

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
7 June 2012
Russian
Original: English

Совет по правам человека**Двадцатая 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*

Вслед за кратким изложением деятельности Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов в 2011 году в докладе описываются существующие международные и региональные стандарты, касающиеся сотрудников прокуратуры и органов прокуратуры. Затем Специальный докладчик проводит анализ роли и обязанностей сотрудников прокуратуры и разнообразных систем органов прокуратуры по всему миру. Она рассматривает взаимоотношения между прокуратурой и другими структурами, действующими в системе уголовного правосудия, такими как полиция, суды, адвокатура, а также с другими лицами, вступающими в контакт с судебной системой.

Затем в докладе излагаются некоторые гарантии для сотрудников прокуратуры, а также различные факторы, которые могут влиять на их независимость и беспристрастность. В докладе также исследуется вопрос о подотчетности сотрудников прокуратуры. В частности, Специальный докладчик рассматривает тонкую грань между обеспечением подотчетности сотрудников прокуратуры при выполнении ими своих обязанностей и требованием, чтобы сотрудники прокуратуры работали независимо, без страха, давления, угроз или предвзятости. Она также особо отмечает, каким образом, обеспечивая верховенство права и защиту прав человека, сотрудники прокуратуры должны выносить объективные, независимые и беспристрастные решения, которые бы и воспринимались таковыми. Специальный докладчик также подчеркивает важность подготовки квалифицированных и компетентных сотрудников прокуратуры благодаря соответствующему наращиванию потенциала. В конце доклада приводятся некоторые выводы и рекомендации.

* Представлен с опозданием.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	3
II. Деятельность в 2011 году	4–18	3
А. Посещения стран и связи с государствами-членами	5–7	3
В. Прочая деятельность	8–18	4
III. Международные стандарты для сотрудников прокуратуры	19–23	5
IV. Независимость и беспристрастность сотрудников прокуратуры и органов прокуратуры	24–28	6
V. Статус и роль сотрудников прокуратуры	29–57	8
А. Различная структурная организация органов прокуратуры	29–34	8
В. Функции и роль сотрудников прокуратуры по отношению к судебным и другим субъектам	35–54	9
С. Роль сотрудников прокуратуры в военных судах	55–57	14
VI. Гарантии независимости и беспристрастности сотрудников прокуратуры	58–81	15
VII. Подотчетность сотрудников прокуратуры	82–87	20
VIII. Нарращивание потенциала	88–92	21
IX. Выводы	93–97	22
X. Рекомендации	98–126	23

I. Введение

1. В своей резолюции 15/3 Совет по правам человека просил Специального докладчика "изучить необходимость дополнительных индивидуальных и институциональных параметров обеспечения и укрепления независимости прокуроров и органов, осуществляющих судебное преследование, и их возможности соответствующим образом осуществлять свои полномочия в деле защиты прав человека и поощрения справедливого отправления правосудия и в надлежащих случаях дать их подробное описание" (пункт 4).

2. Предыдущий мандатарий уже проанализировал основные факторы, которые могут повлиять на институциональную независимость судебной власти, а также факторы, влияющие на индивидуальный статус судей (A/HRC/11/41), и гарантии обеспечения независимости адвокатов и юристов (A/64/181). Однако в предыдущих докладах факторы, влияющие на независимость и беспристрастность сотрудников прокуратуры, были затронуты лишь мимоходом¹. Выполняя просьбу Совета по правам человека, Специальный докладчик намерена восполнить этот пробел и описать гарантии, необходимые для обеспечения независимой, автономной, объективной и беспристрастной работы органов прокуратуры. Специальный докладчик также рассматривает тонкую грань между обеспечением подотчетности сотрудников прокуратуры при выполнении ими своих обязанностей и требованием, чтобы они работали независимо, без страха, давления, угроз или предвзятости. Она также отмечает, каким образом, обеспечивая верховенство права и защиту прав человека, сотрудники прокуратуры должны выносить объективные, независимые и беспристрастные решения, которые бы и воспринимались таковыми.

3. Для сбора информации из различных правовых систем по разнообразным вопросам, касающимся сотрудников прокуратуры и органов прокуратуры, в январе 2012 года всем государствам-членам, а также другим заинтересованным сторонам был направлен вопросник. Был получен 31 ответ. Специальный докладчик благодарит государства-члены и другие заинтересованные стороны за их содержательные ответы на вопросы.

II. Деятельность в 2011 году

4. Деятельность Специального докладчика осуществляется в соответствии с резолюцией 17/2 Совета по правам человека.

A. Посещения стран и связи с государствами-членами

5. 9–16 мая 2011 года Специальный докладчик совершила официальную поездку в Болгарию (A/HRC/20/19/Add.2), 17–24 мая 2011 года – в Румынию (A/HRC/20/19/Add.1) и 10–14 октября 2011 года – в Турцию (A/HRC/20/19/Add.3) по приглашению соответствующих правительств.

6. Специальный докладчик направила просьбы об организации официальных поездок правительствам Аргентины, Боливарианской Республики Венесуэла, Индии, Китая, Малайзии, Непала, Российской Федерации, Соединенных Штатов Америки и Того. Специальный докладчик благодарит правительства

¹ См. A/HRC/8/4, пункт 41; A/HRC/4/25, пункт 24; A/HRC/11/41, пункт 104.

Гвинеи-Бисау, Грузии, Мальдивской Республики, Пакистана и Российской Федерации за приглашение посетить их страны с официальным визитом.

7. С 16 марта 2011 года по 15 марта 2012 года в рамках своего мандата Специальный докладчик направила в общей сложности 100 сообщений в связи с утверждениями о нарушениях прав человека 69 государствам-членам и двум другим субъектам. Из направленных сообщений 67 представляли собой призывы к незамедлительным действиям, а остальные 33 письма – с изложением утверждений. Подробная информация о сообщениях и ответах правительств включена в доклады специальных процедур о сообщениях².

В. Прочая деятельность

8. 15 апреля 2011 года Специальный докладчик выступила с речью о роли Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о независимости судей и адвокатов в поощрении и обеспечении исполнения Основных принципов, касающихся роли юристов, на торжественном семинаре по случаю двадцать пятой годовщины создания организации "Адвокаты в защиту адвокатов", который состоялся в Амстердаме.

9. 26–27 мая 2011 года она приняла участие в совещании экспертов по теме "Гендерная проблематика и защита потерпевших и свидетелей", которое было организовано в Женеве Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и в ходе которого она выступила с заявлением.

10. На семнадцатой сессии Совета по правам человека 30 мая 2011 года она представила свои доклады, а 31 мая она приняла участие в параллельном мероприятии по теме "Роль судей и адвокатов во время кризиса", организованном Международной комиссией юристов. 1 июня 2011 года она участвовала в параллельном мероприятии в связи с докладом о ее поездке в Мексику в октябре 2010 года, которое организовали Мексиканская комиссия по защите и поощрению прав человека, Международная организация против пыток, женевское отделение организации "Международные бригады мира" и Правовое общество.

11. 16–17 июня 2011 года Специальный докладчик присутствовала на международной конференции по укреплению потенциала национальных ассоциаций судей и применению на национальном уровне Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая состоялась в Киеве и в ходе которой заседала группа по вопросам независимости судебной власти и судей.

12. 23–24 июня 2011 года в ходе четвертой Конференции по будущему права, организованной Гаагским институтом международного права в Гааге, Специальный докладчик участвовала в работе различных интерактивных групп.

13. С 4 по 8 сентября 2011 года Специальный докладчик участвовала в работе ежегодного совещания Международной ассоциации судей в Стамбуле (Турция).

14. 3–4 ноября 2011 года она присутствовала на ежегодной конференции Международной ассоциации адвокатов в Дубае (Объединенные Арабские Эмираты).

² См. A/HRC/18/51 и Corr.1; A/HRC/19/44; A/HRC/20/30.

15. При подготовке к настоящему докладу Специальный докладчик организовала 7 ноября 2011 года в Женеве совещание экспертов, посвященное роли сотрудников прокуратуры в обеспечении верховенства права.

16. 31 января 2012 года она участвовала в совещании "Государственный акт в защиту Национального совета по делам правосудия" в Бразилии.

17. 1–4 марта 2012 года Специальный докладчик присутствовала на IX Конгрессе португальских прокуроров по вопросам правосудия, гражданства и развития, который состоялся в Виламоре (Португалия).

18. 8 марта 2012 года она приняла участие в праздновании Международного женского дня, организованном властями штата Табаско (Мексика) и его судебными органами. По этому случаю ей вручили медаль "Женщина 2012 года". Эта награда, которая, как заявила Специальный докладчик, принадлежит всем мексиканским женщинам, будет представлена Совету по правам человека. На праздничном мероприятии присутствовало около 1 200 человек, 700 из которых – женщины.

III. Международные стандарты для сотрудников прокуратуры

19. Специальный докладчик отмечает, что в мире существуют различные системы уголовного правосудия, а сотрудники прокуратуры и органы прокуратуры играют разную роль и имеют разный статус. Это затрудняет разработку единых международных стандартов для сотрудников прокуратуры.

20. На глобальном уровне основным документом, непосредственно регулирующим деятельность прокуроров, являются Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование³ (в дальнейшем "Руководящие принципы Организации Объединенных Наций"). Несмотря на то, что Руководящие принципы Организации Объединенных Наций не носят обязательного характера, этот документ был разработан "для оказания помощи государствам-членам в решении задач обеспечения и повышения эффективности, независимости и справедливости лиц, осуществляющих судебное преследование, при проведении уголовного разбирательства" в рамках национального законодательства и на практике (преамбула). В этом документе содержится 24 руководящих принципа применительно к профессиональной квалификации, статусу, роли и функциям сотрудников прокуратуры. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций необходимо довести до сведения сотрудников прокуратуры, а также судебных органов, юристов, представителей исполнительной и законодательной власти и широкой общественности.

21. Стандарты профессиональной ответственности и Декларация основных обязанностей и прав сотрудников прокуратуры⁴ (ниже "Стандарты профессиональной ответственности МАП"), принятые Международной ассоциацией прокуроров (МАП) 23 апреля 1999 года, дополняют Руководящие принципы Орга-

³ Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, приняты восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана (Куба), 27 августа – 7 сентября 1990 года.

⁴ Международная ассоциация прокуроров (МАП), Стандарты профессиональной ответственности и Декларация основных обязанностей и прав сотрудников прокуратуры, 23 апреля 1999 года.

низации Объединенных Наций. В состав МАП входят более 145 организаций-членов из более чем 96 различных стран, в которых также насчитывается более 1 000 индивидуальных членов⁵. Стандарты профессиональной ответственности МАП были утверждены Комиссией Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию в ее резолюции 17/2 от 18 апреля 2008 года.

22. Положения, касающиеся сотрудников прокуратуры, содержатся еще в нескольких международных договорах. Например, согласно статье 11 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции⁶ государства-участники должны принимать меры по укреплению честности и неподкупности судей и сотрудников органов прокуратуры в тех государствах-участниках, в которых они не относятся к судебной власти, а также недопущению любых возможностей для коррупции среди них.

23. Кроме того, на региональном уровне, в том числе под эгидой Совета Европы, был принят ряд правовых актов, предоставляющих дополнительные указания относительно статуса и роли сотрудников прокуратуры, а также гарантий, необходимых для выполнения ими своих важных обязанностей. К ним относятся: Рекомендация Совета Европы (Rec(2000)19) о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия от 6 октября 2000 года; Европейские руководящие принципы профессиональной этики и поведения государственных обвинителей (Будапештские принципы) 2005 года (CPGE(2005)05), а также Декларация Бордо о судьях и прокурорах в демократическом обществе 2009 года Консультативного совета европейских судей (KCEC) и Консультативного совета европейских прокуроров (КСЕП) (CM(2009)192).

IV. Независимость и беспристрастность сотрудников прокуратуры и органов прокуратуры

24. Как указано выше, международные стандарты, касающиеся сотрудников прокуратуры, существуют как на международном, так и на региональном уровнях. Однако эти стандарты призваны распространяться на многочисленные правовые системы, в которых статус и роль сотрудников прокуратуры различны, поэтому они сформулированы в общих терминах, чтобы они могли охватывать разные правовые системы. Совет по правам человека просил Специального докладчика выработать параметры укрепления "объективности и беспристрастности" сотрудников прокуратуры и органов прокуратуры без упоминания при этом их "независимости". Предыдущий Специальный докладчик рекомендовал подготовить в рамках данного мандата обновленное исследование, посвященное персональным и институциональным параметрам обеспечения и укрепления "независимости", среди прочего, сотрудников прокуратуры (A/HRC/11/41, пункт 104). Кроме того, нынешний Специальный докладчик подчеркнула насколько важно, чтобы сотрудники прокуратуры могли при выполнении своих обязанностей осуществлять свою работу независимым, беспристрастным, объективным и транспарентным образом⁷.

⁵ См. вебсайт МАП: <http://www.iap-association.org/default.aspx>.

⁶ Резолюция 58/4 (2003) Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁷ См., например, A/65/274, пункт 18.

25. С учетом их роли "важнейших представителей системы отправления уголовного правосудия"⁸ или "органов юстиции" Специальный докладчик полагает, что, посвящая тематический доклад сотрудникам прокуратуры и органам прокуратуры, важно проанализировать модели, применяемые в национальных правовых системах, определить трудности, с которыми могут сталкиваться сотрудники прокуратуры при выполнении своих функций, и изучить способы обеспечения большей независимости и беспристрастности в их работе.

26. При оценке независимости и беспристрастности сотрудников прокуратуры важно рассмотреть как структурную независимость органов прокуратуры, так и их оперативную независимость и беспристрастность, или же функциональную независимость. Отсутствие автономии и функциональной независимости может подорвать авторитет органов прокуратуры и доверие общества к системе правосудия (A/HRC/17/30/Add.3, пункты 16 и 87). В этой связи в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций отмечено, что государства должны обеспечивать, чтобы сотрудники прокуратуры могли выполнять свои профессиональные обязанности в обстановке, свободной от ненужного вмешательства (пункт 4).

27. Наблюдается растущая тенденция перехода к более независимой модели работы органов прокуратуры с точки зрения их взаимоотношений с другими органами власти, в частности исполнительными⁹. Однако в некоторых странах подчинение прокуратуры исполнительной власти часто может носить скорее принципиальный, нежели практический характер, поскольку исполнительные органы стараются не вмешиваться в отдельные дела или в текущие решения, хотя и имеют на это право. И все-таки, пока нет официальных гарантий, защищающих от такого вмешательства, эта важнейшая проблема остается нерешенной. Существование права на такое вмешательство может быть таким же губительным, в плане восприятия обществом, как и само вмешательство.

28. В этой связи важно разработать четкие и эффективные руководящие принципы, а также кодексы поведения и этики для однозначного определения параметров поведения и полномочий соответствующих субъектов с целью вы-

⁸ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций (см. сноску 3 выше), пункт 3.

⁹ См. Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on European standards as regards the independence of the judicial system: Part II – The prosecution service, 3 January 2011, CDL-AD(2010)040, para. 26. Тенденция, отмеченная Венской комиссией на национальном уровне, отразилась также на практике и в обсуждениях различных международных органов. В своей резолюции 17/2 Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию также заявила, что "честность, неподкупность, независимость и беспристрастность прокуроров являются необходимыми условиями для эффективной защиты прав человека..." (преамбула, пункт 4). Межамериканская комиссия по правам человека полагает, что "прокуратура должна быть независимым от исполнительной власти органом и должна характеризоваться несменяемостью прокуроров и защищаться другими конституционными гарантиями, предоставляемыми сотрудникам судебных органов", а также "должна быть автономной и независимой от остальных ветвей власти". (IACHR, Report on the Situation of Human Rights in Mexico, OEA/Ser L/V/II.100, chap. V, paras. 372 and 381). В Римском статуте говорится, что "Канцелярия Прокурора действует независимо как отдельный орган Суда" (пункт 1 статьи 42). "Ни Прокурор, ни заместители Прокурора не участвуют ни в каком деле, применительно к которому их беспристрастность могла бы быть разумно поставлена под сомнение на любом основании" (пункт 7) или которое могло бы "поставить под сомнение их независимость" (пункт 5).

явления любых возможных нарушений или злоупотребления властью, а также реагирования на них и устранения их последствий.

V. Статус и роль сотрудников прокуратуры

A. Различная структурная организация органов прокуратуры

29. Система органов прокуратуры может быть построена самым различным образом. Во-первых, прокуратура может относиться к исполнительной власти. Она может представлять собой обычное государственное ведомство, подчиняющееся министру юстиции или генеральному прокурору, который также может совмещать руководство министерством юстиции с другими функциями. Министерство юстиции может заниматься вопросами назначений, продвижения по службе и дисциплинарных процедур, а коллегия прокуратуры или аналогичный орган может утверждать соответствующие решения или консультировать по этим вопросам.

30. Во-вторых, прокуратура может быть автономной структурой, в разной степени связанной с исполнительной властью. В этом случае вопросами службы сотрудников прокуратуры может ведать коллегия прокуратуры или аналогичный независимый орган. Министерство юстиции или иной орган исполнительной власти обычно в определенной степени контролирует назначения сотрудников прокуратуры и может назначать их самостоятельно или по рекомендации коллегии прокуратуры. При такой структуре министерство юстиции может также отвечать за организационные и бюджетные вопросы. В других странах всеми стратегическими, рабочими и административными вопросами занимается фактический глава прокуратуры, однако при этом некоторые бюджетные вопросы могут оставаться в ведении соответствующего министра, что способно влиять на независимость прокуратуры. Необходимо добавить, что в номенклатуре должностных лиц разных стран нет единообразия, что следует иметь в виду во избежание недоразумений.

31. В-третьих, прокуратура может относиться к системе судебной власти, как это обычно бывает во многих странах континентального права. При такой структуре вопросами службы как прокуроров, так и судей обычно занимается вышестоящий совет судей или аналогичный независимый орган. Судьи могут иметь возможность переходить на прокурорскую должность, и наоборот, хотя в некоторых случаях эта возможность ограничивается законом.

32. Наконец, прокуратура может быть полностью независимой как от исполнительной, так и от судебной власти.

33. Помимо возможных различий в месте органов прокуратуры в системе государственной власти, различной может быть и их внутренняя структура. В органах прокуратуры реализован принцип горизонтального или вертикального соподчинения. При горизонтальном соподчинении сотрудники прокуратуры обычно имеют большую самостоятельность, а при вертикальном соподчинении легче упорядочить применение и толкование законов и обеспечивать единообразие уголовного правосудия, поскольку ставится задача достижения последовательности общей практики, процедур и принципов для обеспечения единообразия. Возможно, чем структура более иерархична, тем выше вероятность злоупотребления властью, поэтому для защиты от этого риска необходимо иметь надлежащую систему "сдержек и противовесов". Эта система может быть реализована в виде внутреннего или внешнего контроля или надзора со стороны,

например, органов инспекции, общественных групп или объединений или профсоюзов работников прокуратуры. Для сохранения их самостоятельности в органах прокуратуры, построенных по иерархическому принципу, от сотрудников прокуратуры при исполнении ими своих обязанностей не следует каждый раз требовать получения санкции. Как указал предыдущий Специальный докладчик при обсуждении вопроса об избрании председателя суда самими судьями, следует рассмотреть возможность избрания главы прокуратуры самими сотрудниками прокуратуры во избежание вступления принципа внутренней иерархии в противоречие с принципом независимости сотрудников прокуратуры (A/HRC/11/41, пункт 49).

34. В некоторых странах и правовых системах применение прокурорами *potitia criminis* (принципа законности) предполагает обязательное возбуждение судебного преследования. В некоторой степени принцип законности может служить гарантией, особенно в случае серьезных дел, затрудняя обоснование отказа от возбуждения судебного преследования. С другой стороны, прокуроры могут по своему усмотрению (принцип целесообразности) решить, стоит ли возбуждать преследование, что позволяет использовать альтернативные средства правовой защиты, не связанные с вынесением обвинительного приговора, и избегать накопления большого количества нерассмотренных дел. При этом, несмотря на то, что из соображений целесообразности все чаще используются сделки с правосудием, необходимо избегать слишком частого использования этого метода для решения проблемы накопления большого количества нерассмотренных дел. В этой связи в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций указано, что "в странах, где лица, осуществляющие судебное преследование, наделяются полномочиями по выполнению дискреционных функций, закон или опубликованные нормы или постановления обеспечивают руководящие принципы для повышения справедливости и последовательности при подходе к принятию решений в процессе судебного преследования, включая возбуждение или отмену судебного преследования" (пункт 17).

В. Функции и роль сотрудников прокуратуры по отношению к судебным и другим субъектам

35. Сотрудники прокуратуры играют ключевую роль в защите общества от безнаказанности и выступают "стражами" судебной системы. Согласно Руководящим принципам Организации Объединенных Наций, сотрудники прокуратуры должны уважать и защищать человеческое достоинство и защищать права человека, способствуя тем самым обеспечению надлежащего процесса и бесперебойному функционированию системы уголовного правосудия (пункт 12). Основные задачи сотрудников прокуратуры: играть активную роль в уголовном разбирательстве, возбуждать дела и проводить расследования (пункт 11); они могут также "приносить протест на все или некоторые решения судов"¹⁰. Дополнительные задачи зависят от конкретной правовой системы. В Руководящих принципах Организации Объединенных Наций упоминается расследование преступления, надзор за законностью этих расследований, надзор за выполнением решений суда и осуществление других функций в качестве представителей интересов государств (пункт 11).

¹⁰ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation on the role of public prosecution in the criminal justice system, 6 October 2000, Rec (2000) 19, para. 2.

36. Структурная организация органов прокуратуры влияет на взаимоотношения между сотрудниками прокуратуры и другими субъектами системы правосудия, а именно: судьями, полицией и гражданами, включая потерпевших, свидетелей и тяжущиеся стороны. Независимо от толкования этих взаимоотношений, в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций сотрудникам прокуратуры для обеспечения их эффективной работы рекомендуется стремиться сотрудничать с полицией, судами, юристами и другими правительственными учреждениями (пункт 20) в соответствии с законом и в духе взаимного сотрудничества¹¹.

Роль сотрудников прокуратуры по отношению к судьям

37. В Руководящих принципах Организации Объединенных Наций рекомендуется строго отделять прокурорские и судебские функции (пункт 10). У суда и прокуратуры задачи различные, но взаимодополняющие, и их надлежащее выполнение необходимо для обеспечения справедливого, беспристрастного и эффективного отправления правосудия.

38. В странах, в которых прокуратура относится к судебным органам, вопросами службы судей и прокуроров обычно занимается один и тот же орган: высший совет судей или аналогичный орган. Как уже отмечалось, в таком случае работники прокуратуры и суда могут иметь возможность, хотя и ограниченную, переходить из одной системы в другую.

39. Некоторые прокуроры и судьи считают возможность переходить из одной системы в другую полезной, поскольку это позволяет им глубже и лучше понять роль тех и других. Вместе с тем Специальный докладчик полагает, что это может отразиться на их независимости и беспристрастности, по крайней мере, формально, особенно с учетом того, что они выполняют разные функции и играют разную роль, хотя и те и другие должны иметь высокую квалификацию. Из-за перехода в другую систему одно и то же лицо может оказаться и судьей, и прокурором по одному и тому же делу. Во многих странах судебская и прокурорская службы четко разделены и возможность перейти из одной системы в другую ограничивается правилами конкурсного отбора.

40. Вне зависимости от принятия порядка роль прокуроров не стоит смешивать с ролью судей. Важно также, чтобы широкая общественность знала, что сотрудники прокуратуры и судьи играют разные роли и выполняют разные функции, поскольку общественность больше верит в надлежащее обеспечение верховенства права, когда каждая государственная структура соблюдает сферу компетенции друг друга¹². Это крайне важно для того, чтобы поддерживать веру общественности в принцип равенства Сторон и справедливого отправления правосудия.

Роль сотрудников прокуратуры по отношению к полиции

41. Взаимоотношения между полицией и сотрудниками прокуратуры крайне важны для обеспечения надлежащего уголовного преследования. В рамках различных категорий можно провести общее разграничение между полицией, которая проводит дознание независимо от органов прокуратуры, и полицией, которая подчиняется органам прокуратуры.

¹¹ Стандарты профессиональной ответственности МАП (см. сноску 4 выше), статья 5 b).

¹² См. A/HRC/20/19/Add.3, para. 86.

42. В государствах с независимой полицией прокуратура не вправе давать указания полиции, хотя допускается, что после передачи ей дела прокуратура может поручить полиции произвести дополнительные следственные действия. В случае подчинения прокуратура может поручить полиции проводить расследования и оценивать законность следственных действий. Сотрудники прокуратуры также уполномочены проводить расследования, но для этого они должны иметь соответствующую подготовку по вопросам проведения предварительного следствия и его криминалистического обеспечения.

43. В некоторых государствах растущая роль правоохранительных органов привела к выделению все больших ресурсов полиции и расширению ее полномочий. Несмотря на то, что в целом укрепление полиции стоит приветствовать, Специальный докладчик обеспокоен тем, что в некоторых случаях полиция может сужать полномочия органов прокуратуры. В этой связи Специальный докладчик отмечает, что, особенно когда полиция не подчинена органам прокуратуры, необходимо принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы сотрудники прокуратуры и полиции надлежащим образом взаимодействовали¹³ для получения наилучшего и наиболее справедливого результата, особенно для потерпевших. Она также подчеркивает необходимость вынесения прокурорами беспристрастного и объективного заключения по делам, поступившим от полиции или следователя.

Роль сотрудников прокуратуры по отношению к адвокатам

44. Право на юридическую помощь должно соблюдаться на всех стадиях судебного разбирательства, в том числе в ходе досудебного разбирательства. Всем арестованным, задержанным или заключенным в тюрьму лицам должны предоставляться надлежащие возможности, время и условия для свидания с адвокатом¹⁴, сношения и консультации с ним без задержки, вмешательства или цензуры и с соблюдением полной конфиденциальности¹⁵. Сотрудники прокуратуры должны прилагать все усилия для обеспечения этих прав¹⁶. В Руководящих принципах Организации Объединенных Наций отмечена важность сотрудничества между лицами, осуществляющими судебное преследование, адвокатами и государственными защитниками¹⁷.

45. Это взаимодействие особенно ценно, когда прокуратура играет более важную роль в расследовании. Сотрудники прокуратуры, с самого начала участвующие в проведении расследования, должны обеспечивать строгое соблюдение прав на защиту. В ходе следствия, и особенно при сборе доказательств, сотрудники прокуратуры должны неукоснительно соблюдать право адвоката не разглашать сведения, полученные от клиента, которое защищает конфиденци-

¹³ Совет Европы, Рекомендация Рес (2000) 19 (см. сноску 10 выше), пункты 21 и 22.

¹⁴ Под "адвокатами" понимаются частные и/или государственные защитники, а не прокуроры.

¹⁵ См. Основные принципы, касающиеся роли юристов, принятые восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана (Куба), 27 августа – 7 сентября 1990 года, пункт 8.

¹⁶ Комитет по правам человека подчеркнул очевидность того, что эффективная правовая помощь должна предоставляться на всех этапах судебного разбирательства, и особенно в делах, предусматривающих возможность высшей меры наказания, см. сообщения № 731/1996, *Робинсон против Ямайки*; № 781/1997, *Алиев против Украины*; № 775/1997, *Браун против Ямайки*.

¹⁷ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций (см. сноску 3 выше), пункт 20.

альность всего общения между адвокатом и его клиентом и предусматривает, чтобы такое общение не должно использоваться как доказательство, а любое общение между обвиняемым и его адвокатом должно быть конфиденциальным¹⁸.

46. Еще одна важная гарантия справедливого судебного разбирательства – это равенство состязательных возможностей, которое предусматривает процессуальное равенство между обвинением и защитой¹⁹.

Роль сотрудников прокуратуры по отношению к частным лицам

47. Органы прокуратуры также играют важную роль в защите прав потерпевших, обвиняемых и свидетелей. Они должны обеспечить прекращение судебного преследования, когда расследование указывает на необоснованность обвинения²⁰. Кроме того, сотрудникам прокуратуры следует следить за появлением улик, "полученных с помощью незаконных методов", и в случае возникновения таковых они должны "принять все необходимые меры для обеспечения того, чтобы лица, ответственные за применение таких методов, привлекались к суду"²¹.

48. Что касается потерпевших и свидетелей, то сотрудники прокуратуры должны учитывать их интересы и при необходимости принимать меры по обеспечению их безопасности и неприкосновенности частной жизни. В Руководящих принципах Организации Объединенных Наций указано несколько обязанностей сотрудников прокуратуры по отношению к потерпевшим, в том числе обеспечение ознакомления жертв с их правами в соответствии с Декларацией основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью²². Сотрудники прокуратуры должны также учитывать имеющие отношение к их решениям мнения и опасения потерпевших, а также их положение в случае, когда затрагиваются их личные интересы.

49. Что касается подозреваемых или обвиняемых, сотрудники прокуратуры должны по возможности обеспечить, чтобы обвиняемые знали о своих правах и чтобы учитывались все имеющие отношение к делу обстоятельства, независимо от того, выгодны или невыгодны они для подозреваемого. Кроме того, сотрудники прокуратуры обязаны обеспечивать право обвиняемого на справедливое судебное разбирательство²³ и неукоснительное соблюдение его права на защиту, в том числе право обвиняемого быть уведомленным на понятном ему языке о предъявленном ему обвинении, а также иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты.

¹⁸ См., например, Основные принципы, касающиеся роли юристов, пункты 8 и 22.

¹⁹ См. Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 14, пункт 3 b); Американскую конвенцию о правах человека, статья 8, пункт 2 c); Европейскую конвенцию о правах человека, статья 6, пункт 3 b).

²⁰ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций, пункт 14.

²¹ Там же, пункт 16. Это также отмечено в статье 15 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, где указано, что "каждое государство-участник обеспечивает, чтобы любое заявление, которое, как установлено, было сделано под пыткой, не использовалось в качестве доказательства в ходе любого судебного разбирательства".

²² Руководящие принципы Организации Объединенных Наций, пункт 13 d).

²³ Стандарты профессиональной ответственности МАП (см. сноску 4 выше), статья 1 f).

50. Кроме того, сотрудники прокуратуры должны учитывать положение подозреваемого и потерпевшего и при этом защищать общественные интересы²⁴. Однако во избежание путаницы необходимо разграничивать общественные и государственные интересы: выполнение обязанностей в общественных интересах, таких как уголовное преследование, не должно восприниматься как защита интересов правительства, политической партии или любого другого института государства²⁵. В этой связи сотрудники прокуратуры не должны также поддаваться влиянию частных или иных интересов или воздействию средств массовой информации или общественного мнения²⁶. Еще одна обязанность прокуратуры по отношению к обществу – уделение должного внимания судебному преследованию за преступления, совершаемые государственными служащими²⁷.

Роль сотрудников прокуратуры по отношению к несовершеннолетним лицам и альтернативы судебному преследованию

51. Что касается несовершеннолетних, то в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций указано, что сотрудники прокуратуры должны делать все возможное для того, чтобы судебное преследование несовершеннолетних проводилось лишь в строго необходимых рамках. В странах, где сотрудники прокуратуры уполномочены по своему усмотрению принимать решение о возбуждении или отказе в возбуждении дела в отношении несовершеннолетнего, сотрудники прокуратуры особо рассматривают альтернативы судебному преследованию, имеющиеся в рамках соответствующих законов и процедур отправления правосудия в отношении несовершеннолетних. При принятии этого решения они особо рассматривают характер и серьезность правонарушения, соображения защиты общества и характер и уровень развития несовершеннолетнего²⁸.

52. Использование альтернативных процедур в соответствующих случаях допустимо не только в случае несовершеннолетних, но и во всех случаях, когда альтернативный вариант будет отвечать интересам системы правосудия или общества. В этой связи в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций сотрудникам прокуратуры рекомендуется надлежащим образом рассматривать вопрос об отмене судебного преследования, об условном или безусловном приостановлении разбирательства или об отзыве уголовных дел из официальной системы правосудия (пункт 18). При этом необходимо в полной мере соблюдать права подозреваемого и потерпевшего.

Роль сотрудников прокуратуры в практическом обеспечении недискриминации

53. Критерии отбора сотрудников прокуратуры должны включать гарантии против назначений, основанных на пристрастности или предрассудках, и исключать всякую дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, сексуальной ориентации, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, социального или этнического происхождения, имущественного, социального, материального или иного положения²⁹. В этой связи важно, чтобы в

²⁴ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций, пункт 13 b).

²⁵ См. Venice Commission, Report on European standards, CDL-AD(2010)040 (see footnote 9 above), para. 71; also HRC/20/33/Add.6, para. 56.

²⁶ Стандарты профессиональной ответственности МАП, статья 3 b).

²⁷ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций, пункт 15.

²⁸ Там же, пункт 19.

²⁹ Там же, пункт 2 a).

органах прокуратуры были надлежащим образом представлены группы меньшинств. Эти группы также должны иметь равный доступ к правосудию.

54. Государствам следует также обеспечить учет гендерных аспектов в механизмах судебного преследования виновных в насилии, особенно в случае сексуального и/или гендерного насилия, а также то, чтобы эти механизмы были доступными, эффективными и отвечали особым потребностям уязвимых групп. Сотрудники прокуратуры играют важнейшую роль в обеспечении полного равенства с точки зрения доступа к правосудию и предупреждении повторения насилия, в том числе за счет реального наказания виновных за преступления. Специальный докладчик подчеркивает важность учета гендерных аспектов при рассмотрении дел сотрудниками прокуратуры³⁰. Там, где за совершение преступлений виновные не несут надлежащего наказания, там не признается равенство прав женщин и мужчин или даже происходит институционализация неравенства³¹.

С. Роль сотрудников прокуратуры в военных судах

55. Государства должны обеспечивать, чтобы образ действий и выполнения обязанностей прокуроров в военных судах соответствовали международным нормам и стандартам. Прокуроры должны выступать в военных судах независимо и беспристрастно, а также защищать верховенство права аналогично тому, как прокуроры выполняют свои обязанности в гражданских судах.

56. Специальный докладчик хотела бы напомнить о том, что, как это указано в ряде договоров и докладов по этому вопросу, привлечение военно-судебных органов, в том числе органов военной прокуратуры, допустимо лишь в исключительных случаях и обычно лишь в связи с правонарушениями против военной службы, а именно воинскими преступлениями, совершенными военнослужащими³². Это предполагает, что, когда правонарушение представляет собой нарушение прав человека или затрагивает гражданское лицо, дело должно рассматриваться в гражданском суде³³.

57. Опасения в отношении независимости и беспристрастности прокуроров в военных судах могут также появиться в связи с самой структурой органов военной прокуратуры. В некоторых странах военная прокуратура подчинена министерству обороны и может физически располагаться на военных базах³⁴. Это

³⁰ См. A/HRC/17/30 и A/66/289.

³¹ A/HRC/17/30, пункты 32 и 33.

³² Например, Основные принципы независимости судебных органов, принятые седьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Милан, Италия, 26 августа – 6 сентября 1985 года, пункт 5; Обновленный свод принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью (E/CN.4/2005/102/Add.1), принцип 29; Африканский союз, Африканская комиссия по правам человека и народов, Принципы и руководящие указания, касающиеся права на справедливое судебное разбирательство и на юридическую помощь в Африке, раздел L; также A/HRC/17/30/Add.3, пункты 42 и 89.

³³ E/CN.4/2005/102/Add.1, принцип 29; также резолюция 47/133 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 года, Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений, статья 16; Межамериканская конвенция о насильственном исчезновении лиц, статья IX; и A/61/384, пункт 26.

³⁴ Inter-American Commission of Human Rights, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia, 26 February 1999, OEA/Ser L/V/II 102, chap. V, paras. 107–109.

может вызывать серьезные сомнения в том, могут ли прокуроры в военном окружении работать объективно и беспристрастно. Как показано в докладах мандатария, военные суды, а также сотрудники прокуратуры могут находиться под значительным давлением со стороны военной иерархии, что может привести к безнаказанности правонарушителей³⁵. Несмотря на это, как указано в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций, государства должны обеспечивать, чтобы сотрудники прокуратуры могли выполнять свои профессиональные обязанности в обстановке, свободной от угроз, препятствий, запугивания, ненужного вмешательства или неоправданного привлечения к гражданской, уголовной или иной ответственности (пункт 4). Специальный докладчик также подчеркивает, что сотрудники военной прокуратуры должны получать такую же подготовку, в том числе по праву прав человека, что и их гражданские коллеги.

VI. Гарантии независимости и беспристрастности сотрудников прокуратуры

58. Многие факторы влияют на возможность сотрудников прокуратуры независимо и беспристрастно выполнять свои обязанности. Некоторые трудности связаны с тем, как структурирована система судебного преследования и организована профессиональная деятельность сотрудников прокуратуры, а другие — зависят от внешних факторов. Специальный докладчик при осуществлении своего мандата часто встречалась со следующими случаями: отсутствием надлежащих ресурсов (например, людских, финансовых и транспортных); отсутствием самостоятельности и независимости из-за внутреннего или внешнего давления; плохими условиями работы (например, низкая зарплата, отсутствие инфраструктуры и необходимого технического оборудования для проведения действенного расследования) и опасениями по поводу безопасности сотрудников прокуратуры и их семей.

Назначение и продвижение по службе

59. В Руководящих принципах Организации Объединенных Наций предусмотрено, что сотрудники прокуратуры должны отбираться на основании объективных критериев и должны иметь высокие моральные качества и способности, а также соответствующую подготовку и квалификацию (пункт 1). В Стандартах профессиональной ответственности МАП отмечено, что решения о приеме на работу (и продвижении по службе) должны приниматься в соответствии со справедливыми и беспристрастными процедурами³⁶. Эти критерии также включены в некоторые региональные стандарты³⁷. Кроме того, критерии отбора сотрудников прокуратуры должны включать гарантии против назначений, основанных на пристрастности или предрассудках, и исключать всякую дискриминацию³⁸.

³⁵ См. A/61/384, пункт 37; и A/62/207, пункт 21 е).

³⁶ Стандарты профессиональной ответственности МАП (см. сноску 4 выше), статья 6.

³⁷ См. Африканская комиссия по правам человека и народов, Принципы и руководящие указаниями, касающиеся права на справедливое судебное разбирательство и на юридическую помощь в Африке, раздел F, пункт с); Совет Европы, Рекомендация Rec (2000) 19, пункт 5 b).

³⁸ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций, пункт 2 а).

60. Процедуры назначения в определенной степени зависят от особенностей организации прокуратуры. В некоторых странах для приема на службу в прокуратуру необходимо сдать открытые конкурсные экзамены или пройти через другие процедуры отбора. В других странах в назначении участвуют исполнительные и/или законодательные органы власти. В некоторых случаях для приема на службу в прокуратуру требуется опыт работы адвоката.

61. В странах, где прокуратура относится к исполнительной власти или связана с ней, вопросами службы сотрудников прокуратуры обычно занимается генеральная прокуратура или министерство юстиции. В случае, когда прокуратура связана с судебными органами или полностью независима, вопросами службы сотрудников прокуратуры обычно уполномочены заниматься такие органы, как высший совет судей, или высший совет прокуроров, или генеральная прокуратура.

62. По мнению Специального докладчика, процесс открытого конкурсного отбора (в виде экзамена) является объективным способом назначения на должности в прокуратуре квалифицированных кандидатов. Во избежание ненадлежащего влияния, фаворитизма и кумовства процессы отбора и продвижения по службе должны быть прозрачными³⁹. Сотрудники органов по набору кадров должны отбираться исходя из их компетенции и навыков и должны выполнять свои обязанности беспристрастно на основе объективных критериев. В составе этого органа большинство должны составлять представители этой профессии, чтобы не допускать какого-либо возможного политического или иного постороннего вмешательства⁴⁰.

Генеральный прокурор

63. Для надлежащего функционирования органов прокуратуры важен также порядок назначения генерального прокурора, и здесь есть целый ряд моделей. В некоторых странах генерального прокурора назначает глава государства с участием/с одобрения парламента или высшего совета судей по рекомендации министра юстиции или президента республики, по рекомендации верховного суда и при поддержке двух третей депутатов парламента. В других случаях генерального прокурора назначает верховный суд (кассационный суд) из списка кандидатов, предложенных президентом республики. В странах, где прокуратура относится к исполнительной власти или зависит от нее, генеральный прокурор может назначаться исполнительными органами власти.

64. Несмотря на очевидность того, что правительства хотели бы сохранить определенный контроль за назначением генерального прокурора, важно, чтобы метод выбора не подрывал доверия и уважения общества к судебной системе и сословию юристов. Специальный докладчик считает предпочтительным, чтобы генеральный прокурор назначался на основе взаимодействия между различными государственными органами, а не только одним органом; в последнем же случае следует запрашивать экспертное мнение⁴¹.

65. Что касается срока пребывания в должности, желательно, чтобы генеральный прокурор назначался на достаточно длительный срок, установленный законом, поскольку выставление кандидатуры для повторного назначения чре-

³⁹ A/HRC/17/30/Add.3, para. 23.

⁴⁰ A/HRC/11/41, пункт 28.

⁴¹ Venice Commission, Report on European standards, CDL-AD(2010)040 (see footnote 9 above), paras. 34–40.

вато тем риском, что политический орган своими действиями будет способствовать назначению на новый срок или создавать такое впечатление⁴².

Условия службы: срок полномочий, перевод с одной должности на другую и оплата труда

66. В Руководящих принципах Организации Объединенных Наций указано, что у сотрудников прокуратуры должны быть разумные условия службы, в том числе в надлежащих случаях срок полномочий, вознаграждение и пенсионное обеспечение, соразмерные важнейшей роли, которую они играют в отправлении правосудия⁴³. Разумные условия службы способствуют независимому и беспристрастному выполнению сотрудниками прокуратуры своих обязанностей.

67. Срок полномочий сотрудников прокуратуры зависит от организации прокуратуры. Во многих странах после назначения прокуроры занимают свою должность до выхода на пенсию (обычно когда прокуратура относится к судебным органам), а в других – они назначаются на конкретный срок (когда прокуратура является независимым органом или прокуроры избираются из числа кандидатов, выдвигаемых политическими партиями). Специальный докладчик полагает, что гарантии несменяемости прокуроров – важный фактор, содействующий их независимости и беспристрастности.

68. Еще один важный элемент: условия их службы должны не допускать перевода прокуроров на другую должность. Ненадлежащее использование практики перевода с одной должности на другую может привести к неоправданному вмешательству, поскольку угроза перевода прокуроров с одной должности на другую может использоваться в качестве инструмента давления на прокурора или служить средством отстранения их от резонансных дел. В частности, Специальный докладчик выражает обеспокоенность в связи со случаями возможного использования практики перевода с одной должности на другую в качестве механизма наказания или поощрения в зависимости от уровня преданности конкретного прокурора.

69. Специальный докладчик подчеркивает, что при переводе с одной должности на другую не следует основываться исключительно на служебных требованиях, а необходимо также учитывать мнение, стремления и специализацию прокурора и его семейное положение.

70. Учитывая важную роль и функции сотрудников прокуратуры, их освобождение от занимаемой должности должно подчиняться строгим правилам и не должно подрывать независимое и беспристрастное осуществление ими своей деятельности⁴⁴. Должен существовать механизм рассмотрения внутридисциплинарных вопросов и жалоб на сотрудников прокуратуры, которые в любом случае должны иметь право опротестовать, в частности в судебном порядке, все решения в отношении их службы, в том числе дисциплинарного характера.

71. Оплата труда сотрудников прокуратуры, соразмерное важности выполняемых задач, является фактором независимости и беспристрастности, которым

⁴² См. там же, пункт 71, в котором говорится, что срок, не подлежащий продлению, предпочтителен возможности переизбрания.

⁴³ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций, пункт 6; Стандарты профессиональной ответственности МАП, статья 6, пункты 3 и 4.

⁴⁴ A/HRC/20/33/Add.6, paras. 89–90.

нельзя пренебрегать⁴⁵. Специальный докладчик неоднократно слышала недовольство по поводу уровня их оплаты труда. Она отмечает, что надлежащий размер окладов сотрудников прокуратуры также предполагает признание значимости выполняемых ими обязанностей и роли, а также может уменьшить риск коррупции.

72. Специальный докладчик также отмечает, что обособленность ресурсов/бюджета прокуратуры может быть важным аспектом ее самостоятельности и независимости.

Инструкции и руководящие принципы

73. Для обеспечения беспристрастности и последовательности в вопросах уголовного правосудия самой прокуратурой (изнутри) и органами, не относящимися к прокуратуре (извне) могут разрабатываться общие руководящие принципы. Утверждение руководящих принципов и других общих указаний для прокуратуры может быть важным для обеспечения последовательности в работе прокуратуры. В этой связи в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций указано, что государства должны обеспечивать, чтобы сотрудники прокуратуры сознавали идеалы и этические нормы, присущие их государственной должности (пункт 2 b)).

74. Сотрудники прокуратуры должны также иметь право просить о даче указаний в письменном виде⁴⁶. В любом случае все указания должны быть обоснованными и открытыми для изучения. В Стандартах профессиональной ответственности МАП отмечено, что указания органов, не относящихся к прокуратуре, должны быть: транспарентными, соответствовать законным полномочиям и отвечать установленным руководящим принципам, направленным на отражение действительной и субъективно воспринимаемой независимости органов прокуратуры (статья 2.2). В них также подчеркнуто, что сотрудники прокуратуры вправе быть освобождены от выполнения незаконного распоряжения или распоряжения, противоречащего профессиональным стандартам или этике (пункт 6). Для независимости сотрудников прокуратуры крайне важно, чтобы тщательно расследовались утверждения о ненадлежащем вмешательстве.

75. В большинстве стран с иерархической структурой прокуратуры отдельным прокурорам могут даваться указания по конкретным делам генеральным прокурором, руководителем органа прокуратуры или иным лицом от его имени, в том числе указания о возбуждении или прекращении производства по конкретному делу или передаче дела другому прокурору. Если такое указание имеет политическую подоплеку, то оно считается злоупотреблением полномочиями. Специальный докладчик далее подчеркивает, что дача указаний сотрудникам прокуратуры по конкретным делам сторонними органами нежелательна и такие указания необходимо официально фиксировать и четко ограничивать во избежание ненадлежащего вмешательства или давления.

Безопасность сотрудников прокуратуры

76. Во многих странах сотрудники прокуратуры подвергаются прямым угрозам безопасности, особенно те, которые занимаются особо важными делами, связанными, например, с организованной преступностью и терроризмом. Сотрудник прокуратуры, который опасается за свою безопасность или безопас-

⁴⁵ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций, пункт 6. См. также Venice Commission, Report on European standards, para. 87.21.

⁴⁶ Совет Европы, Рекомендация Rec (2000) 19, пункт 10.

ность своей семьи, не может быть полностью независимым и беспристрастным при выполнении своих обязанностей. Этот важный вопрос рассматривается в единственном тематическом документе, разработанном МАП в 2008 году: Декларации о минимальных стандартах обеспечения безопасности и защиты сотрудников прокуратуры и их семей. Важные гарантии в отношении личной безопасности сотрудников прокуратуры содержатся также в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций (пункты 4 и 5).

77. Как отмечено в Декларации МАП о минимальных стандартах обеспечения безопасности и защиты сотрудников прокуратуры⁴⁷, должна существовать специальная структура, занимающаяся оценкой рисков для безопасности сотрудников прокуратуры и их семей и предоставляющая им информацию, обучение и советы в отношении личной безопасности (пункты 4 и 5). Если сотрудники прокуратуры или их семьи подвергаются какому-либо насилию или угрозам его применения или запугиванию, принуждению или ненадлежащей слежке в какой-либо форме, государство должно полностью расследовать эти инциденты и принимать меры для предупреждения их повторения в будущем и в случае необходимости предоставлять сотрудникам прокуратуры и их семьям необходимую психологическую помощь и поддержку (пункт 8).

78. Специальный докладчик подчеркивает, что государства обязаны обеспечить личную безопасность сотрудников прокуратуры и их семей.

Другие факторы

79. Среди основных трудностей, препятствующих эффективной работе сотрудников прокуратуры, часто назывались: нехватка ресурсов, перегруженность и отсутствие надлежащих физических условий труда.

80. Еще одним важным фактором, позволяющим гарантировать независимость и беспристрастность сотрудников прокуратуры, является метод распределения дел в прокуратуре. Система независимого и беспристрастного распределения дел защищает сотрудников прокуратуры от вмешательства в их работу в рамках прокуратуры. Желательно, чтобы при распределении дел учитывалась специализация и квалификация прокуроров⁴⁸.

81. Сотрудники прокуратуры имеют право на свободу выражения мнения, убеждений и ассоциации и должны иметь возможность свободно создавать профессиональные ассоциации, представляющие их интересы, повышающие их профессиональную подготовку и защищающие их статус в рамках признанных норм и этики своей профессии⁴⁹. Сотрудники прокуратуры обычно не могут выдвигать свою кандидатуру на выборах на государственную должность без увольнения из прокуратуры, однако в большинстве случаев они обычно могут вернуться на свою службу по окончании их срока полномочий на выборной должности. Специальный докладчик полагает, что сотрудники прокуратуры всегда должны действовать профессионально и стремиться быть независимыми и беспристрастными, а также к тому, чтобы их действия воспринимались таковыми⁵⁰. Она отмечает, что принадлежность к политической партии или выставление своей кандидатуры на выборную должность может отрицательно сказаться на восприятии этих аспектов.

⁴⁷ IAP, Declaration on Minimum standards concerning the security and protection of public prosecutors and their families, Helsinki, Finland, 1 March 2008.

⁴⁸ Совет Европы, Рекомендация Rec (2000) 19, пункт 9.

⁴⁹ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций, пункты 8–9.

⁵⁰ Стандарты профессиональной ответственности МАП, статья 1.

VII. Ответственность сотрудников прокуратуры

82. Справедливое, независимое и беспристрастное отправление правосудия предполагает также, что сотрудники прокуратуры должны нести ответственность за ненадлежащее выполнение своих профессиональных обязанностей. В этой связи Специальный докладчик подчеркивает, что самостоятельность не должна существовать в ущерб контролю (A/HRC/17/30/Add.3, пункт 18).

83. Контроль за сотрудниками прокуратуры может строиться по-разному: контроль со стороны исполнительных органов; ответственность перед прокурорским советом, прокурорскими инспекциями или аналогичными независимыми органами или парламентский контроль, хотя такая форма подотчетности не должна использоваться для отслеживания производства по отдельным делам.

84. Вопрос о подотчетности органов прокуратуры приобретает особую значимость, если прокуратура полностью независима и деятельность сотрудников прокуратуры никак не контролируется исполнительными или законодательными органами. В этом случае подотчетность может осуществляться в виде представления генеральным прокурором открытых докладов. Кроме того, сотрудники прокуратуры могут быть подотчетны государственным проверяющим инстанциям по финансовым или организационным вопросам.

85. Работа сотрудника прокуратуры должна контролироваться судебными органами, когда дела начинают рассматриваться в суде, хотя такой контроль обычно не распространяется на решение не возбуждать судебное преследование. Специальный докладчик подчеркивает, что всегда должен быть эффективный механизм надзора для обеспечения максимальной транспарентности и ответственности. Это особенно актуально для систем, в которых прокуроры традиционно имеют и в некоторых случаях продолжают иметь очень широкие полномочия.

86. Специальный докладчик уже заявляла, что принципами и стандартами в области прав человека, относящимися к судьям, адвокатам и прокурорам, признается, что необходим контроль за выполнением теми своих функций и что при необходимости в их отношении может быть возбуждено дисциплинарное производство (A/65/274, пункт 60). При этом дисциплинарное и иное производство в отношении сотрудников прокуратуры должно осуществляться в полном соответствии с ныне действующими международными нормами и стандартами. Например, в пункте 21 Руководящих принципов Организации Объединенных Наций указано, что "жалобы на лиц, осуществляющих судебное преследование, в которых утверждается, что они своими действиями явно нарушили профессиональные стандарты, безотлагательно и беспристрастно рассматриваются согласно соответствующей процедуре. Лица, осуществляющие судебное преследование, имеют право на справедливое разбирательство. Выносимое решение подвергается проверке независимой стороной". Специальный докладчик подчеркивает, что дисциплинарные меры должны быть соразмерны тяжести правонарушения, и ссылается на рекомендацию в отношении судей, сформулированную предыдущим мандатарием, согласно которой в законе должны содержаться указания относительно нарушений судей и соответствующих дисциплинарных мер (A/HRC/11/41/Add.2, пункт 99), которые должны применяться также к сотрудникам прокуратуры. Для сохранения доверия общества к системе прокуратуры сотрудники прокуратуры должны быть прямо или косвенно подотчетны общественности. В этой связи для создания системы общественного контроля ряд региональных стандартов рекомендует использовать возможность обжало-

вания заинтересованными сторонами решения прокуроров не возбуждать дело⁵¹.

87. Специальный докладчик хотела бы также отметить необходимость принятия особых мер по борьбе с коррупцией в органах прокуратуры. Она рекомендует в приоритетном порядке принять для этого действенные меры. Важным инструментом повышения профессионализма и добросовестности служит также этический кодекс сотрудников прокуратуры.

VIII. Наращивание потенциала

88. Наращивание потенциала было главной проблематикой первого тематического доклада Специального докладчика, представленного Совету по правам человека в 2010 году (A/HRC/14/26). В частности, она отметила необходимость обеспечения непрерывного юридического образования и подготовки, позволяющих судьям, прокурорам и адвокатам применять международные нормы, стандарты и принципы в области прав человека при рассмотрении дел в национальных судах.

89. Подготовка крайне важна для обеспечения компетентности и профессионализма прокуратуры, которая надежно и самостоятельно работает, опираясь на поддержку доверяющего ей общества. Согласно Руководящим принципам Организации Объединенных Наций, государства должны обеспечить, чтобы сотрудники прокуратуры имели соответствующее образование и подготовку и знали о предусмотренных в конституции и других законах мерах по охране прав обвиняемых лиц и потерпевших, а также о правах человека и основных свободах, признанных национальным и международным правом (пункт 2 b)). Помимо подготовки сотрудников прокуратуры до их принятия на работу или при принятии, крайне важно также их постоянное обучение во время службы. Действительно, знание норм, стандартов, принципов, правил и судебной практики в области прав человека и внимание к ним укрепляют демократию, верховенство права и порядок во власти. Право на надлежащую подготовку и образование также отмечено в некоторых региональных руководящих указаниях и принципах⁵². В Рекомендации Rec (2000) 19 Совета Европы подчеркивается двойная роль обучения как обязанности и права, которые крайне необходимы для достижения наилучших результатов при отправлении правосудия (пункт 7).

90. Специальный докладчик далее отмечает появление новых форм преступности и необходимость принятия органами прокуратуры надлежащих ответных мер⁵³. В этой связи специализация является важной составляющей подготовки сотрудников прокуратуры, которых следует также обеспечивать надлежащими людскими и техническими ресурсами для должного расследования преступлений при наличии у них соответствующих полномочий. Специальный докладчик также с определенной озабоченностью отмечает, что в некоторых странах сотрудники прокуратуры сами вынуждены платить за свое обучение.

⁵¹ Совет Европы, Рекомендация Rec (2000) 19, пункт 34; Venice Commission, Report on European standards, para. 87.10.

⁵² См., например, Африканский союз, Принципы и руководящие указаниями, касающиеся права на справедливое судебное разбирательство и на юридическую помощь в Африке, раздел F a) i); Совет Европы, Рекомендация Rec (2000) 19, пункт 7.

⁵³ A/HRC/17/30/Add.3, para 58.

91. Специальный докладчик полагает, что помимо необходимой отдельной специальной подготовки для сотрудников прокуратуры совместное обучение для судей, сотрудников прокуратуры и адвокатов по общим интересующим их темам могло бы улучшить взаимопонимание и сотрудничество между ними.

92. Специальный докладчик высоко оценивает работу Международной ассоциации прокуроров (МАП), в частности опубликование в 2003 году Руководства по правам человека для прокуроров и в 2010 году Комплекта учебных материалов по вопросам прав человека, которые разработаны для обучения сотрудников прокуратуры практическому применению международных стандартов в области прав человека в их профессиональной деятельности.

IX. Выводы

93. Сотрудники прокуратуры – важнейшие представители системы отправления правосудия, поэтому они должны уважать и защищать человеческое достоинство и отстаивать права человека, способствуя тем самым соблюдению надлежащей законной процедуры и бесперебойному функционированию системы уголовного правосудия⁵⁴. Сотрудники прокуратуры также играют ключевую роль в защите общества от безнаказанности и выступают "стражами" системы правосудия.

94. Структурная организация органов прокуратуры влияет на взаимоотношения между прокуратурой и другими субъектами системы правосудия, а именно: судами, полицией, адвокатурой и гражданами, включая тяжущиеся стороны. Независимо от характера этих взаимоотношений, сотрудникам прокуратуры следует стремиться взаимодействовать с полицией, судами, юристами и другими государственными учреждениями для повышения эффективности и действенности системы.

95. На работу сотрудников прокуратуры по-разному могут влиять некоторые структурные, институциональные, случайные или личностные факторы, указанные в настоящем докладе. Государства обязаны предоставить сотрудникам прокуратуры необходимые гарантии, чтобы позволить им объективно, самостоятельно, независимо и беспристрастно выполнять свою важную роль и обязанности. Для осуществления своей деятельности сотрудникам прокуратуры необходимы также надлежащие людские, финансовые и технические ресурсы. Вместе с тем крайне важно обеспечить контроль за сотрудниками прокуратуры при выполнении ими своих обязанностей.

96. Специальный докладчик также отметила важность формирования штата квалифицированных и компетентных сотрудников в органах прокуратуры за счет надлежащего наращивания потенциала и подготовки сотрудников прокуратуры как при принятии их на работу, так и на протяжении всей их службы.

97. Для обеспечения и укрепления объективности и беспристрастности сотрудников прокуратуры и органов прокуратуры, а также их способности выполнять свои обязанности так, чтобы это способствовало справедливому отправлению правосудия, Специальный докладчик представляет следующие рекомендации.

⁵⁴ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций, пункты 3 и 12.

Х. Рекомендации

Структурная организация прокуратуры

98. Независимо от организационной структуры сотрудники прокуратуры и органы прокуратуры должны иметь самостоятельность. Государства должны обеспечивать сотрудникам прокуратуры возможность осуществлять свою функциональную деятельность независимым, объективным и беспристрастным образом.

99. Система независимого и беспристрастного распределения дел защищает сотрудников прокуратуры от вмешательства в их работу в рамках прокуратуры. Желательно, чтобы при распределении дел учитывалась специализация и квалификация прокуроров.

Взаимоотношения между сотрудниками прокуратуры и судебными и иными субъектами

100. Роль прокуроров нельзя путать с ролью судей судов первой и иных инстанций. Необходимо неукоснительно обеспечивать независимость и беспристрастность сотрудников прокуратуры, которые отличаются от судей, и их формальное проявление, поскольку они играют совершенно разные роли и выполняют разные функции.

101. Правительства должны принимать эффективные меры для обеспечения надлежащего сотрудничества между сотрудниками прокуратуры и полиции, особенно когда полиция работает независимо от прокуратуры.

102. Сотрудникам прокуратуры следует учитывать положение подозреваемого и потерпевшего, когда оно имеет значение для их решений, и при этом защищать интересы общества. Во избежание путаницы необходимо различать общественные и государственные интересы. Действия в интересах общества не должны восприниматься как защита интересов правительства, политической партии или любого другого государственного учреждения.

103. Сотрудники прокуратуры должны взаимодействовать с юристами и государственными защитниками и обеспечивать соблюдение прав на справедливое судебное разбирательство и на надлежащий доступ к правовой защите. Государства должны обеспечивать соблюдение принципа равенства состязательных возможностей между прокурорами и адвокатами, что предполагает, среди прочего, процессуальное равенство между обвинением и защитой.

104. В случае несовершеннолетних прокуратуре следует рассматривать альтернативы официальному судебному разбирательству и содействовать их применению. Во всех случаях, когда альтернатива будет отвечать интересам правосудия или общества, следует также рассматривать возможность применения альтернативных процедур.

105. Государствам следует также обеспечить учет гендерных аспектов в механизмах судебного преследования лиц, виновных в насилии, особенно в случае сексуального и/или гендерного насилия, а также обеспечить, чтобы эти механизмы были доступными, эффективными и отвечали особым потребностям уязвимых групп.

Роль сотрудников прокуратуры в военных судах

106. Государства должны обеспечивать, чтобы образ действий и выполнение обязанностей прокуроров в военных судах соответствовали международным нормам и стандартам.

107. Когда правонарушение представляет собой нарушение прав человека или когда оно затрагивает гражданское лицо, это дело должно рассматриваться в гражданском суде.

Гарантии для сотрудников прокуратуры

108. Решение о принятии лица на службу в органы прокуратуры должно опираться на объективные критерии и результаты открытого процесса отбора на конкурсной основе.

109. Подбор и назначение и выбор генерального прокурора должны осуществляться таким образом, чтобы завоевать при этом доверие и уважение общества к судебной власти и юристам.

110. Необходимо обеспечить гарантии несменяемости сотрудников прокуратуры в качестве важного фактора укрепления их независимости и беспристрастности.

111. Перевод сотрудников прокуратуры с одних должностей на другие не должен использоваться как угроза или основываться исключительно на служебных потребностях. При принятии решения о переводе сотрудника прокуратуры с одной должности на другую следует учитывать мнение, стремления и специализацию сотрудника прокуратуры и его семейное положение.

112. Решение о повышении по службе сотрудников прокуратуры должно приниматься на основе справедливой и беспристрастной процедуры, желательно в процессе конкурсного отбора.

113. Смещение сотрудников прокуратуры с должности должно осуществляться в соответствии со строгими критериями, которые не должны подрывать независимое и беспристрастное выполнение ими своих обязанностей.

114. Сотрудники прокуратуры должны иметь право обжаловать, в частности в судебном порядке, все решения в отношении их службы, в том числе дисциплинарного характера.

115. Оплата труда сотрудников прокуратуры должна быть надлежащей и соразмерной важности выполняемых ими задач.

116. Следует избегать дачи указаний сотрудникам прокуратуры по конкретным делам сторонними органами. Однако в исключительных случаях, когда такие указания считаются необходимыми, они должны представляться в письменном виде, официально фиксироваться и четко ограничиваться во избежание ненадлежащего вмешательства или давления. Сотрудники прокуратуры должны иметь право оспаривать полученные указания, особенно когда они считаются незаконными или несовместимыми с профессиональными стандартами или этикой.

117. Для сотрудников прокуратуры должны создаваться надлежащие физические условия труда и инфраструктура, а также им должны предоставляться необходимые людские и технические ресурсы для эффективного выполнения ими своих задач. Это предполагает проведение для них специального обучения и обеспечения их необходимыми ресурсами, оборудованием для проведения расследования и помощь технических специалистов.

118. Государствам следует обеспечивать личную безопасность сотрудников прокуратуры и их семей. Любые акты насилия или угрозы насилием, запугивание, принуждение или недопустимое вмешательство в жизнь сотрудников прокуратуры и/или их семей в какой-либо форме должны надлежащим образом расследоваться. Следует также принимать меры для предупреждения их повторения в будущем и в случае необходимости предоставлять сотрудникам прокуратуры и их семьям необходимую психологическую помощь и поддержку.

119. Сотрудники прокуратуры всегда должны действовать профессионально и стремиться быть независимыми и беспристрастными, а также к тому, чтобы их действия воспринимались таковыми. Сотрудники прокуратуры не должны выдвигать свою кандидатуру на государственные должности, не уйдя в отставку со службы.

Ответственность сотрудников прокуратуры

120. Сотрудники прокуратуры должны нести ответственность при выполнении своих обязанностей. Любое дисциплинарное и иное производство в отношении сотрудников прокуратуры должно осуществляться в полном соответствии с применимыми международными нормами и стандартами, в том числе с правом на справедливое судебное разбирательство, проводимое независимым и беспристрастным судом или дисциплинарным органом, созданным в законном порядке.

121. Заинтересованные стороны должны иметь возможность обжаловать решения не проводить судебное преследование, поскольку это может служить средством обеспечения большей ответственности и транспарентности.

122. Необходимо в приоритетном порядке создать эффективные меры для борьбы с коррупцией в органах прокуратуры.

123. Следует разработать этический кодекс для сотрудников прокуратуры, а соблюдение его норм должно проверяться и контролироваться.

Наращивание потенциала

124. Надлежащее обучение для сотрудников прокуратуры должно организовываться как при приеме на работу, так и периодически на протяжении всей службы. Программа обучения должна в обязательном порядке включать региональные и международные нормы и стандарты в области прав человека. Необходимо также обучение рассмотрению дел с учетом гендерной проблематики.

125. Помимо предоставления необходимой отдельной специальной подготовки для сотрудников прокуратуры следует также содействовать проведению совместного обучения для судей, сотрудников прокуратуры и адвокатов по общим интересующим их темам, поскольку это могло бы улучшить взаимопонимание и сотрудничество между ними.

126. Профессиональная подготовка сотрудников прокуратуры должна оплачиваться государством, что служит важным стимулом для повышения их квалификации.
