

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
28 April 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека**Двадцать шестая сессия****Пункт 3 повестки дня****Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросу
о независимости судей и адвокатов
Габриэлы Кнауль***Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов разъясняет понятие подотчетности судебных органов и обращает внимание на ее важное значение в свете основополагающего принципа судебной независимости. Главная цель доклада заключается в демонстрации того, что подотчетность и независимость судебных органов являются двумя важнейшими элементами независимой, беспристрастной и эффективной системы правосудия и что, соответственно, государствам следует прилагать усилия к разработке и принятию международных стандартов подотчетности судебных органов, которыми можно было бы руководствоваться при введении в действие внутреннего законодательства о создании всеобъемлющей, эффективной, объективной и транспарентной системы обеспечения их подотчетности, уважающей независимость этих органов.

После краткого описания деятельности Специального докладчика в 2013 и 2014 годах в тематическом разделе доклада сначала рассматриваются концепции и определения подотчетности судебных органов с упором на ее важное значение для поддержания верховенства закона и укрепления их независимости. Затем в докладе рассматриваются существующие международные стандарты в области прав человека, касающиеся подотчетности судебных органов. Далее в нем анализируются различные формы их подотчетности и механизмы и процедуры их применения. Затем в докладе рассматривается вопрос об ответственности государства и право на правовую защиту лиц, чьи права человека были нарушены в результате неправомерного осуждения или судебной ошибки. Два последних раздела содержат выводы Специального докладчика и ряд реко-

GE.14-13920 (R) 260514 280614

1413920

Просьба отправить на вторичную переработку



мендаций, направленных на оказание государствам помощи в принятии и применении соответствующих и эффективных механизмов обеспечения подотчетности судебных органов в соответствии с принципом независимости таких органов – механизмов, которые будут способствовать совершенствованию отправления правосудия и поддержанию верховенства закона.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	4
II. Деятельность в 2013 и 2014 годах	5–17	4
А. Поездки в страны и связи с государствами-членами	5–7	4
В. Другая деятельность	8–17	5
III. Подотчетность судебных органов	18–96	6
А. Введение, понятия и определения	18–24	6
В. Правовая основа	25–46	7
С. Формы подотчетности судебных органов	47–76	11
D. Механизмы и процедуры подотчетности судебных органов	77–96	18
IV. Государственная ответственность и право на правовую защиту	97–105	23
V. Выводы	106–108	25
VI. Рекомендации	109–130	25

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 17/2 Совета по правам человека.

2. После краткого описания деятельности Специального докладчика в 2013 году и начале 2014 года в тематическом разделе доклада уделяется первоочередное внимание подотчетности судебных органов. Доклад начинается с обсуждения понятия и определений подотчетности вообще и подотчетности судебных органов в частности. Затем в нем конкретно рассматриваются существующие международные и региональные стандарты в области прав человека, касающиеся подотчетности судебных органов, и проводится анализ взаимосвязи между подотчетностью и независимостью судебных органов. В докладе рассматриваются различные формы подотчетности судебных органов и разнообразные механизмы, которые можно внедрить для обеспечения того, чтобы судебная система была должным образом подотчетной при уважении ее независимости. В заключение в докладе рассматривается ответственность государства за ненадлежащее отправление правосудия и осуществление права на правовую защиту в контексте подотчетности судебных органов.

3. Специальный докладчик отмечает, что, поскольку обеспечение соблюдения прав человека в конечном счете зависит от надлежащего отправления правосудия, громадное значение для поддержания верховенства закона посредством судебной системы имеет ее независимость, компетентность и беспристрастность. Вместе с тем независимость судебной системы не является абсолютным понятием и не должна использоваться исключительно с целью предоставления личных благ и неограниченных полномочий судьям, прокурорам и адвокатам (которые именуются далее "участники правосудия"). Действительно, хотя участники правосудия и должны пользоваться определенными привилегиями и иммунитетами в силу своих функций и для обеспечения своей независимости и беспристрастности, они должны также отвечать за свои действия и поведение, с тем чтобы не происходило злоупотребления гарантиями их независимости.

4. Специальный докладчик ставит перед собой цель продемонстрировать, что, когда созданы надлежащие механизмы, подотчетность судебных органов должна и будет способствовать как повышению общественного доверия к системе правосудия, так и укреплению независимости судебных органов. В частности, она рассматривает основания, по которым каждый участник правосудия может быть привлечен к ответственности, и соответствующие процедуры. Ее анализ, выводы и рекомендации основываются на общем обзоре международных и региональных стандартов и принципов в области прав человека, а также соответствующей правовой практики.

II. Деятельность в 2013 и 2014 годах

A. Поездки в страны и связи с государствами-членами

5. Специальный докладчик совершила официальные поездки 15–25 апреля 2013 года в Российскую Федерацию (A/HRC/26/32/Add.1), 19–26 января 2014 года – в Государство Катар и 28 января – 5 февраля 2014 в Объединенные Арабские Эмираты, куда она была приглашена соответствующими правитель-

ствами. Она представит свои доклады о поездках в Катар и Объединенные Арабские Эмираты на двадцать девятой сессии Совета по правам человека, которая состоится в 2015 году.

6. После представления ею своего последнего доклада Совету по правам человека Специальный докладчик направила просьбы об организации официальных поездок правительствам Аргентины, Боливарианской Республики Венесуэла, Германии, Греции, Египта, Индии, Ирака, Испании, Италии, Кении, Китая, Непала, Португалии, Святого Престола, Соединенных Штатов Америки, Туниса, Фиджи, Филиппин и Франции. Она хотела бы поблагодарить правительство Марокко за направленное ей приглашение посетить эту страну. Она призывает те правительства, которые еще не ответили на ее просьбы, рассмотреть вопрос о направлении ей приглашения посетить их страну в ближайшем будущем.

7. Со 2 марта 2013 года по 1 марта 2014 года Специальный докладчик направила в общей сложности 84 сообщения о предполагаемых нарушениях прав человека, охватываемых ее мандатом, 42 государствам-членам и другим субъектам. Из направленных сообщений 60 представляли собой призывы к незамедлительным действиям, а остальные 24 – письма с утверждениями. Подробная информация о сообщениях и ответах правительств содержится в докладах о сообщениях, относящихся к специальным процедурам (A/HRC/24/21; A/HRC/25/74 и A/HRC/26/21).

В. Другая деятельность

8. 28 февраля и 1 марта 2013 года Специальный докладчик приняла участие в глобальных тематических консультациях по вопросам руководства и повестке дня в области развития на период после 2015 года, которая была организована Программой развития Организации Объединенных Наций в Йоханнесбурге, Южная Африка.

9. С 5 по 9 мая 2013 года она участвовала в работе шестидесяти второй сессии Генеральной ассамблеи Латиноамериканской федерации судей и ежегодном совещании ибероамериканской группы Международной ассоциации судей, которые проводились в Сантьяго, Чили.

10. 28 мая 2013 года в ходе двадцать третьей сессии Совета по правам человека Специальный докладчик представила свой ежегодный тематический доклад, в котором основное внимание уделялось правовой помощи (A/HRC/23/43 и Corr.1). Она представила также доклады о своих официальных поездках в Сальвадор (A/HRC/23/43/Add.1), на Мальдивские Острова (A/HRC/23/43/Add.3) и в Пакистан (A/HRC/23/43/Add.2), а также о субрегиональных консультациях по вопросу о независимости судебных органов в Центральной Африке (A/HRC/23/43/Add.4). 29 мая она участвовала в качестве участника групповой дискуссии в параллельном мероприятии по вопросу о независимости судебных органов в Российской Федерации.

11. С 24 по 28 июня 2013 года Специальный докладчик участвовала в двадцатом ежегодном совещании мандатариев специальных процедур и в Конференции по теме "Венская декларация и программа действий +20", которая была проведена в Вене.

12. 12 июля 2013 года она была приглашена принять участие в консультациях с Исполнительным секретариатом и специальными докладчиками Межамериканской комиссии по правам человека в Вашингтоне, О.К.

13. С 5 по 6 августа 2013 года Специальный докладчик участвовала в работе Конференции по независимости и достоинству судебных органов, которая была организована в Лиме Национальной ассоциацией магистратов Перу и на которой она выступила с заявлением по вопросу о независимости судебных органов.

14. 12 и 13 сентября 2013 года она участвовала в различных мероприятиях, посвященных основанным на правах человека показателям осуществления права на справедливое судебное разбирательство, которые были организованы в Асунсьоне Верховным судом Парагвая и на которых она выступила с заявлением, в котором положительно оценила эти показатели.

15. С 5 по 10 октября 2013 года она участвовала в работе пятьдесят шестого ежегодного совещания Международной ассоциации судей в Ялте, Украина.

16. 28 октября 2013 года Специальный докладчик представила свой ежегодный доклад Генеральной Ассамблее (A/68/285), в котором уделяется особое внимание военным трибуналам. На следующий день она участвовала в работе круглого стола на тему "Подотчетное руководство, мир и стабильность в Африке: какова роль специальных процедур по правам человека Организации Объединенных Наций?", организованного Международным институтом мира.

17. 25 марта 2014 года она участвовала в формате видеоконференции в общественной дискуссии по теме "Принудительные исчезновения и военное правосудие", организованной Комитетом по принудительным исчезновениям, и представила выводы, содержащиеся в ее докладе Генеральной Ассамблее 2013 года.

III. Подотчетность судебных органов

A. Введение, понятия и определения

18. Подотчетность обычно определяется как обязанность или готовность взять на себя ответственность или отчитаться за свои действия¹. Это означает, что специалисты или учреждения, являющиеся подотчетными, принимают на себя обязательство действовать или функционировать таким образом, чтобы это согласовывалось с принятыми стандартами поведения, и готовы нести наказание за то, что они не поступают таким образом.

19. В связи с этим подотчетность является понятием, неотделимым от понятия верховенства закона, которое занимает центральное место среди принципов, пропагандируемых Организацией Объединенных Наций. Верховенство закона, как оно определено в докладе Генерального секретаря о господстве права и правосудии переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах, требует, чтобы механизмы и процедуры подотчетности были четко установлены законом в целях повышения транспарентности, справедливости, принципиальности и предсказуемости государственных и частных учреждений и субъектов (S/2004/616, пункт 6).

20. В процессе выполнения своего мандата Специальный докладчик отмечала, что вопросу подотчетности судебных органов снова начало уделяться внимание, особенно в контексте демократических и/или судебных реформ. Правительства, учреждения, правозащитники, гражданское общество и международ-

¹ Онлайн-словарь Мерриам-Вебстер. Доступен по адресу www.merriam-webster.com/dictionary/accountability.

ные организации все чаще призывают к осуществлению конкретных действий по решению вопроса подотчетности судебных органов.

21. Во многих странах высказывается разочарование в связи с тем, каким образом судебные органы выполняют возложенные на них задачи. Возможно, это является результатом действия разнообразных факторов, в частности следствием представления о том, что судебная система функционирует неэффективно, что она не отвечает потребностям обществ или что в судебных органах широко распространена коррупция.

22. Специальный докладчик также с озабоченностью отмечала, что при определенных обстоятельствах непринятие мер по улучшению подотчетности или по решению проблемы коррупции или неправомерных действий в судебных органах часто используется в качестве предлога для массированных нападков на принцип независимости судебных органов.

23. И все же независимость и подотчетность являются важнейшими элементами эффективной судебной системы. Соответственно, они должны взаимодействовать. Тогда главный вопрос заключается в том, как подходить к удовлетворению требований о строгой подотчетности судебных органов при одновременном гарантировании основополагающего принципа судебной независимости. Призывы к обеспечению подотчетности часто могут неправильно истолковываться как угроза независимости судебных органов, но в демократических системах подход должен быть менее абсолютным и более нюансированным и допускать возможность разработки механизмов подотчетности судебной системы. Требование, касающееся независимости и беспристрастности, установлено в интересах не самих судей и прокуроров, а, скорее, лиц, обращающихся в суд, в качестве части их неотъемлемого права на справедливое судебное разбирательство. Таким образом, если гарантии независимости и беспристрастности представляют собой привилегии, которые предоставляются судьям и прокурорам на благо общественности, то логично иметь механизмы для проверки того, что эти привилегии используются надлежащим образом и что их цель не искажается.

24. Для целей настоящего доклада термин "подотчетность судебной системы" будет означать подотчетность трех основных категорий участников правосудия: судей, прокуроров и адвокатов.

В. Правовая основа

25. До настоящего времени основное внимание на международном уровне уделялось в первую очередь определению и разработке гарантий, которые государства должны ввести для обеспечения независимости своих судебных органов. В международные договоры по правам человека еще только предстоит внести конкретные и подробные ссылки на подотчетность судебных органов.

26. Однако косвенные ссылки на подотчетность судебных органов уже встречаются во многих юридически связывающих и не связывающих международных договорах, в которых такие термины, как "ответственность", "подотчетность" и "обязанность", используются как взаимозаменяемые в связи с понятием "надлежащее исполнение функций участников правосудия, которые должны действовать с соблюдением приличий и в соответствии со своими кодексами этики и поведения.

27. В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в качестве одной из ее целей указывается поощрение "честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и пуб-

личным имуществом" (статья 1, пункт с)). В ней далее указывается, что "в целях борьбы с коррупцией каждое государство-участник поощряет, среди прочего, неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы" (статья 8, пункт 1) и что "каждое государство-участник стремится применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций" (статья 8, пункт 2).

28. В свою очередь, в Основных принципах, касающихся независимости судебных органов, предусматривается, что "судьи должны всегда вести себя таким образом, чтобы обеспечить уважение к своей должности и сохранить беспристрастность и независимость судебных органов" (принцип 8). В принципе 18, кроме того, указывается, что судьи должны временно отстраняться от должности или увольняться только по причине их неспособности выполнять свои обязанности или поведения, делающего их несоответствующими занимаемой должности.

29. В целях установления международного стандарта для этичного поведения судей, предоставления руководящих указаний по универсальной судебной этике и усиления принципиальности судебных органов были разработаны Бангалорские принципы поведения судей (E/CN.4/2003/65, приложение). Как таковые они представляют собой важную попытку заполнить пробел в международной правовой основе подотчетности судебных органов.

30. В преамбуле к Бангалорским принципам недвусмысленно 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". Далее в Бангалорских принципах предусматривается, что судьи должны посвящать свою профессиональную деятельность исполнению судебных обязанностей и что их поведение не должно быть несовместимым с ними (показатель 6).

31. Во Всеобщей хартии судей, утвержденной Международной ассоциацией судей, делается четкая ссылка на гражданскую и уголовную ответственность судей. В частности, в ней говорится, что привлечение судьи к гражданской ответственности в странах, где это допускается, а также к уголовной ответственности, включая арест судьи, может допускаться только при обстоятельствах, гарантирующих, что никакого влияния на его или ее независимость оказано быть не может (статья 10).

32. Что касается прокурорских служб, то в Руководящих принципах, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, указывается, что государства обеспечивают, чтобы лица, осуществляющие судебное преследование, могли 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).

33. В Стандартах профессиональной ответственности и заявлении об основных обязанностях и правах прокуроров, принятых Международной ассоциацией прокуроров в 1999 году, указывается, что прокуроры всегда поддерживают честь и достоинство своей профессии, всегда ведут себя профессионально, в соответствии с законом, правилами и этикой своей профессии и всегда приме-

няют высочайшие стандарты честности и внимательного отношения (стандарт 1).

34. Основные принципы, касающиеся роли юристов, предусматривают, что "юристы в своих действиях всегда руководствуются правом и признанными нормами и профессиональной этикой юриста" (принцип 23) и что "все дисциплинарные меры определяются в соответствии с кодексом профессионального поведения и другими признанными стандартами и профессиональной этикой юриста и в свете настоящих принципов" (принцип 29). Кроме того, Международная ассоциация юристов в 1956 году приняла Международный кодекс этики, который она пересмотрела в 1988 году, предусмотрев в нем руководящие принципы, которым должны следовать юристы в своей профессиональной деятельности.

35. На региональном уровне Совет Европы разработал Европейскую хартию о статусе судей, которая содержит конкретные положения об ответственности и в которой рассматриваются аспекты, непосредственно связанные с подотчетностью судебных органов. Фактически используемый в Хартии термин "ответственность" может толковаться как синоним подотчетности, особенно в пункте 5.1, в котором указывается, что "уход судьи от выполнения одной из обязанностей, недвусмысленно определенных в уставе, может влечь за собой применение санкций только по вынесении соответствующего решения после поступления предложения или рекомендации на этот счет от суда или компетентного органа... в котором привлекаемый к ответственности судья должен иметь право быть представленным, или с их согласия".

36. В пояснительной записке к Хартии Совет Европы подчеркнул, что в Хартии делаются ссылки необязательно на противоправный или незаконный характер поведения или исполнения функций: скорее, в ней делается акцент на ущерб, понесенный вследствие их такого "противоправного" или "незаконного" характера. Следовательно, ответственность согласно положениям Хартии должна толковаться исходя из характера ущерба, нанесенного в результате неправомерного поведения, а не самого неправомерного поведения судьи. Такое толкование отражает первоочередную заботу о том, чтобы независимости судебных органов не мешали системы гражданской, уголовной и административной ответственности.

37. Кроме того, в рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2010)12 перечисляется ряд обязанностей и сфер ответственности судей, включая их ответственность за выполнение судебных и несудебных функций. Далее, в Великой хартии судей, принятой Консультативным советом европейских судей, также подчеркивается, что действия судей определяются "деонтологическими принципами, а не дисциплинарными нормами. Они вырабатываются самими судьями и включаются в курс их профессиональной подготовки" (пункт 18). В ней предусматривается далее, что "в каждом государстве неправомерные действия, которые могут вести к применению дисциплинарных санкций, а также к возбуждению дисциплинарной процедуры" определяются в уставе или основополагающей хартии судей (пункт 19) и что "судьи несут уголовную ответственность за правонарушения, совершенные в момент, когда они не выполняли своих судейских обязанностей, согласно общеуголовному праву. За непреднамеренное неисполнение своих функций судьи уголовной ответственности не несут (пункт 20).

38. В Принципах Содружества наций ("Латимер-Хаус"), касающихся трех ветвей государственного управления, которые были приняты главами правительств в Абудже в 2003 году, конкретно используется термин "подотчетность

судебной системы". В них подчеркивается тот факт, что подотчетность и независимость совместно укрепляют доверие общественности к судебной системе и что для обеспечения того, чтобы подотчетность судебной системы не наносила ущерба ее независимости, должны справедливо и объективно применяться надлежащие процедуры смещения судей по причине их неспособности выполнять свои функции или неправильного поведения, а также любые дисциплинарные процедуры.

39. В Принципах Содружества наций с упором на судебную практику делается четкая увязка между судебной этикой, которая должна основываться на уважении кодексов этики и поведения и определяться ими, и подотчетностью судебных органов. В Принципах подчеркивается, что независимые судебные органы в качестве жизненно важного элемента демократии должны опираться на общественное доверие. Следовательно, чрезвычайно важно, чтобы при выполнении судебных функций уважался принцип подотчетности, а правила профессиональной этики и поведения – соблюдались. Как следствие, в целях избежания коррупционной практики, которая подрывает независимость судебных органов и доверие общественности к системе правосудия, должна быть гарантирована транспарентность судебной системы.

40. В статье 14 Устава ибероамериканского судьи предусмотрено, что судьи могут быть временно отстранены от выполнения своих обязанностей или сняты с должности на основании физической или психической недееспособности, негативной оценки их профессиональной деятельности в тех случаях, когда закон предусматривает это, или привлечения их к уголовной или дисциплинарной ответственности законно созданными органами с использованием процедур, гарантирующих уважение надлежащей правовой процедуры.

41. В Декларации минимальных принципов независимости судебных органов и судей в Латинской Америке, принятой Генеральной ассамблеей Латиноамериканской федерации судей в 2008 году, указывается, что судьи, как общее правило, не несут лично гражданской ответственности за свои решения, за исключением случаев мошенничества или преднамеренного неправомерного поведения. Кроме того, в случаях повторного бездействия или чрезмерной или необоснованной задержки, предположительно произошедшей по вине судей, они должны нести ответственность за небрежность, но только в форме дисциплинарных мер; кроме того, требовать привлечения судей к гражданской ответственности можно только после исчерпания всех возможностей подачи процессуальных и апелляционных жалоб, причем делать это может только пострадавшая гражданская сторона. В Декларации далее предусматривается, что как гражданское дело, когда это допустимо, так и уголовное дело в отношении судей, включая арест, должно вестись в таких условиях, которые не могут быть направлены на оказание влияния на судебную деятельность судей (пункт 11). В Декларации также делается ссылка на деятельность, несовместимую с судебными функциями: в частности, имеется в виду вступление судей в политические партии, осуществление деятельности в рамках политической партии либо занятие политической деятельностью или занятие политической должности (пункт 7 b) (6)).

42. В Конвенции о предупреждении и пресечении коррупции, принятой Африканским союзом в 2003 году, в качестве ее целей указывается создание необходимых условий для содействия повышению транспарентности и подотчетности в управлении общественными делами (статья 2, пункт 5). В ней предусматривается также, что государства-участники обязуются создавать благоприятные условия, которые позволяли бы гражданскому обществу и средствам массовой

информации добиваться от правительств наивысших уровней транспарентности и подотчетности в управлении общественными делами (статья 12).

43. В Принципах и руководящих указаниях, касающихся права на справедливое судебное разбирательство и на юридическую помощь в Африке, также делается ссылка на ответственность работников судебных органов и указывается, что они не будут "нести ответственность в рамках гражданского или уголовного производства за неправомерные действия или бездействие при выполнении своих судебных функций" либо "сниматься с должности или подвергаться другим дисциплинарным или административным санкциям лишь на том основании, что их решение было отменено в результате апелляции или пересмотра в судебном органе более высокой инстанции" (А 4 n)).

44. В Пекинском заявлении о принципах независимости судебных органов, принятом в 1995 году шестой Конференцией главных судей стран Азии и Тихого океана, делается косвенная ссылка на механизмы обеспечения подотчетности судей. В нем указывается, что "судьи должны сниматься с должности только в случае доказанной неспособности выполнять свои функции, осуждения за какое-либо преступление или поведения, в результате которого судья считается непригодным для выполнения судебных функций" (пункт 22).

45. В дополнение к этим международным и региональным документам договорные органы по правам человека и региональные механизмы по правам человека сформировали значительную правовую практику, свидетельствующую о важном значении ответственности судебных органов за эффективное осуществление прав человека, о чем речь в докладе пойдет дальше.

46. Тем не менее отсутствие международного договора, в котором прямо и конкретно рассматривался бы вопрос об ответственности судебных органов, является серьезным пробелом. Устранение этого пробела могло бы иметь чрезвычайно важное значение для определения и применения принципа ответственности судебных органов в соответствии с принципом судебной независимости и другими соответствующими международными стандартами в области прав человека.

С. Формы подотчетности судебных органов

47. Понятие "подотчетность" является неотъемлемым элементом верховенства закона и часто используется в международных и региональных договорах для выражения таких существующих в системе правосудия понятий, как готовность к реагированию, обязанность, ответственность, подконтрольность и транспарентность. Термин "подотчетность" ввиду его всеобъемлющего характера используется в общем смысле в названии любого механизма, нацеленного на обеспечение того, чтобы учреждения могли откликаться на запросы соответствующей общественности. В практическом смысле подотчетность фактически представляет собой механизм обеспечения контроля за государственной властью.

48. С учетом такого понимания данного термина применение механизмов обеспечения подотчетности судебных органов подразумевает, что определенные стороны могут и должны осуществлять полномочия по надзору и контролю за другими. Поэтому для предупреждения злоупотреблений властью и неправомерного влияния надзирающих сторон должен быть создан четкий набор стандартов, с тем чтобы участники и учреждения судебной системы не привлекались к ответственности произвольным образом. Подотчетность предполагает

признание законности установленных стандартов, наличие созданных по закону четких механизмов и процедур и четких правил, определяющих полномочия надзирающих сторон.

49. Для того чтобы на практике создать механизмы обеспечения подотчетности судебных органов, необходимо также четко определить взаимоотношения между участниками правосудия, которые будут подотчетны, и тем форумом, органом или учреждением, которому он или она должны давать отчет. Работник судебных органов, рассматриваемый как подотчетный, должен иметь средства, позволяющие ему надлежащим образом разъяснить и обосновать любое поведение или действие, считающееся ненадлежащим, неуместным или незаконным, с использованием надлежащей правовой процедуры. Форум, орган или учреждение, обеспечивающие подотчетность судебной системы, должны иметь право задавать вопросы и определять, должен ли участник правосудия подвергнуться санкциям или нет. Таким образом, существует тесная взаимосвязь между подотчетностью, предполагающей возможность применения санкций, и понятием отчетности, которое предполагает ни к чему не обязывающее предоставление информации.

50. В этой связи крайне важно, чтобы государства прилагали усилия к введению в действие конкретного законодательства о создании всеобъемлющей, эффективной, объективной и транспарентной системы подотчетности судебной системы в целях укрепления верховенства закона и совершенствования отправления правосудия.

51. Хотя Специальный докладчик поддерживает мнение, согласно которому независимость и подотчетность судебных органов являются двумя взаимодополняющими аспектами эффективной системы правосудия, она отмечает также, что между этими двумя принципами существуют определенные противоречия. Эти противоречия объясняются в первую очередь отсутствием устоявшейся, но широко востребованной концепции подотчетности судебной системы. И действительно, в целом приоритет отдается развитию и укреплению независимости судебных органов в ущерб созданию и надлежащему функционированию механизмов обеспечения подотчетности, поскольку бытовало мнение, что именно укрепление независимости будет оказывать более непосредственное влияние на обеспечение защиты прав человека и верховенства закона².

52. С учетом вышеуказанного важно обеспечить баланс между понятием судебного иммунитета, который является одной из гарантий независимости судебной системы, и понятием подотчетности. Цель судебного иммунитета заключается в том, чтобы обеспечить участникам правосудия такую защиту от личной судебной ответственности за выполняемые ими судебные функции, при которой возбуждать против них дела или преследование можно будет только с санкции соответствующего судебного органа. Предоставление участникам правосудия определенного иммунитета от уголовного преследования за выполнение ими своих профессиональных функций с целью защиты их от необоснованного преследования имеет важное значение, но иммунитет ни в коем случае не должен действовать в случаях серьезных преступлений, в частности в случае обвинения в коррупции. Судебный иммунитет должен быть ограниченным и служить своей цели – охране независимости участников правосудия, а полный иммунитет будет лишь вызывать у общественности недоверие к системе правосудия в целом. Как следствие, в целях избежания коррупционной практики, ко-

² Transparency International, *Global Corruption Report 2007: Corruption and Judicial Systems*, p. 41.

торая подрывает независимость судебных органов и доверие общественности к системе правосудия, должна быть гарантирована транспарентность судебной системы.

53. Специальный докладчик призывает государства установить конкретные нормы, касающиеся судебного иммунитета, во избежание злоупотреблений. Она рекомендует далее государствам разработать международные руководящие принципы, определяющие содержание судебного иммунитета и его применение, поскольку в каждой стране они различаются, что иногда ведет к безнаказанности.

54. В целях обеспечения надлежащего баланса между независимостью и подотчетностью участники правосудия должны действовать в соответствии с заранее определенными этическими нормами и выполнять обязанности и нести ответственность, непосредственно вытекающие из их функций. Кроме того, для надлежащего применения принципа подотчетности судебной системы механизмы подотчетности сами должны функционировать независимо, чтобы можно было предупредить внешнее вмешательство, которое может нанести ущерб транспарентности, объективности и беспристрастности процессов.

55. Что касается создания механизмов подотчетности судебной системы, то здесь важно определить само понятие ее подотчетности и четко установить, за какие действия участники правосудия должны быть подотчетны, кому они должны быть подотчетными и какие должны для этого использоваться процедуры. Вообще, судебные органы, равно как и другие государственные учреждения, должны быть подотчетны общественности, которой они служат; это можно определить как внешнюю форму подотчетности. Применение принципа внешней подотчетности, однако, вызывает серьезную озабоченность, поскольку может иметь место злоупотребление механизмами подотчетности с целью помешать независимости судебной системы. Соответственно, Специальный докладчик полагает, что внешняя подотчетность судебной системы должна обеспечиваться в форме публичных слушаний и опубликования судебных решений, что позволит осуществлять общественный надзор за работой судей и высказывать замечания по ней средствами массовой информации, гражданскому обществу и другим комментаторам; ежегодного доклада парламенту, который позволит ему предпринимать обоснованные инициативы с целью устранения последствий какого-либо судебного решения путем принятия нового законодательства; и размещения информации о судебной системе на веб-сайтах судебных органов. Одной из форм подотчетности перед общественностью соответствуют кодексы поведения и этики, четкие дисциплинарные процедуры, установленные законом, а также независимые органы самоуправления в судебной системе в системе государственной прокуратуры и в рамках юридической профессии, поскольку они обеспечивают эффективное функционирование механизмов индивидуальной подотчетности.

56. Специальный докладчик также придерживается мнения, что если независимость может толковаться как с индивидуальной, так и с институциональной точки зрения, то таким образом может толковаться и подотчетность. И действительно, подотчетность судебных органов не должна толковаться исключительно в связи с поведением индивидуального участника правосудия: скорее, она должна далее анализироваться с институциональной точки зрения.

1. Индивидуальная подотчетность

57. Индивидуальная подотчетность непосредственно связана с лежащей на участниках правосудия ответственностью за поддержание высоких стандартов

поведения. Механизмы подотчетности, затрагивающие конкретно судей, включают — хотя и не ограничиваются этим — требования формулировать обоснованные индивидуальные суждения на языке, понятном для бенефициаров правосудия, разъяснять широкой общественности личные мнения о законодательстве и конституции и соблюдать требования системы учета имущественных и других интересов.

58. Индивидуальная подотчетность должна также охватывать внесудебное поведение, другие разрешенные виды профессиональной деятельности и частную жизнь участников правосудия. Хотя эти лица также пользуются основными правами и свободами и вольны заниматься несудебной деятельностью, некоторые виды деятельности, например членство в политической партии или публичное участие в политической деятельности, могут создавать риск для беспристрастности и независимости их профессиональных функций³. В ряде случаев в рамках национальной правовой практики политическая деятельность была сочтена несовместимой с должностными обязанностями судей⁴; такая несовместимость зафиксирована в кодексах поведения ряда государств. Специальный докладчик твердо убеждена в том, что участники правосудия должны воздерживаться от участия в какой-либо деятельности, которая способна нанести ущерб почетному званию судьи или вызвать коллизию интересов, что может подорвать доверие общественности к системе правосудия⁵.

Судьи

59. Принцип независимости судебных органов направлен не на предоставление преимуществ самим судьям, а на защиту отдельных лиц от злоупотреблений властью и обеспечение для лиц, которые обращаются в суд, справедливого и беспристрастного разбирательства. Вследствие этого судьи не могут действовать произвольно, вынося решения по делам в соответствии с их личными предпочтениями. Их долг заключается в справедливом и беспристрастном применении закона. Соответственно, судьи должны быть подотчетны за свои действия и поведение, с тем чтобы общественность могла быть в полной мере уверена в способности судебных органов независимо и беспристрастно выполнять свои функции.

60. Для судей должны быть установлены четкие правила поведения и этические нормы, с тем чтобы они могли вести себя в соответствии с надлежащими стандартами, установленными для их судебных функций. Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов, и Бангалорские принципы поведения судей содержат полезные руководящие принципы надлежащего и адекватного поведения судей, и в них указываются виды поведения и деятельности, которых судьям следует избегать с целью соблюдения этических норм в качестве неотъемлемого элемента их деятельности (Бангалорские принципы, показатель 4). Однако судьям должен быть также предоставлен ряд привилегий, которые могут гарантировать их независимость и беспристрастность, например личный иммунитет от гражданских исков в случае нанесения финансового ущерба в результате неправильных действий или упущений, имевших место

³ Opinion No. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality, paras. 27–28.

⁴ См., например, *Caso sobre la inconstitucionalidad del Presidente de la Corte Suprema de Justicia*, Supreme Court of El Salvador, 14 October 2013.

⁵ Opinion No. 3 of CCJE, para. 39.

при осуществлении ими своих судебных функций, с целью предотвращения применения к ним санкций за содержание вынесенных решений (Основные принципы, принцип 16).

61. В своей правовой практике Комитет по правам человека выражал озабоченность по поводу судебной реформы, в результате которой можно будет отстранять судей от занимаемой должности в связи с осуществляемыми ими судебными обязанностями (CCPR/CO/71/VEN, пункт 13). Комитет заявлял также, что назначение судей только на срок до пяти лет в сочетании с предусмотренной законом возможностью применения к ним дисциплинарных мер за принятие "некомпетентных решений" (CCPR/CO/71/UZB, пункт 14) или "ошибки в судебных решениях" (CCPR/CO/75/VNM, пункт 10) делает их уязвимыми к давлению и ставит под угрозу их независимость и беспристрастность. Кроме того, Комитет выражал озабоченность в тех случаях, когда судей привлекали к уголовной ответственности за вынесение несправедливых решений, и рекомендовал государствам-участникам обеспечить, чтобы судьи не могли сниматься с должности, если только они не будут признаны виновными в ненадлежащем поведении независимым судом (CCPR/CO/75/VNM, пункт 10). Согласно Комитету, "судьи должны смещаться с должности только в соответствии с установленной законом объективной и независимой процедурой" (CCPR/CO/75/MDA, пункт 12).

62. В свою очередь Африканская комиссия по правам человека и народов высказала мнение, что, не сославшись на какие-либо законные основания в обоснование решения о наказании, назначенном двум магистратам, одно из государств нарушило принципы 18 и 19 Основных принципов, касающихся независимости судебных органов⁶. Оба они входили в число магистратов, которые были временно отстранены от исполнения обязанностей, уволены или принуждены к уходу в отставку. Несколько магистратов, затронутых этой мерой, впоследствии были восстановлены по амнистии, хотя многие другие, включая двух упомянутых, восстановлены в должности не были.

63. Специальный докладчик полагает, что ко всем судьям, включая магистратов высших судов, должен применяться принцип индивидуальной подотчетности. В вышедшем в 2013 году докладе о миссии в Сальвадор она рекомендовала, чтобы судьи Верховного суда отстранялись от должности только на конкретных основаниях, предусмотренных в уже действующем законодательстве. В законодательстве должны быть прямо указаны основания для возможного отстранения судей от должности (A/HRC/23/43/Add.1, пункт 74).

Прокуроры

64. Прокуроры играют чрезвычайно важную роль в отправлении правосудия и поэтому "должны иметь возможность выполнять свои профессиональные обязанности в обстановке, свободной от угроз, препятствий, запугивания, ненужного вмешательства или неоправданного привлечения к гражданской, уголовной или иной ответственности"⁷. Прокуроры играют также чрезвычайно важную роль в поддержании законности и обеспечении того, чтобы закон одинаково применялся ко всем, поскольку они обязаны "уделять должное внимание судебному преследованию за преступления, совершаемые государственными

⁶ African Commission on Human and Peoples' Rights, *Mouvement Burkinabé des Droits de l'Homme et des Peuples v. Burkina Faso*, communication No. 204/97 (2001).

⁷ Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, руководящий принцип 4.

служащими, в частности коррупцию, злоупотребления властью, серьезные нарушения прав человека и другие преступления, признанные международным правом"⁸.

65. В предыдущем докладе Специальный докладчик подчеркнула, что самостоятельность прокуроров не должна существовать в ущерб контролю (A/HRC/20/19, пункт 82). Подотчетность прокуроров может реализовываться в виде представления генеральным прокурором открытых докладов, проведения публичных проверок по финансовым и организационным вопросам, осуществления судебного надзора за прокурорской деятельностью, создания прокурорского совета или аналогичного независимого органа и выполнения мониторинга подотчетности исполнительными и парламентскими органами (пункт 84).

Адвокаты

66. Адвокаты также необходимы для защиты и поощрения прав человека и обеспечения справедливого судебного разбирательства и должной правовой процедуры. Хотя предполагается, что адвокаты могут быть менее беспристрастными, чем судьи, они также должны быть, как и судьи, свободны от внешнего давления и вмешательства. Когда гарантии, позволяющие адвокатам независимо выполнять свои обязанности, отсутствуют, становятся возможными любые формы давления и вмешательства в целях влияния на судопроизводство или его контролирования (A/HRC/23/43/Add.3, пункт 86).

67. Тем не менее адвокаты должны быть подотчетны за выполнение своих профессиональных функций. Они должны вести себя в соответствии с этическими стандартами и четко установленными нормами поведения⁹. В Основных принципах, касающихся роли юристов, указывается, что "юристы при всех обстоятельствах сохраняют честь и достоинство, присущие их профессии" (принцип 12) и что "юристы должны во всех случаях действовать в соответствии с законом и признанными нормами и профессиональной этикой юриста" (принцип 13). Однако эти положения должны толковаться без ущерба для возникновения административной, уголовной или гражданской ответственности в случаях нарушений установленных норм поведения и этики.

68. Специальный докладчик выражала озабоченность в связи со случаями, когда адвокаты наказывались за политическую деятельность, пропагандистскую работу, смешение существа мотивов адвокатов и его/ее клиентов и участие в юридическом представительстве клиентов в деликатных делах. В этом контексте она настоятельно призывала государства воздерживаться от того, чтобы привлекать адвокатов к уголовной ответственности или лишать их адвокатских прав с целью заставить их замолчать, не позволяя им критиковать государственную политику или мешая им осуществлять законное представительство конкретных клиентов.

2. Институциональная подотчетность

69. Для того чтобы играть свою роль в деле обеспечения соблюдения верховенства закона, государственные учреждения, являющиеся независимыми, должны быть также и подотчетными. Поэтому институциональная подотчетность судебной системы должна охватывать всю институциональную структуру

⁸ Там же, руководящий принцип 15.

⁹ International Commission of Jurists, *International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors: Practitioners Guide No.1*, 2nd ed. (Geneva, 2007), p. 68.

системы правосудия таким образом, чтобы она могла контролироваться и держать ответ за себя, не подвергаясь неправомерному влиянию, давлению или угрозам со стороны других ветвей государственной власти.

70. Важно подчеркнуть, что как судебные органы, так и прокуратура являются государственными учреждениями. Следовательно, их действия или бездействие непосредственно влекут за собой возникновение ответственности государства. Подотчетность учреждений системы правосудия имеет внутренние и внешние аспекты.

71. Внутренняя институциональная подотчетность существует для того, чтобы какой-либо внутренний орган судебной системы и прокуратуры имел возможность осуществлять мониторинг независимости и компетентности, объективности и беспристрастности их соответствующих участников с помощью процедур постоянного мониторинга, цель которых заключается в контроле за их надлежащим функционированием. Такие процедуры мониторинга могут также инициироваться подателем жалобы. Специальный докладчик отметила ряд проблем, мешающих эффективному применению механизмов внутренней подотчетности, включая корпоративизм и использование процедур подотчетности в качестве средства мести или внутреннего давления.

72. Чтобы избежать неправомерного использования механизмов подотчетности, крайне важно обеспечить наличие следующих элементов: четких оснований для снятия с должности, временного отстранения от должности или применения санкций; независимого внутреннего органа, ответственного за дисциплинарные процедуры; и права на пересмотр решений по дисциплинарным вопросам в более высокой судебной инстанции. В этом контексте для содействия созданию и регулированию процедур и механизмов подотчетности очень важное значение имеет принятие кодекса этики и поведения.

73. В свою очередь внешняя институциональная подотчетность должна охватывать деятельность, с помощью которой общественность через средства массовой информации, гражданское общество, комиссии по правам человека и парламент может осуществлять наблюдение за функционированием судебных органов и прокурорских служб. Такая деятельность может включать следующее: институциональный диалог с парламентом и другими государственными учреждениями, например с комиссиями по правам человека; слушания, которые всегда должны быть открытыми; обеспечение наличия и транспарентности информации о судах и судебных органах; создание веб-сайта судебной системы и использование социальных сетей и телевизионных программ для разъяснения важных судебных решений и законов. Независимая система правосудия не должна работать за закрытыми дверями.

74. Институциональная подотчетность в деятельности адвокатов на практике зависит от того, как и каким органом регулируется и контролируется юридическая профессия. Специальный докладчик отметила, что в зависимости от страны эта роль выполняется исполнительными органами, судебными органами, независимыми ассоциациями адвокатов или органами, членский состав которых состоит из представителей различных ветвей государства и представителей юридической профессии.

75. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что созданные для юридической профессии механизмы подотчетности должны быть независимы от всех ветвей государства, включая судебные органы. Специальный докладчик всегда настоятельно рекомендовала создавать для решения всех вопросов, касающихся юридической профессии, включая дисциплинарные процедуры, не-

зависимые ассоциации адвокатов. В дисциплинарном производстве по делам адвокатов нужно также следовать процедурам, предусмотренным законом, и соблюдать гарантии должной правовой процедуры и справедливого судебного разбирательства.

76. Таким образом, в целом, когда институциональная подотчетность не срабатывает, могут быть запущены механизмы ответственности государства и возможного признания права на эффективные средства правовой защиты. Как указывается в Великой хартии судей, "ключом к исправлению судебных ошибок является надлежащая система апелляции. Исправление любых других сбоев в отправлении правосудия является исключительной прерогативой государства" (пункт 21).

D. Механизмы и процедуры подотчетности судебных органов

77. Существование механизмов и процедур подотчетности является оправданным, поскольку участники правосудия должны вести себя достойно и соблюдать свой кодекс этики и поведения. Действительно, международные принципы предусматривают, что нарушения установленных стандартов судебного поведения или этики могут привести к возникновению дисциплинарной, гражданской или уголовной ответственности.

78. В этом контексте независимо от созданной государствами институциональной структуры механизмы и процедуры подотчетности должны соответствовать общим принципам. С целью избежания их использования в качестве средства ограничения независимости судебных органов и представителей юридической профессии механизмы подотчетности должны придерживаться четких процедур и объективных критериев, предусмотренных законом, а также установленных стандартов профессионального поведения. Если говорить более конкретно, то в национальном законодательстве должно проводиться четкое различие между дисциплинарной, гражданской и уголовной ответственностью и должны предписываться виды санкций, подлежащие применению. Дисциплинарная ответственность возникает тогда, когда нарушается административное правило или положение, связанное с кодексом поведения или этики. Гражданская ответственность связана с возможностью требовать, чтобы участник правосудия, нанеся ущерб конкретным действием или ненадлежащим поведением, возместил причиненный им или ею личный имущественный или финансовый ущерб. Уголовная ответственность возникает тогда, когда участник правосудия совершает незаконное действие или бездействие уголовного характера. В этом случае по делу данного лица должно быть проведено уголовное расследование, и оно может подвергнуться преследованию, быть осуждено и наказано.

79. Все жалобы на участников правосудия должны рассматриваться оперативно и справедливо, и решение по вопросу, является ли то или иное конкретное поведение или действие основанием для применения санкций, должно выноситься независимым и беспристрастным органом с соблюдением принципов справедливого судопроизводства в соответствии со статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьями 10 и 11 Всеобщей декларации прав человека. Сюда относится также принцип презумпции невиновности, право быть судимым без неоправданной задержки и право защищать себя лично или с помощью адвоката по своему собственному выбору. Кроме того, в случае судей расследование и судопроизводство по их делам должны носить

конфиденциальный характер, поскольку, даже если будет установлено, что они невиновны, их репутации может быть нанесен непоправимый ущерб.

80. Международная и региональная правовая практика подтвердила, насколько это важно, чтобы механизм и процедуры подотчетности соответствовали вышеупомянутым общим принципам справедливого судебного разбирательства. Например, в связи с делом *Седеньо против Боливарианской Республики Венесуэла* (сообщение № 1940/2010) Комитет по правам человека напомнил о том, что государства должны установить четкие процедуры и объективные критерии для приостановления и прекращения полномочий членов судейского корпуса и для дисциплинарных санкций по отношению к ним.

81. В деле *Харабин против Словакии* Европейский суд по правам человека подчеркнул, что наличие национальных процедур для обеспечения беспристрастности, а именно правил, регулирующих отстранение судей, является актуальным фактором с точки зрения внутренней организации государства. Суд подчеркнул, что задача судебных органов в демократическом государстве заключается в гарантировании самого существования законности. Таким образом, он истолковал ее как вопрос, имеющий громадное значение, когда государство возбуждает дисциплинарную процедуру против судьи в его или ее качестве Председателя Верховного суда¹⁰.

82. По делу *Чокрон Чокрон против Венесуэлы* Межамериканский суд по правам человека указал, что применение любой процедуры смещения с должности по дисциплинарным основаниям может быть допустимым только в контексте дисциплинарной процедуры или должным образом обоснованного административного решения. Суд подчеркнул, что обязанность обосновывать решения является гарантией правильного отправления правосудия, которая защищает право людей подвергаться суду на основаниях, предусмотренных законом, и формирует доверие к судебным решениям в демократическом обществе¹¹.

83. По делу *Олександр Волков против Украины* Европейский суд по правам человека установил, что заявитель, бывший судья, был отстранен от должности в нарушение основных принципов процессуальной справедливости, закрепленных в статье 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, например принципов независимого и беспристрастного суда и правовой определенности и права быть заслушанным судом, созданным по закону. Суд отметил, что выявленные в данном деле нарушения указывают на то, что система судебной дисциплины не обеспечивает достаточного отделения судебных органов от других ветвей государственной власти и не предусматривает надлежащих гарантий от злоупотребления дисциплинарными мерами или их неправомерного использования в ущерб независимости судебных органов¹². По делу *Олюджич против Хорватии* Суд постановил, что для определения того, может ли какой-либо орган считаться независимым, необходимо учитывать, в частности, то, каким образом назначаются его члены и каков их срок полномочий, наличие гарантий от внешнего давления и то, имеет ли данный орган видимые признаки независимости. В заключение Суд подчеркнул, что независимость и беспристрастность имеют чрезвычайно важное значение в дисциплинарном производстве¹³.

¹⁰ Application No. 58688/11, final judgment of 20 February 2013, paras. 132–133.

¹¹ Judgment of 1 July 2011, paras. 117–118.

¹² Application No. 21722/11, judgment of 9 January 2013, paras. 199 and 205.

¹³ Application No. 22330/05, judgment 5 May 2009, para. 38.

84. Таким образом, для того чтобы гарантировать независимость участников судопроизводства, механизмы и процедуры подотчетности должны иметь ограниченное применение. В отношении судей международные стандарты предусматривают, что дисциплинарные меры и санкции к ним могут применяться только по причине их неспособности выполнять свои обязанности или поведения, делающего их не соответствующими занимаемой должности, в случаях, предусмотренных законом¹⁴. Соответственно, судьи не должны отстраняться от должности или наказываться за ошибки *bona fide* или за то, что они не соглашались с конкретным толкованием закона¹⁵. Судьи и прокуроры могут обоснованно привлекаться к дисциплинарной ответственности, временно отстраняться от должности или сниматься с нее за постоянное невыполнение ими своих обязанностей, невоздержанность в привычках, преднамеренное неправомерное поведение при исполнении своих должностных обязанностей, поведение, которое наносит ущерб репутации судебного органа или представляет собой серьезное нарушение судебной этики. В частности, участники правосудия должны нести должную ответственность за участие в коррупционной практике. Действительно, судебная независимость и иммунитет не означает безнаказанности и безответственности.

85. Комитет по правам человека подтвердил эту позицию, выразив озабоченность в связи со случаями широко распространенной коррупции в системе правосудия. Он рекомендовал государствам-участникам принять меры по искоренению коррупции путем расследования действий, преследования и наказания предполагаемых правонарушителей, включая тех судей, которые могут являться соучастниками¹⁶. Он заявил далее, что в случае установления факта коррупции соответствующие должностные лица должны нести не только дисциплинарное, но и уголовное наказание¹⁷.

86. Что касается юридической профессии, то согласно международным стандартам дисциплинарное производство должно основываться на кодексах профессионального поведения юристов¹⁸. В этом отношении к юристам должны применяться дисциплинарные, гражданские и уголовные санкции за ненадлежащее выполнение ими своих профессиональных функций и обязанностей в качестве агентов системы отправления правосудия.

87. Специальный докладчик поддерживает мнение, согласно которому участники правосудия должны нести ответственность в случаях грубого и непристостительного непрофессионального поведения, которое наносит вред репутации всего судейского сообщества¹⁹. Однако для обеспечения независимого выполнения ими своих функций против них не должно возбуждаться дисциплинарное производство и к ним не должны применяться дисциплинарные санкции за содержание их решений, вердиктов или судебных заключений, судебные ошибки или критику судов²⁰. Специальный докладчик подчеркнула также важное значение кодекса этики или поведения, который должен создаваться с участием ассоциаций и представителей участников правосудия и должен применяться после-

¹⁴ Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов, принцип 18.

¹⁵ International Commission of Jurists, 2007, p. 55.

¹⁶ См., например, CCPR/C/TKM/CO/1, пункт 13; CCPR/C/CPV/CO/1, пункт 15; CCPR/C/PRY/CO/3, пункт 23.

¹⁷ CCPR/C/YEM/CO/5, пункт 17.

¹⁸ Основные принципы, касающиеся роли юристов, принцип 26.

¹⁹ Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии, пункт 25.

²⁰ Там же.

довательным и транспарентным образом при полном соблюдении основных гарантий справедливого судебного разбирательства и надлежащей правовой процедуры. Кроме того, все участники правосудия должны иметь возможность пройти подготовку с целью изучения функций и обязанностей каждого участника судопроизводства. Важным средством укрепления подотчетности является образование, в результате которого повышается информированность о кодексе этики и поведения, правилах процедуры и возможных последствиях нарушений этих норм. При прохождении надлежащего курса обучения и профессиональной подготовки участники правосудия могут легче осознать важность достойного и принципиального поведения и надлежащим образом ориентируются на поведение, соответствующее функциям и обязанностям их профессии.

Учреждения и органы, ответственные за надзор за подотчетностью системы правосудия

88. Независимость участников правосудия и самих судебных органов существует для того, чтобы гарантировать равенство и справедливость для тех, кто обращается в суд. По этой причине подотчетность участников правосудия должна обеспечиваться государством и конкретными и четкими механизмами подотчетности, при этом должны быть созданы процедуры для рассмотрения официальных жалоб или даже критических высказываний общественности по поводу действий и поведения участников этой системы. Такие инструменты должны также позволять судьям, прокурорам и адвокатам разъяснять свои действия. Процедуры должны быть транспарентными, беспристрастными, справедливыми и объективными и не должны подрывать доверие к системе правосудия в целом; участники правосудия не должны опасаться произвольного отстранения от должности или применения к ним санкций.

89. Поскольку судебные органы существуют именно для того, чтобы блюсти общественные интересы, осуществлять надзор за ними должна общественность. Чрезвычайно важно, чтобы бенефициары системы правосудия могли оценить, должным ли образом судьи, прокуроры и адвокаты выполняют свои функции и обязанности и функционирует ли сама эта система независимым и беспристрастным образом. В этом контексте неопределимую роль призвано сыграть гражданское общество. Наблюдая за надлежащим функционированием системы правосудия, оно побуждает к участию в нем через предметный и транспарентный диалог между участниками правосудия, другими ветвями государственной власти и широкой общественностью.

90. Помимо надзора со стороны общественности, должен иметься независимый орган, ответственный за обеспечение подотчетности судей и прокуроров и одновременно за охрану их независимости. Этот орган должен содействовать повышению транспарентности всех дисциплинарных производств и предоставлять ответчикам процессуальные гарантии, включая право на защиту и право на обжалование в компетентный суд более высокой инстанции²¹.

91. Действительно, Комитет по правам человека указал, что для обеспечения независимости судебных органов государствам следует создать независимый орган, отвечающий за назначение судей, их продвижение по службе, а также за применение дисциплинарных норм²². Комитет рекомендовал также государствам-участникам усиливать независимость судебной власти путем обеспече-

²¹ Там же, пункт 26.

²² См. CCPR/C/ARM/CO/2-3, пункт 21.

ния, скорее, судебного, нежели парламентского контроля за поведением судей и его дисциплиной²³.

92. Состав, структура и полномочия этих независимых органов варьируются в зависимости от судебной системы, однако для обеспечения того, чтобы они действовали в соответствии с международными стандартами, следует учитывать ряд общих руководящих принципов их функционирования.

93. Чтобы комиссия или совет по судебной системе выполняли свои задачи надлежащим образом, в их состав предпочтительно включать работников судебных органов, будь то ушедших в отставку или продолжающих работать, хотя, возможно, было бы целесообразно, чтобы в их составе имелись также представители юридической профессии или академических кругов. Политическое представительство в них должно быть запрещено в целях предупреждения политизации и избежания внешнего влияния, которые могут поставить под угрозу осуществление мер, направленных на обеспечение независимости, беспристрастности, принципиальности и подотчетности судебных органов. Кроме того, независимый орган должен сам распоряжаться своим бюджетом и обладать достаточными людскими и финансовыми ресурсами для надлежащего и независимого функционирования. Он должен быть также подотчетен за свою деятельность во избежание возможного появления у общественности представления, будто бы он работает исключительно в собственных интересах и в интересах защиты своей профессии. Независимые органы, ответственные за подотчетность прокуроров, могли бы иметь аналогичную структуру, хотя их состав должен быть соответствующим образом скорректирован.

94. Что касается юридической профессии, то должна быть создана независимая профессиональная организация или ассоциация адвокатов для представления интересов адвокатов, регулирования их вступления в профессию, защиты их профессиональной неприкосновенности и применения дисциплинарных процедур.

95. Как упоминалось выше, регулирование, мониторинг и подотчетность в отношении представителей юридической профессии обычно осуществляются органами исполнительной власти, судебными органами или ассоциациями адвокатов. Специальный докладчик подчеркивает, что осуществление контроля за выдачей лицензий на юридическую практику, а также применение дисциплинарных мер со стороны исполнительных органов противоречат Основным принципам, касающимся роли юристов.

96. Специальный докладчик последовательно и решительно поддерживала создание независимых саморегулируемых ассоциаций или советов адвокатов для наблюдения за процессом допуска кандидатов к юридической профессии, разработки унифицированного кодекса этики и поведения и обеспечения выполнения дисциплинарных мер, включая лишение звания адвоката. Такая ассоциация не только являлась бы механизмом, обеспечивающим защиту ее членов от необоснованного вмешательства в юридическую деятельность, но и осуществляла бы наблюдение за поведением своих членов и докладывала бы о нем, обеспечивая их подотчетность и справедливо и последовательно применяя дисциплинарные меры (A/HRC/23/43/Add.3, пункты 87 и 88).

²³ См. ССРР/CO/79/LKA, пункт 16.

IV. Государственная ответственность и право на правовую защиту

97. Международные и региональные стандарты признают гражданскую ответственность государств, обеспечивая эффективные средства правовой защиты лицам, права человека которых были нарушены в результате неправомерного осуждения или судебной ошибки²⁴. Это означает, что государства могут привлекаться к гражданской ответственности с помощью механизмов как индивидуальной, так и институциональной подотчетности. Как следствие компенсация может предполагать определенную форму возмещения ущерба, причиненного личной ошибкой, допущенной каким-либо судьей при выполнении им своей юрисдикционной функции или системой правосудия в целом. В этом отношении эффективные средства правовой защиты могут включать эффективное обращение в компетентный суд или трибунал, право на судебную защиту, доступ к суду и компенсацию за неправомерные судебные акты.

98. В своем замечании общего порядка № 32 (2007) о праве на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство Комитет по правам человека подчеркнул, что государствам необходимо принять закон, обеспечивающий, чтобы компенсация действительно могла быть выплачена и чтобы такая выплата была произведена в разумные сроки (пункт 52). Например, по делу *Дюмон против Канады* Комитет счел, что из-за задержек в гражданском судопроизводстве, которые продолжались в течение девяти лет, потерпевший был лишен эффективного средства правовой защиты (сообщение № 1467/2006, пункт 23.6). Комитет напомнил также о многих случаях, когда процедура пересмотра в порядке надзора вступивших в силу судебных решений представляет собой чрезвычайное средство обжалования, которое зависит от дискреционных полномочий судьи и/или прокуроров и ограничивается лишь вопросами права, не позволяя никакого пересмотра фактов и доказательств²⁵.

99. Комитет постоянно подчеркивал, что требование об исчерпании внутренних средств правовой защиты применяется лишь в той степени, в какой эти средства являются эффективными и имеются в наличии²⁶. Государство должно подробно информировать о средствах правовой защиты, имеющихся в распоряжении потерпевшего, и предоставлять ему доказательства того, что имеются разумные основания предполагать, что такие средства будут эффективными²⁷. Аналогично этому в своем замечании общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, Комитет по правам человека подчеркнул, что действия всех ветвей государственного управления (исполнительной, законодательной и судебной) и других органов государственной и правительственной власти любого уровня (национального, областного или местного) могут повлечь ответственность государства – участника Пакта (пункт 4). Он добавил, что государствам-участникам следует предоставлять возмещение и выплачивать лицам соответствующую компенсацию, и отметил, что в соответствующих случаях возмещение может представлять собой реституцию, реабилитацию и такие меры сатисфакции, как публичные извинения, публичные церемонии, гарантии неповторения

²⁴ См., например, статью 8 Всеобщей декларации прав человека и статьи 2 и 14 Международного пакта о гражданских и политических правах.

²⁵ См., например, *Судаленко против Беларуси*, сообщение № 1750/8, пункт 8.3; и дело *Ковалева и др. против Беларуси*, сообщение № 2120/2011, пункт 10.4.

²⁶ Доклад Комитета по правам человека A/68/40 (том I), пункт 163.

²⁷ Там же.

ния и внесение изменений в соответствующие законы и практику, а также привлечение к судебной ответственности лиц, виновных в нарушениях прав человека, и принятие мер по недопущению повторения рассматриваемого нарушения (пункты 16–17).

100. Право на правовую защиту закреплено также в юридически не связывающих документах, таких как Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью, в которой предусматривается, что компенсация может включать применение какого-либо эффективного средства судебной защиты, доступ к суду или доступ к административным и другим органам. Она может включать также плату за нанесенный ущерб или понесенные потери, возмещение расходов, понесенных в результате виктимизации, оказание услуг и восстановление в правах.

101. В Основных принципах и руководящих положениях, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, авторы идут еще дальше, поскольку в них разъясняется, что компенсация по возможности должна восстанавливать первоначальное положение, в котором находился потерпевший до грубого нарушения его прав. Эти принципы предусматривают, что компенсация должна предоставляться за любой поддающийся экономической оценке ущерб в установленном порядке и соразмерно серьезности нарушения и обстоятельствам каждого случая, а именно за физический или психический ущерб, упущенные возможности, в том числе в области трудоустройства, образования и получения социальных льгот, моральный ущерб, необходимые расходы на правовую и экспертную помощь, лекарства и медицинское обслуживание, а также на услуги психологических и социальных служб. Сатисфакция может включать применение судебных и административных санкций к лицам, несущим ответственность за нарушение, и предоставление гарантий неповторения, что, например, предполагает укрепление независимости судебных органов в качестве средства профилактики.

102. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод предусматривает право доступа к судам (статья 6) в качестве важного элемента устранения последствий нарушений и права на эффективное средство правовой защиты (статья 13) и на возмещение (статья 41). Кроме того, в Протоколе № 7 к Конвенции конкретно предусматривается право на компенсацию за неправомерное осуждение (статья 3).

103. В африканской системе право на компенсацию за судебную ошибку закреплено также в Принципах и руководящих положениях о правах на справедливый судебный процесс и правовую помощь в Африке (N, 10 с)). Если говорить более конкретно, то в этих принципах перечисляется ряд мер, которые должны приниматься, включая предоставление гарантий того, что любое лицо, пострадавшее в результате незаконного ареста или задержания, имеет право требовать компенсацию (M, 1 h)).

104. В межамериканской системе в статье 10 Американской конвенции о правах человека закреплено право на компенсацию в случае судебной ошибки, а в статье 25 – право на судебную защиту.

105. Специальный докладчик хотела бы призвать государства принять и применять определение средств правовой защиты от судебной ошибки, которое являлась бы всеобъемлющим и не ограничивалось уголовными делами, с тем чтобы обеспечивать для лиц, права человека которых были нарушены, эффективные средства правовой защиты.

V. Выводы

106. Подотчетность как компонент верховенства закона предполагает, что никто — ни судьи, ни прокуроры, ни адвокаты — не стоит выше закона. Подотчетность судебных органов существует для избежания некорректного, ненадлежащего или неэтичного поведения участников правосудия и как таковая тесно связана с судебной независимостью. Судебная независимость не является абсолютной, а ограничивается рамками, установленными в отношении подотчетности судебной системы, которая в свою очередь должна соответствовать основным принципам судебной независимости и разделения властей, при этом ее процедуры должны согласовываться с международными стандартами надлежащей правовой процедуры и справедливого судебного разбирательства.

107. Подотчетность судебной системы может иметь много форм. Ее механизмы и процедуры должны охватывать не только участников правосудия, но и всю систему правосудия в целом. Охватывая как отдельных лиц, так и учреждения, подотчетность судебной системы должна соответствовать основным принципам прав человека, гарантировать справедливое судопроизводство и обеспечивать соблюдение четких процедур и объективных критериев, предусмотренных законом, а также основываться на установленных стандартах профессионального поведения с целью недопущения ее использования в качестве средства вмешательства в работу сотрудников судебных органов и ограничения их независимости и независимости представителей юридической профессии.

108. Процесс внедрения подотчетности судебных органов по-прежнему наталкивается на серьезные проблемы, такие как корпоративизм, использование такой подотчетности в качестве средства мести или оказания внешнего и внутреннего давления на участников правосудия и отсутствие международных стандартов, которые помогали бы государствам преодолеть эти трудности. Специальный докладчик полагает, что пришло время, когда государствам следует разработать и принять международные стандарты подотчетности судебной системы с целью ориентации и формирования основ работы по созданию внутренних систем подотчетности судебных органов, которые были бы эффективными, объективными и транспарентными и соответствовали международному праву в области прав человека.

VI. Рекомендации

109. Специальный докладчик выносит приведенные ниже рекомендации с целью оказания государствам помощи в разработке и осуществлении надлежащих и эффективных мер по созданию механизмов подотчетности судебной системы в соответствии с международными принципами судебной независимости и беспристрастности.

Правовая основа подотчетности судебной системы

110. Государствам следует сотрудничать в разработке и принятии международных стандартов подотчетности судебной системы.

111. Государствам следует рассмотреть вопрос о введении в действие на внутреннем уровне конкретного законодательства о создании всеобъемлющей системы подотчетности судебных органов, которая была бы эффек-

тивной, объективной, транспарентной и соответствовала международным обязательствам в области прав человека.

Формы подотчетности судебной системы

112. Должен быть разработан четкий набор стандартов, определяющих то, каким образом должны осуществляться полномочия по надзору за подотчетностью, с тем чтобы участники правосудия и судебные учреждения не привлекались к ответственности произвольно.

113. Необходимо также четко определить взаимоотношения между лицом, которое будет являться подотчетным, и форумом, органом или учреждением, перед которым оно должно отчитываться.

114. Государствам следует также разработать международные руководящие принципы применения судебного иммунитета. В соответствии с этими руководящими принципами государствам следует установить внутренние нормы, регулирующие судебный иммунитет, в целях избежания злоупотреблений.

Индивидуальная подотчетность

115. Для всех участников правосудия, т.е. для судей, прокуроров и адвокатов, на всех карьерных уровнях должна быть установлена индивидуальная подотчетность.

116. Конкретные механизмы индивидуальной подотчетности должны включать — не ограничиваясь этим — обязанность составлять обоснованные индивидуальные суждения или заключения на языке, понятном для бенефициаров правосудия; возможность разъяснения широкой общественности личных мнений о законодательстве и конституции; и раскрытие информации о собственных финансовых и других активах с использованием системы официальной регистрации.

117. Индивидуальная подотчетность должна охватывать также внесудебное поведение, другие разрешенные виды профессиональной деятельности и частную жизнь участников правосудия.

118. Для участников правосудия должны быть установлены четкие правила поведения и этики для обеспечения того, чтобы их поведение соответствовало принятым стандартам, соответствующими их профессиональным функциям.

Институциональная подотчетность

119. Для обеспечения того, чтобы в работе системы правосудия соблюдались принципы независимости, компетентности, объективности и беспристрастности, действие механизмов подотчетности должно распространяться на всю эту систему.

120. Для всех участников правосудия должен быть создан при участии их соответствующих ассоциаций и представителей кодекс этики и поведения. Такие кодексы должны применяться последовательным и транспарентным образом при полном соблюдении основных гарантий справедливого судебного разбирательства и надлежащей правовой процедуры.

121. Государствам следует повысить транспарентность системы правосудия. Слушания должны проводиться и решения приниматься открыто, с

тем чтобы общественность имела возможность осуществлять надзор за работой участников правосудия. Решения должны выноситься в письменном виде, являться обоснованными и размещаться в базах данных и на веб-сайтах, с тем чтобы они были действительно доступными и могли быть получены бесплатно.

122. Транспарентность системы правосудия должна охватывать также механизмы, имеющие отношение, в частности, к другим ветвям государственной власти, гражданскому обществу, средствам массовой информации, полиции, государственным прокурорам и комиссиям по правам человека.

Механизмы и процедуры подотчетности

123. Механизмы и процедуры подотчетности должны обеспечивать соблюдение основных гарантий справедливого судебного разбирательства и надлежащей правовой процедуры и применяться независимым и беспристрастным образом. Процедуры подотчетности должны ограничиваться случаями серьезного и непростительного нарушения норм профессионального поведения, которое к тому же дискредитирует судебные органы.

124. Все участники правосудия должны получить профессиональную подготовку и образование, с тем чтобы знать соответствующие кодексы этики и поведения, правила процедуры и последствия нарушения этих норм.

Учреждения и органы, ответственные за надзор за подотчетностью системы правосудия

125. Подотчетность судебной системы должна реализовываться через независимый орган. Этот орган должен быть призван защищать судебную независимость и поощрять подотчетность судебной системы.

126. Что касается судебных органов, то в состав такого независимого органа предпочтительно включать исключительно судей, ушедших в отставку или работающих, хотя, возможно, было бы целесообразно иметь в его составе какое-то число представителей юридической профессии или академических кругов. Политическое представительство должно быть запрещено. Кроме того, этот независимый орган должен сам распоряжаться своим бюджетом, иметь достаточные людские и финансовые ресурсы для выполнения своих полномочий и являться подотчетным за свою деятельность.

127. Независимые органы, несущие ответственность за подотчетность прокуроров, могли бы иметь структуру, аналогичную структуре таких органов для судей.

128. Следует создать независимую профессиональную организацию, которая представляла бы интересы адвокатов, наблюдала за процессом допуска кандидатов к профессии, содействовала их непрерывному образованию и профессиональной подготовке, защищала их профессиональную неприкосновенность и справедливо и последовательно осуществляла дисциплинарное производство.

129. Как судьям, так и прокурорам и адвокатам должно быть гарантировано право на пересмотр дисциплинарных решений в судебном органе более высокой инстанции.

Ответственность государства и право на правовую защиту

130. Действия судебных органов и системы правосудия в целом являются основанием для возникновения ответственности государства. Поэтому государствам следует обеспечить эффективные средства правовой защиты для лиц, которым был нанесен ущерб в результате неправомерных осуждений или каких-либо других судебных ошибок.
