительной власти, сотрудников полиции или прокуратуры;

б) исключение участия политических органов в процедуре отбора на любой его стадии;

в) избрание председателя самим Советом из числа своих членов, являющихся судьями.

99. В дополнение к основным задачам и полномочиям, указанным в статье 6 Закона о Высшем судейском совете, на Совет следует возложить общие обязанности по управлению судебной системой, подготовке ее бюджета и по выделению бюджетных средств различным судам.

100. Полномочия по определению структуры и численности исполнительного аппарата Высшего судейского совета, которые в настоящее время утверждаются Президентом Республики (статья 8 Закона о Высшем судейском совете), следует возложить исключительно на Совет.

Отбор и назначение судей

101. Процедура отбора кандидатов на назначение в судебные органы должна быть прозрачной и основываться на объективных критериях, ранее установленных законом или Высшим судейским советом. Решения должны основываться исключительно на заслугах и учете квалификации, опыта и

способностей кандидатов, а также их добросовестности, чувства независимости и беспристрастности. Важным инструментом в процессе отбора могут послужить конкурсные экзамены, которые бы проводились, по крайней мере частично, в письменном виде и анонимно.

102. Порядок отбора председателей и заместителей председателей судов областных, военных судов, судов города Ташкента следует пересмотреть с целью ограничения дискреционных полномочий Президента Республики по отбору кандидатов, представленных Высшим судебным советом. В случае сохранения за Президентом права официально назначать судей, назначение следует производить на основе рекомендации Совета, которой Президент следовал бы на практике.

103. Процедуру отбора председателей, заместителей председателей и судей Конституционного суда и Верховного суда следует пересмотреть в целях уменьшения политизации судебных назначений. В случае сохранения за Сенатом (Олий Мажлисом) полномочий по официальному назначению судей, назначение следует производить в рамках прозрачного процесса по представлению Высшего судебного совета, которому парламент следовал бы на практике.

Гарантированный срок полномочий

104. Следует пересмотреть систему, при которой назначению на бессрочный период пребывания в должности должны предшествовать два назначения на установленный срок, поскольку она подвергает судей риску неоправданного давления и вмешательства в течение первых 15 лет их работы. В связи с вопросом о переходе к назначению на бессрочный период пребывания в должности Специальный докладчик рекомендует ограничить срок назначений на установленный срок одним первоначальным сроком, продолжительность которого могла бы составлять 10 лет.

105. Условия, изложенные в статье 22 Закона о Высшем судебном совете, которые касаются отбора судей на новый срок полномочий и на другие судебские должности, следует исключить, поскольку они подвергают судей риску неоправданного вмешательства в их судебную деятельность. В частности, ни в коем случае не следует использовать в качестве показателя оценки работы судей число оправдательных приговоров. Для уменьшения давления на судей, применяемого с целью невынесения ими оправдательных приговоров, настоятельно рекомендуется изменить систему их профессиональной оценки.

106. В основу профессиональной оценки судей следует положить четкую и прозрачную процедуру, которая бы была предварительно установлена законом. В этой связи на первый план следует выдвинуть способности судьи, включая профессиональную компетентность, личную компетентность, социальную компетентность, а также, в случае возможного продвижения на административную должность, компетентность как руководителя. Судей следует заслушивать и информировать о результатах оценки, предоставив им также возможность ее оспаривания.

Председатели судов

107. В соответствии с международными стандартами мандат председателей судов следует ограничить представительскими и административными функциями. Они не должны участвовать в отборе судей или в дисциплинарном производстве в отношении судей. Дискреционные полномочия, возложенные на председателей судов в отношении заработной платы и премий судей, следует отменить.

108. В целях сведения к минимуму риска политического вмешательства в работу судов полномочия по избранию председателей судов должны быть возложены на судебный орган (либо на Высший судебный совет, либо на общее собрание судей данного суда).

Дисциплинарное производство

109. Привлечение судей к дисциплинарной ответственности следует ограничить случаями, прямо предусмотренными законом, в рамках справедливой и надлежащей процедуры в суде или аналогичном независимом органе, на который возложена эта задача.

110. Привлечение судей к дисциплинарной ответственности следует ограничить случаями предполагаемого совершения ими грубых и непростительных профессиональных проступков и наличия риска для независимости и авторитета судебных органов. Дисциплинарную ответственность судей не следует распространять на содержание принятых ими решений.

111. Полномочия по привлечению судей к дисциплинарной ответственности следует предоставить только Высшему судейскому совету. Для того чтобы свести к минимуму угрозу независимости судебной власти, вытекающую из пирамидальной структуры системы правосудия, председатели судов могли бы подавать жалобу в орган, компетентный получать жалобы и проводить дисциплинарные расследования, но их не следует наделять полномочиями либо предлагать, либо принимать дисциплинарные меры.

112. Во избежание чрезмерной концентрации власти в одном органе квалификационным коллегиям судей не следует играть какой-либо роли в дисциплинарном производстве в отношении судей. По этой же причине было бы предпочтительно, чтобы полномочия по рассмотрению вопроса и принятию решения о применении дисциплинарных мер были возложены на другой независимый орган, не подчиняющийся Высшему судейскому совету. С целью недопущения любых подозрений в проявлении корпоративизма в состав такого органа следует включить представителей органов, не относящихся к судам.

113. Перечень возможных санкций следует дополнить, чтобы обеспечить применение санкций с учетом тяжести нарушения, обстоятельств его совершения и его последствий для судебной системы в целом.

Женщины в системе правосудия

114. Улучшение представленности женщин в системе правосудия требует учета гендерного аспекта в процедуре отбора и назначения судей и принятия конкретных мер, направленных на достижение гендерного равенства в судебной системе, включая принятие временных специальных мер в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

C. Прокуроры

Надзорные полномочия

115. Полномочия прокуроров следует ограничить уголовной сферой (досудебное расследование и исполнение уголовного наказания). Следует рассмотреть вопрос о передаче широких надзорных полномочий, возложенных на сотрудников прокуратуры, другим государственным органам, например судебным органам, когда это целесообразно, или независимому национальному правозащитному учреждению. Полномочия прокуроров по истребованию дела или принесению протеста на решения суда следует отменить.

Отбор и назначение

116. Процедуры отбора и отстранения от должности Генерального прокурора должны основываться на объективных требованиях, ранее установленных законом. Закон должен предусматривать соответствующие механизмы содействия участию гражданского общества и широкой общественности в оценке

квалификации, опыта, независимости и добросовестности кандидатов. Для сведения к минимуму риска политизации процесса отбора роль Президента и Сената следует ограничить выбором лица, назначаемого из списка предварительно отобранных кандидатов, подготовленного независимым органом, например прокурорским советом.

117. Условия и порядок отбора кандидатов в органы прокуратуры должны регулироваться законом. Компетенцию по оценке кандидатов следует передать независимому органу прокуратуры, например прокурорскому совету.

118. В целях укрепления независимости прокуратуры следует рассмотреть вопрос об учреждении прокурорского совета. Совет следует учредить в соответствии с законом; большинство его членов должны составлять прокуроры, избираемые их коллегами. Его мандат должен заключаться в укреплении независимости прокуратуры и решении всех вопросов, связанных со службой прокуроров, включая их назначение, поощрение, перевод и применение к ним дисциплинарных мер. Этот орган должен быть независимым от Генерального прокурора и включать представителей гражданского общества, чтобы избежать любого риска корпоративизма или свести его к минимуму.

D. Адвокаты

Доступ к адвокату

119. Специальный докладчик призывает юристов принять все надлежащие меры для облегчения доступа к юридической профессии для молодых выпускников юридических факультетов. Он также рекомендует создать новые юридические школы за пределами столицы. Это облегчило бы доступ к юридическим курсам для студентов, желающих получить профессию юриста.

120. Узбекистану следует принять все соответствующие меры для обеспечения того, чтобы задержанные или заключенные под стражу лица, которым было или не было предъявлено уголовное обвинение, получали незамедлительный доступ к адвокату по своему выбору. Государству следует также предусмотреть минимальные гарантии для обеспечения того, чтобы адвокаты могли свободно и без какого-либо запугивания, помех, преследований или неправомерного вмешательства выполнять свои профессиональные обязанности. Эти гарантии должны включать доступ к надлежащим помещениям в тюрьмах и местах содержания под стражей для свиданий со своими подзащитными без прослушивания и в условиях полной конфиденциальности; а также безотлагательный доступ к информации, материалам дела и документам, имеющимся в распоряжении государственных органов, которые необходимы для оказания реальной юридической помощи своим подзащитным. К сотрудникам правоохранительных органов и прокуратуры, которые препятствуют или ограничивают право адвокатов оказывать помощь своим подзащитным, следует применять строгие наказания.

Палата адвокатов

121. В Закон об адвокатуре следует внести поправки с целью устранения широких полномочий, возложенных на Министерство юстиции в отношении организации и функционирования адвокатуры, которые подрывают независимость Палаты адвокатов и, следовательно, свободное и независимое осуществление адвокатской деятельности.

122. Юристы лучше всего подходят для определения требований и процедур приема, и поэтому они должны самостоятельно или в сотрудничестве с государством отвечать за проведение экзаменов и выдачу профессиональных сертификатов³⁰. Ответственность за рассмотрение дисциплинарных дел в

³⁰ A/73/365, пункт 56, и A/64/181, пункт 34.

отношении юристов должна лежать на беспристрастной дисциплинарной комиссии, учреждаемой самими юристами, независимым правомочным органом или судом³¹.

Е. Доступность судов и трибуналов

123. Узбекистану следует принять все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы все лица, находящиеся в пределах его территории и под его юрисдикцией, имели доступ к зданиям судов и судопроизводству. Это, в частности, влечет за собой устранение архитектурных и языковых барьеров, которые в настоящее время препятствуют или ограничивают право инвалидов на доступ к правосудию наравне с другими.

124. Памятуя о статье 32 Конвенции о правах инвалидов, Специальный докладчик призывает сообщество доноров продолжать оказание поддержки Узбекистану в его усилиях, направленных на обеспечение реального доступа инвалидов к правосудию. Эти меры следует разрабатывать и осуществлять в тесном сотрудничестве с организациями гражданского общества, в том числе с организациями инвалидов.

³¹ A/73/365, пункты 116–117.