

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

15 июня – 3 июля 2020 года

Пункт 3 повестки дня

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

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов в соответствии с резолюцией 35/11 Совета.

В этом докладе Специальный докладчик счел целесообразным завершить свои предыдущие доклады о влиянии коррупции на независимость и беспристрастность акторов, образующих судебную систему, и проанализировать конкретное влияние этого явления на органы прокуратуры и реальное пользование правами человека. Прокуроры, как гаранты системы правосудия, несут ответственность за обеспечение уважения верховенства закона на основе обязательства уважать, защищать и гарантировать признанные права человека.

Поэтому, независимо от принятой организационной модели прокуратуры, борьба с коррупцией должна стать одним из главных приоритетов органов прокуратуры во всем мире. В этом смысле как Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, Организации Объединенных Наций, так и Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции служат главными ориентирами, определяющими действия органов прокуратуры по борьбе с коррупцией и ее влиянием на права человека.

В настоящем докладе Специальный докладчик дает анализ нынешней ситуации, а затем описывает роль органов прокуратуры по борьбе с коррупцией, подчеркивая при этом важность действенного международного сотрудничества, для достижения поставленных целей. В докладе также представлен ряд примеров передового опыта и нерешенных проблем, касающихся сотрудничества органов прокуратуры и их борьбы с коррупцией.



Наконец, в свете ныне действующих международных стандартов в этой сфере и вклада государств и профессиональных и общественных организаций Специальный докладчик излагает ряд рекомендаций в нормативной, институциональной и оперативной области, которые позволят иметь необходимые инструменты для решения данной проблемы.

## I. Введение

1. Это четвертый доклад, представляемый Совету по правам человека Специальным докладчиком по вопросу о независимости судей и адвокатов Диего Гарсия-Саяном в соответствии с резолюцией 35/11 Совета по правам человека.
2. Широкий мандат Специального докладчика по вопросу о независимости судей распространяется «на характер проблем, которые могут подорвать эту независимость и беспристрастность»<sup>1</sup>, общие термины, использовавшиеся тогдашней Комиссией по правам человека при создании Управления Специального докладчика. С течением времени в условиях усложнения повесток дня и проблем в области прав человека проблеме коррупции и создаваемых ею угроз для осуществления и уважения прав человека стало уделяться все больше внимания. Как уже указывал Специальный докладчик, представляя общие положения своего мандата в первом докладе Совету по правам человека в 2017 году<sup>2</sup>, вопрос об анализе влияния коррупции на независимость судебной власти в целом и ее акторов, в частности, представляет собой предмет особого внимания Специального докладчика.
3. Во всех правовых традициях сотрудники прокуратуры, при всех различиях в употребляемой в их отношении терминологии, занимают ключевые позиции в системе уголовного правосудия и выполняют обязанности, имеющие самое важное значение. Правовое государство и действенное отправление правосудия невозможны, если органы правосудия, осуществляя эту важную и ответственную функцию, не могут действовать независимо, честно и беспристрастно, на началах самостоятельности, объективности и непредвзятости. Таким образом, содействие укреплению их независимости и ограждение как от подчинения частным целям политической власти, так и от влияния власти коррупции является приоритетной задачей развития системы защиты прав человека.
4. Настоящий доклад отражает недавние коллективные усилия, в которых Специальный докладчик опирался на опыт, точки зрения, размышления и предложения прокуроров, судей, юристов, ученых и представителей неправительственных организаций. Доклад посвящен анализу проблем, которые коррупция способна вызвать при осуществлении органами прокуратуры своих функций, а тем самым и при законном осуществлении прав человека. В этой связи он дополняет анализ темы, начатый в 2017 году докладом A/72/140, представленным Генеральной Ассамблее.
5. Специальный докладчик выражает особую признательность государствам-членам и их генеральным прокуратурам, международным ассоциациям прокуроров, организациям гражданского общества, а также авторитетным ученым, с готовностью откликнувшимся на призыв внести свой вклад в размышления, представленные в этом докладе.
6. Специальный докладчик также благодарит Клинику по правам человека Центра исследований и образования в области прав человека Университета Оттавы за замечательную поддержку, которую она оказала в ходе сбора материалов и составления доклада. Международной ассоциации прокуроров и Иberoамериканской ассоциации прокуроров выражается признательность за их поддержку в распространении вопросника, подготовленного Специальным докладчиком, и в предоставлении ответов, самостоятельно полученных генеральными прокуратурами.

## II. Общие сведения

7. Со времени представления своего первого доклада в 2017 году Специальный докладчик подчеркивает, что коррупция наносит ущерб верховенству права и способности государств развивать системы правления, которые уважают стандарты в области прав человека и соответствуют им<sup>3</sup>. В соответствии с тем, что было заявлено

<sup>1</sup> Резолюция 1994/41, пункт 2.

<sup>2</sup> A/HRC/35/31.

<sup>3</sup> A/72/140, пункт 21.

в 2003 году тогдашним Генеральным секретарем Кофи Аннаном<sup>4</sup> и в 2018 году нынешним генеральным секретарем Антониу Гутерришем<sup>5</sup>, он обращает внимание на большое влияние коррупции на осуществление прав человека.

8. В этом смысле стали очевидны пагубные последствия коррупции для прав человека как следствие таких ситуаций, как концентрация власти и отсутствие прозрачности государственного управления. Кроме того, коррупция прямо влияет на обязанность государств выделять максимум имеющихся ресурсов для осуществления экономических, социальных и культурных прав населения, что, в частности, затрагивает самые бедные слои общества и детей.

9. Как уже было показано<sup>6</sup>, коррупция оказывает существенное влияние на государственные институты, снижает доверие к ним, как и к государству в целом, со стороны общества и их легитимность в его восприятии, ослабляя их возможности гарантировать защиту прав человека. Одно из таких негативных последствий коррупции заключается в том, что она препятствует – прямо или косвенно – тому, чтобы судьи, прокуроры, адвокаты и другие юристы выполняли свои профессиональные обязанности и функции беспристрастно и независимо<sup>7</sup>.

10. В 2012 году тогдашний Специальный докладчик Габриэла Кнауль провела оценку роли и статуса органов прокуратуры, включая всесторонний анализ гарантий, которые защищают ее независимость<sup>8</sup>. Она рассмотрела структурную независимость прокуратуры, а также ее функциональную независимость, упомянув при этом Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование<sup>9</sup>. В докладе, в числе прочего, обращается особое внимание на роль и обязанности прокуроров, а также на их отношения с другими должностными лицами, с которыми они связаны в рамках системы уголовного правосудия. Наконец, г-жа Кнауль тщательно проанализировала различные элементы, которые могут влиять на их независимость и беспристрастность<sup>10</sup>.

11. Кроме того, заметные усилия в Организации Объединенных Наций, непосредственно связанные с прокуратурой, были предприняты Управлением по наркотикам и преступности (УНП) Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с Международной ассоциацией прокуроров, опубликовавшими доклад<sup>11</sup> для предоставления содействия и ориентиров для государств и их органов прокуратуры или генеральных прокуратур в вопросах пересмотра и/или разработки международных стандартов. Среди стандартов, упомянутых в этом отчете, – Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование; Нормы профессиональной ответственности и Декларация основных прав и обязанностей прокуроров Международной ассоциации прокуроров<sup>12</sup>.

12. В течение 2019 года Специальный докладчик организовал ряд мероприятий, семинаров и бесед, чтобы ознакомиться с оценками и точками зрения, которые послужили важнейшим источником информации и важнейших замечаний для подготовки настоящего доклада. Специальный докладчик выражает признательность

<sup>4</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, prefacio, pág. iii, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2004.

<sup>5</sup> Антониу Гутерриш, 10 декабря 2018 года, URL: <https://www.unodc.org/bolivia/es/Las-actividades-contra-la-corrupcion-son-esenciales-para-construir-la-paz--proteger-los-derechos-humanos-y-garantizar-el-desarrollo-sostenible.html>.

<sup>6</sup> A/72/140, пункт 18.

<sup>7</sup> Там же, пункт 97.

<sup>8</sup> A/HRC/20/19.

<sup>9</sup> Восьмой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 года.

<sup>10</sup> A/HRC/20/19, пункты 58–81. Во избежание дублирования Специальный докладчик ссылается на содержание этого доклада.

<sup>11</sup> *The Status and Role of Prosecutors*, UNODC, 2014, URL: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB\\_role\\_and\\_status\\_prosecutors\\_14-05222\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_role_and_status_prosecutors_14-05222_Ebook.pdf).

<sup>12</sup> Asociación Internacional de Fiscales, *Manual de Derechos Humanos para Fiscales*, pág. 239, 2ª ed. rev., La Haya, 2009.

за весь этот вклад, который послужил важным элементом составления настоящего доклада и позволил лучше очертить работу Специального докладчика по этой теме.

13. Одно из этих мероприятий было проведено Специальным докладчиком в июле 2019 года в Нью-Йорке. Параллельное мероприятие было организовано в рамках Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию для рассмотрения этого вопроса в рамках темы 16 «Мир, справедливость и прочные институты». По этому случаю Специальный докладчик созвал группу экспертов в составе нынешнего президента Международной ассоциации прокуроров и нынешних и бывших прокуроров и генеральных прокуроров из Азии, Африки, Европы и Латинской Америки. В ходе встречи по теме «Независимость органов прокуратуры и их современные проблемы в глобальной перспективе» в рамках правозащитного подхода рассматривался вопрос об ограждении независимости органов прокуратуры от влияния или давления внутри системы, со стороны других органов государства или от структур реальной власти. При этом постоянно отмечалась угроза, которую создает в наше время транснациональная коррупция в повседневной работе и практике прокуратуры со всеми ее негативными последствиями для прав человека.

14. В ноябре 2019 года Специальный докладчик призвал государства-члены, а также различные ассоциации прокуроров и другие организации ответить на ряд вопросов, касающихся воздействия транснациональной коррупции в области прав человека и отправления правосудия. Тридцать два государства-члена и их соответствующие прокуратуры, организации гражданского общества, профессиональные ассоциации прокуроров и видные ученые предоставили информацию и специальные исследования о случаях коррупции, проблемах в расследовании, использовании и преимуществах механизмов международного сотрудничества, предусмотренных в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (далее – Конвенции) и о резонансных случаях борьбы с коррупцией.

### **III. Прокуратура как главный участник борьбы с коррупцией и гарант прав человека**

#### **A. Предыдущие соображения**

15. В предыдущих отчетах<sup>13</sup> и в различных мероприятиях Специальный докладчик уже упоминал о негативном воздействии коррупции на общество в целом и, в частности, на судебную систему, органы прокуратуры и их работников и, в целом, на права человека. Он также подчеркнул важную роль, которую судебная система и, в особенности, прокуроры призваны играть в расследовании и пресечении коррупции, особенно транснациональной коррупции, серьезнейшей современной проблемы, которая в настоящее время затрагивает бесчисленное множество стран.

16. Когда в своем первом докладе Генеральной Ассамблее Специальный докладчик отметил, что Конвенция должна

считаться также основополагающим международно-правовым актом о защите прав человека и поэтому заслуживает постоянного внимания со стороны органов, компетентных в этом вопросе<sup>14</sup>,

он ссылаясь на концепцию, обогащаемую реальностью. Таким образом, остались позади те регрессивные представления, сегодня отброшенные из-за их устарелости, что проблема коррупции не затрагивает институциональной системы органов по правам человека.

17. В этой сходящейся динамике прав человека и борьбы с коррупцией в Организации Объединенных Наций сначала Комиссия по правам человека, а затем Совет по правам человека играли активную и центральную роль. В то время

<sup>13</sup> A/HRC/35/31 и A/72/140.

<sup>14</sup> A/72/140, пункт 29.

Подкомиссия по поощрению и защите прав человека просила подготовить рабочий документ, а затем учредила мандат Специального докладчика по вопросам коррупции и ее воздействия на осуществления прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав<sup>15</sup>. В его трех докладах (2003, 2004 и 2005 годы) были изложены основные концепции связи между коррупцией и правами человека<sup>16</sup>.

18. Впоследствии Совет по правам человека принимал резолюции о негативных последствиях коррупции для осуществления прав человека. В них он подчеркнул «усиливающееся негативное воздействие широко распространенной коррупции на осуществление прав человека» и то, что она «представляет собой одно из препятствий эффективному поощрению и защите прав человека, а также достижению целей развития тысячелетия и других согласованных в международном плане целей в области развития»<sup>17</sup>. Позднее Совет в своей другой резолюции в 2017 году сослался на взаимодополняемость международно-правовых систем борьбы с коррупцией и правами человека, приняв рекомендации на этот счет<sup>18</sup>.

19. Межамериканская комиссия по правам человека – межамериканский орган по правам человека – указала, что в Конвенции имеется ряд положений, касающихся вопросов, имеющих отношение к этому аспекту прав человека. В этой связи она ссылалась на ряд положений Конвенции: правила приема на работу государственных служащих на основе принципов эффективности и прозрачности и таких объективных критериев, как безупречность работы, справедливость и способности (ст. 7); размещение заказа на товары и услуги (ст. 9); участие общества и требования прозрачности, доступа к информации и свободы выражения мнений (ст. 13); меры, направленные на ужесточение уголовного преследования за коррупционные преступления, но с соблюдением гарантий надлежащей законной процедуры и презумпции невиновности, а также ряд связанных с этим норм.

## **В. Проблемы защиты прав человека**

20. Сегодня коррупция становится одним из главных препятствий на пути к достижению Целей устойчивого развития к 2030 году и ее задач в плане осуществления прав человека<sup>19</sup>. Среди разнообразных последствий коррупции выделяется ее влияние на государственные институты, что прямо влияет на их легитимность, и особенно на сферу отправления правосудия. Какой бы ни была ее форма, коррупция всегда возникает за чей-то счет; в конце концов, за счет граждан и их прав человека.

21. Коррупционная практика принимает много новых форм: взяточничество, растрата, отмывание денег, уклонение от уплаты налогов, – и это лишь некоторые из них<sup>20</sup>. Как правило, коррупция становится результатом сращивания и переплетения между структурами и лицами частного сектора и структурами или лицами государственного сектора в целях получения контрактов, продажи продуктов и, в целом, получения частной выгоды от государственных ресурсов, приводя к обогащению недобросовестных государственных чиновников. Решающее значение имеет творческое и эффективное взаимодействие между государствами и международным сообществом. Необходимо укреплять, развивать и легитимизировать эту институциональную структуру с независимыми судьями и прокурорами.

<sup>15</sup> E/CN.4/2003/2–E/CN.4/Sub.2/2002/46, решение 2002/106, стр. 100.

<sup>16</sup> E/CN.4/Sub.2/2003/18, E/CN.4/Sub.2/2004/23 и E/CN.4/Sub.2/2005/18.

<sup>17</sup> A/HRC/RES/21/13.

<sup>18</sup> A/HRC/RES/35/25.

<sup>19</sup> UNODC, “Las actividades contra la corrupción son esenciales para construir la paz, proteger los derechos humanos y garantizar el desarrollo sostenible”, 10 de diciembre de 2018, URL: <https://www.unodc.org/bolivia/es/Las-actividades-contra-la-corrupcion-son-esenciales-para-construir-la-paz--proteger-los-derechos-humanos-y-garantizar-el-desarrollo-sostenible.html>.

<sup>20</sup> A/72/140, пункт 72.

22. Влияние коррупции на права человека – острая проблема, которая заслуживает все большего внимания и отхода от традиционных представлений, согласно которым она имеет мало или вообще не имеет отношения к области прав человека, которая уже в достаточной мере рассматривается другими органами или, еще хуже, она вообще не касается правозащитных органов. Специальный докладчик не может разделить эти ограниченные и парализующие представления, очень схожие с представлениями, бытовавшими несколько десятилетий назад и сводившими сферу прав человека к гражданским и политическим правам.

23. Повестка дня в этой области обширна и сложна. Он включает выполнение государствами нескольких основных функций, к которым относится обязанность предупреждать и обязанность расследовать и наказывать за преступления – вопросы, которые являются прямой компетенцией органов по правам человека.

24. Что касается предупреждения, то с точки зрения прав человека центральное значение имеют такие вопросы, как «прозрачность, показания под присягой, законы о доступе к государственной информации и внешний контроль»<sup>21</sup>, иными словами, ряд позитивных обязательств – институциональных или нормативных – или «обязанности» государств. Что касается ответственности за расследование, судебное преследование и, в соответствующих случаях, наказание за коррупционные деяния, то она вытекает как из законодательства, так и из международных договоров, в частности Конвенции. В этом сходятся функции судебных органов и прокуратуры, важнейших институциональных систем расследования, вынесения решений и наказания при соблюдении гарантий надлежащей правовой процедуры.

25. Вышеизложенное предполагает функционирование системы правосудия, в которую входят органы прокуратуры, которые выполняют центральные функции в борьбе с коррупцией, если они действуют с независимостью, справедливостью и непредвзятостью, направляя расследования, предъявляя обвинения, собирая доказательства, помимо прочих функций, концепций и процессов, в которых, если система не выполняет своих функций – или сама является коррумпированной, – безнаказанность порождает порочный круг, который может привести к новым актам коррупции и нарушениям прав человека.

### **С. Прокуроры: основные участники борьбы с коррупцией**

26. Специальный докладчик одобряет анализ, содержащийся в докладе тогдашнего Специального докладчика Габриэлы Кнауль<sup>22</sup> о прокурорах, в частности ссылки на применимые общие стандарты независимости и беспристрастности прокуроров и положения, установленные в Руководящих принципах, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, и в Нормах профессиональной ответственности и Декларации основных прав и обязанностей прокуроров.

27. Прокуроры, наряду с судьями, являются центральными субъектами акторами функционирования правового государства. Согласно законодательству большинства стран, прокуроры незаменимы при расследовании преступлений, а также в процессе принятия решений, которые могут привести к уголовному процессу и соответствующим наказаниям. Как Специальный докладчик уже упоминал в других случаях, ситуации коррупции и отсутствия беспристрастности приводят к нарушению статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая предусматривает, что каждый имеет на справедливое и публичное разбирательство дела с соблюдением должных гарантий компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Заключительный доклад Консультативного комитета Совета по правам человека о негативных последствиях коррупции для осуществления прав человека, A/HRC/28/73, пункт 28.

<sup>22</sup> A/HRC/20/19.

<sup>23</sup> A/HRC/35/31, пункт 100.

28. В соответствии с международными стандартами функции и действия прокуратуры осуществляются на основе обязательства уважать, защищать и гарантировать признанные права человека<sup>24</sup>. Эти руководящие принципы, учитывающие глобальную проблему коррупции, прямо указывают на необходимость уделения органами прокуратуры особого внимания привлечению к судебной ответственности государственных должностных лиц, совершивших коррупционные преступления. Поэтому одна из основных функций прокуратуры заключается в борьбе с этим явлением<sup>25</sup>.

29. В этом смысле институциональную и социальную ответственность за расследование коррупции и наказание за нее несут судьи и прокуроры как участники системы беспристрастного правосудия, основанного на уважении закона и прав человека. Поскольку одна из функций прокуратуры заключается в том, чтобы выступать от имени общества в целом и защищать общие интересы, должны действовать высокие стандарты поведения, непредвзятости, справедливости и профессионализма. При выборе и назначении необходимо следить за тем, чтобы соблюдались требования профессиональной компетентности, добросовестности и прозрачности.

30. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что доверие граждан к своим институтам отправления правосудия и судебным органам в случаях и ситуациях коррупции обычно связывается с возможностями действенного расследования и наказания коррупционеров. При таком понимании жертвы коррупции не являются посторонними и внешними по отношению к проблеме. Таким образом, они должны заслушиваться в процессе расследования и судебного преследования, что станет важной составляющей участия, прозрачности и недискриминации, и получать надлежащее возмещение.

31. Со своей стороны, правозащитники, как правило, играют ключевую роль в содействии расследованию дел о коррупции, из-за чего те, кто выполняет эти функции, часто становятся объектом насилия. Эти люди должны получать особое внимание и, при необходимости, должны приниматься меры по их защите от мести за сообщения об актах коррупции.

32. Согласно информации и результатам анализа, полученным для подготовки настоящего доклада на ряде совещаний, проведенных в 2019 году, а также материалам, полученным от государств, их прокуратур и организаций, специализирующихся в этом вопросе, практика коррупции стала более сложной и оказывает огромное влияние на работу этих институтов. Это касается не только судебной системы в строгом смысле слова, но и конкретной сферы ответственности прокуратуры.

33. Важно подчеркнуть, что, несмотря на во многих случаях неблагоприятные обстоятельства, в настоящее время имеется значительная группа случаев успешного уголовного расследования и судебного преследования, в которых лица из высоких сфер политической или экономической власти привлекаются к следствию и суду и осуждаются за серьезные коррупционные преступления транснационального масштаба. При этом Специальный докладчик считает, что, несмотря на ряд знаковых случаев эффективных действий, сохраняются укоренившиеся проблемы институционального, нормативного и оперативного характера, из-за которых многие важные расследования оказались заблокированы или безрезультатны. Это не только способствует коррупции, но и ведет к ослаблению систем уголовного правосудия и института прокуратуры и, в целом, институтов защиты прав человека.

<sup>24</sup> Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, руководящий принцип 12 и статья 1, пункт h), Норм профессиональной ответственности и Декларации основных прав и обязанностей прокуроров.

<sup>25</sup> Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, руководящий принцип 15.



## IV. Прокуроры и обязательство международного сотрудничества

34. Независимость прокуратуры охватывается общей сферой независимости суда, гарантированной статьей 10 Всеобщей декларации прав человека. Данное обязательство было разработано в Руководящих принципах, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, и должно быть гарантировано. Это не привилегия, которую государства могут предоставлять или не предоставлять<sup>26</sup>.

35. В обширном перечне обязательств, принятых государствами в соответствии с Конвенцией, которая уже ратифицирована 186 странами, выделяются 2 основных аспекта роли и ответственности прокуроров: независимость и честность прокуроров и международное сотрудничество. Оба аспекта взаимосвязаны, и независимость имеет особое значение.

### A. Независимость, честность и международное сотрудничество

36. Независимость и честность закреплены в Конвенции как важнейшие начала действенного сотрудничества между государствами в расследовании коррупции и наказании за нее<sup>27</sup>. Оба принципа упоминаются в статье 11. Во-первых, в ней говорится о «независимости судебной власти и ее решающей роли в борьбе с коррупцией». Во-вторых, – об обязанности государств-участников принять «меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них». Оба принципа – независимость и честность – установлены в Конвенции как для судей, так и для прокуроров. Таким образом, сотрудники прокуратуры могут с полным основанием играть важнейшую роль в международной борьбе с коррупцией, если они наделены независимостью и если государство принимает меры по укреплению их честности и неподкупности.

37. Взаимная правовая помощь является одним из основных обязательств, предусмотренных в Конвенции, и предусмотрена в самой обширной и тщательно проработанной статье этого международного договора<sup>28</sup>. «Расследования, процессы и действия» по коррупционным преступлениям конкретно указываются в длинном списке<sup>29</sup>. Совместные расследования<sup>30</sup> – еще одно исключительно мощное обязательство по Конвенции. Компетенция предпринимать действия согласно законодательству большинства государств предоставлена именно прокуратуре и ее сотрудникам.

38. Взаимопомощь и сотрудничество сами по себе дают возможности действенного обмена информацией и совместной работы. По мнению экспертов, участвовавших в работе седьмого межправительственного совещания открытого состава по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции, было бы полезно иметь

<sup>26</sup> A/HRC/35/31, пункт 24.

<sup>27</sup> «Статья 11. Меры в отношении судебных органов и органов прокуратуры

1. С учетом независимости судебной власти и ее решающей роли в борьбе с коррупцией каждое государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы и без ущерба для независимости судебных органов, меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них. Такие меры могут включать правила, касающиеся действий судей и работников судебных органов.

2. Меры, аналогичные тем, которые принимаются в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, могут внедряться и применяться в органах прокуратуры в тех государствах-участниках, в которых они не входят в состав судебной власти, но пользуются такой же независимостью, как и судебные органы».

<sup>28</sup> Статья 46.

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Статья 49.

руководящие указания, шаблоны и информацию для содействия правильному составлению просьб о международном сотрудничестве<sup>31</sup>.

39. Все это непосредственно относится к Руководящим принципам, касающимся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, как концептуальной руководящей основе независимости и честности прокуроров, основополагающим предпосылкам, установленным в статье 11 Конвенции для обеспечения легитимности прокуроров при оказании взаимной помощи и проведении совместных расследований. Основная цель содержащихся в них 24 руководящих принципов заключается именно в том, чтобы помочь государствам-членам в решении задач «обеспечения и повышения эффективности, независимости и справедливости лиц, осуществляющих судебное преследование, при проведении уголовного разбирательства» (преамбула). Руководящие принципы дополняются Нормами профессиональной ответственности и Декларацией основных прав и обязанностей прокуроров Международной ассоциации прокуроров при поддержке Комиссии Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

40. Изложенное выше и анализ, содержащийся в докладе, представленном Специальным докладчиком в 2012 году<sup>32</sup>, служат гарантиями и минимальными стандартами, которые должны соблюдаться прокуратурой и уважаться остальными учреждениями как условия, гарантирующие их независимость и беспристрастность. В их числе – области, связанные с требованиями квалификации, отбора и подготовки; статус и условия службы; свобода убеждений и ассоциаций; роль прокуроров в уголовном разбирательстве; дискреционные функции; альтернативы судебному преследованию; отношения с другими правительственными органами или учреждениями и дисциплинарные взыскания.

41. Среди областей сотрудничества выделяются несколько направлений сотрудничества по уголовным делам, которые в основном касаются прокуроров: выдача; передача осужденных для отбывания наказания; взаимная правовая помощь; прекращение уголовных дел; сотрудничество в правоохранительной области и совместные расследования.

42. Это не дополнительные или случайные элементы Конвенции, а существенные вопросы, которые в значительной степени относятся к полномочиям прокуроров. В ходе оценки, проведенной в 2017 году, УНП после изучения ряда докладов, представленных странами в ходе первого цикла механизма рассмотрения хода осуществления Конвенции<sup>33</sup>, констатировал, что в вопросах международного сотрудничества,

страны считают, что их двусторонние и региональные договоры являются «приоритетными» правовыми основаниями выдачи и взаимной правовой помощи по делам о преступлениях, связанным с коррупцией<sup>34</sup>.

43. Эта нормативная и концептуальная логика требует, чтобы действия прокуратуры основывались на объективности, беспристрастности, согласованности и уважении закона, соответствуя международным стандартам и нормам в области прав человека, создавая тем самым необходимые средства обеспечения того, чтобы

<sup>31</sup> SAC/COSP/EG.1/2018/4, Доклад о работе седьмого межправительственного совещания экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, проведенного в Вене 8 июня 2018 года, пункт 18.

<sup>32</sup> A/HRC/20/19. См. также доклад 23-й ежегодной конференции Международной ассоциации прокуроров (Йоханнесбург, Южная Африка), в котором рассматриваются конкретные вопросы независимости прокуратуры; URL: <https://www.iap-association.org/Conferences/Annual-Conferences/23rd-Annual-Conference>.

<sup>33</sup> Глава VII Конвенции регулирует механизмы применения. В пункте 1 статьи 63 учреждается Конференция государств – участников Конвенции с целью «поощрения и изучения» ее применения.

<sup>34</sup> UNODC, *Estado de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Penalización, aplicación de la ley y cooperación internacional*, 2ª ed., 2017, pág. 211.

порученные функции выполнялись прозрачным и ответственным образом для возможности продолжения самого сотрудничества<sup>35</sup>.

## **В. Задачи прокуратуры в области международного сотрудничества**

44. Тема, постоянно затрагивавшаяся в докладах прокуратур, полученных в ходе подготовки настоящего доклада, касалась проблем, связанных с действенным международным сотрудничеством в соответствии со стандартами, установленными в Конвенции.

45. Из ответов на вопросник, распространенный Специальным докладчиком, следует, что большинство прокуратур признают международное сотрудничество, предусмотренное в Конвенции, в качестве средства, способствующего достижению положительных результатов в проведении расследований. Однако ознакомление с докладами позволяет выявить ряд областей совершенствования взаимного сотрудничества в целях повышения эффективности и действенности судебного преследования за коррупцию:

- a) сроки совершения действий;
- b) сотрудничество в выполнении поручений за границей;
- c) повышение эффективности и гибкости координации;
- d) институциональная готовность к судебному преследованию за преступления;
- e) совместные расследования;
- f) общие рекомендации по выявлению доказательств.

46. В конкретном аспекте расследования транснациональной коррупции прокуратуры назвали различные проблемы нормативного, институционального и практического характера, в частности на стадии подготовки следственного дела.

47. В нормативной области необходимо обновить и модернизировать уголовное законодательство, как материальное, так и процессуальное, чтобы располагать надлежащими нормами, позволяющими проводить результативное расследование при одновременном неукоснительном уважении прав человека и соблюдении гарантий прав потерпевшего и/или подозреваемого или обвиняемого. Таким образом, различия в законодательстве, например, в квалификации коррупционных правонарушений и в предусмотренных наказаниях, необходимые сроки для механизмов международного сотрудничества по официальным каналам, уважение прав человека, ограниченное знакомство с многосторонними инструментами развития практики расследования и судебного разбирательства во всех юрисдикциях относятся к числу факторов, ограничивающих возможности успешного проведения расследования и судебного разбирательства по уголовным делам<sup>36</sup>.

48. Многие прокуратуры также обратили особое внимание на встречающуюся неправомерное использование особых прав или процессуального иммунитета как механизма, который часто мешает или препятствует расследованию и привлечению к ответственности высокопоставленных государственных служащих за совершение деяний, составляющих преступление коррупции.

49. Кроме того, они указали, что воспрепятствование расследованию по подобным делам усугубляется тогда, когда запрашиваемая страна не выполняет минимальных стандартов в области прав человека, которые защищают потерпевших или лиц, заявивших о преступлении, что неоднократно препятствовало взаимной помощи по уголовным делам.

<sup>35</sup> A/72/140, пункты 97–106.

<sup>36</sup> Africa-Europe Prosecutors Conference on International Judicial Cooperation on Investigation and Prosecution of Human Trafficking and Migrant Smuggling, Sharm El-Sheikh (Egipto), 18–20 сентября 2018 года, доклад о работе конференции.

50. Ряд прокуратур заявили, что, несмотря на признание государствами-членами своего международного обязательства по содействию возвращению активов, прокуратуры по-прежнему сталкиваются с трудностями в этом вопросе, особенно из-за неурегулированности процессов розыска, контроля и взыскания имущества или ресурсов, в отношении которых ведется расследование.

51. В институциональном плане одна из проблем, с которой все еще сталкиваются некоторые прокуроры, – уважение другими ветвями власти или органами государства их независимости и самостоятельности. В этой связи следует особо отметить действия, способные негативно сказаться на прокуратуре и общественном восприятии беспристрастности уголовного расследования и на невмешательстве политической власти или властей де-факто в работу прокуратуры. Аналогичным образом, отсутствие финансовой независимости ведет к отсутствию людских ресурсов, что уменьшает возможности прокуратуры возбуждать и проводить расследования в разумные сроки.

52. Отсутствие самостоятельности и функциональной независимости, в дополнение к подрыву доверия к органам прокуратуры и подрыву доверия общественности к отправлению правосудия, позволяет покрывать возможные коррупционные правонарушения. Независимость, однако, не может идти вразрез с подотчетностью<sup>37</sup>; она приобретает особую важность в тех системах, в которых прокуратура полностью независима, а исполнительная или законодательная власть не контролирует ее работу<sup>38</sup>.

53. Прокурор, как и судья, автоматически лишается права вмешиваться в дело, в котором он имеет или может иметь личный или частный интерес. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы считает, что в свете их высокой степени ответственности в отношении прокуроров могут действовать определенные условия и ограничения, направленные на обеспечение последовательности, беспристрастности и честности при принятии ими своих решений<sup>39</sup>.

54. Формирование в обществе мнения о возможной предвзятости в их действиях показывает скептицизм в отношении действий против коррупции и подрывает легитимность отправления правосудия и эффективность государственных учреждений. Из этого следует, что действий прокуратуры по борьбе с коррупцией недостаточно: необходимо также, чтобы ее действия становились известны обществу<sup>40</sup>.

55. Организации гражданского общества сообщили Специальному докладчику, что в ряде юрисдикций отсутствуют эффективные механизмы подотчетности прокуроров для информирования общества о ходе или результатах расследований в области транснациональной коррупции. Кроме того, они указали, что не имеется доступа или не публикуются периодические доклады для информирования о результатах расследований, а также отсутствуют необходимые статистические данные для определения того, сколько дел было передано в суд, а также значения судебного решения, особенно по делам, получившим известность в масштабах всей страны.

56. Подотчетность прокуратуры нельзя понимать как синоним ущемления их независимости и самостоятельности. В общем плане это обязательство приобретает особую важность в тех системах, в которых прокуратура полностью независима, а ее деятельность не контролируется со стороны исполнительной или законодательной власти<sup>41</sup>.

57. В практическом плане различия в законодательстве, например, в квалификации коррупционных правонарушений и в предусмотренных наказаниях, необходимые сроки для механизмов международного сотрудничества по официальным каналам,

<sup>37</sup> A/HRC/17/30/Add.3, пункт 18.

<sup>38</sup> A/HRC/20/19, пункт 84.

<sup>39</sup> CDL-AD (2010) 040, пункт 17.

<sup>40</sup> Таким образом, создание в прокуратуре структурного подразделения общественных связей важно для информирования общественности о результатах работы ее системы.

<sup>41</sup> A/HRC/20/19, пункт 84.

соблюдение процессуальных гарантий и прав человека, ограниченное знакомство с многосторонними инструментами развития практики расследования и судебного разбирательства во всех юрисдикциях относятся к числу факторов, ограничивающих возможности успешного проведения расследования и судебного разбирательства<sup>42</sup>.

58. Специализированное обучение прокуроров, экспертов, сотрудников полиции и других сотрудников государственных органов, связанных с расследованием преступлений и с отправлением правосудия в целом, на основе правозащитного подхода должно быть постоянной задачей прокуратуры. В свете нового характера стоящих перед ними задач и новых форм коррупции, необходимо разработать специализированные программы с упором на права человека, предоставляющие прокурорам и их сотрудникам необходимые знания, позволяющие им достигать высоких стандартов качества результатов расследования, а также увеличить число конкретных процессуальных результатов и надежных расследований, подкрепляемых доказательствами, полученными с соблюдением стандартов прав человека и процессуальных гарантий.

59. Наконец, новые тенденции в сфере информационных технологий также диктуют необходимость программ, предназначенных для прокуроров и их сотрудников. Важно, чтобы они были обучены использованию современных технологий и программ или приложений, составляющих арсенал уголовного расследования, особенно тех, которые предназначены для получения доказательств с помощью криминалистической экспертизы.

## **V. Передовой опыт и нерешенные проблемы органов прокуратуры в области сотрудничества и борьбы с коррупцией**

### **A. Получившие известность случаи международного сотрудничества**

60. На основе информации, полученной Специальным докладчиком, были приняты к сведению последовательные действия или меры политики, которые позволили получить полезные наработки и, в конечном итоге, добиться успеха не только в проведении расследований, но и в конечном счете в судебном преследовании и уголовном наказании виновных.

61. В результате скоординированной работы между органами прокуратуры разных стран в последнее время достигнуты значительные результаты в области борьбы с транснациональной коррупцией благодаря взаимной правовой помощи, а в ряде случаев также проведению совместных расследований. Они стали светом в конце туннеля, и надо идти в этом направлении, всемерно расширяя эту практику при выполнении обязательств и полномочий, предусмотренных в Конвенции, в интересах общества, чьи права могут быть затронуты.

62. Так, расследование, проведенное по делу «Лава-жату», в отношении преступлений, совершенных в Латинской Америке и других регионах некоторыми строительными компаниями Бразилии, дало показательный пример развертывания процесса действенного международного сотрудничества судей и прокуроров ряда государств и территорий. Налаживание прокурорами разных стран и территорий действенного сотрудничества в расследовании коррупционных действий, совершавшихся на разных континентах, само по себе является важной вехой. Кроме проведения совместных расследований были предприняты инициативы, направленные на заключение сделок с правосудием или налаживание действенного сотрудничества на основе существенного прогресса, достигнутого в результате этого сотрудничества.

<sup>42</sup> Africa–Europe Prosecutors Conference on International Judicial Cooperation on Investigation and Prosecution of Human Trafficking and Migrant Smuggling, Sharm El-Sheikh (Egipto), 18–20 сентября 2018 года, доклад о работе конференции.

63. Например, по состоянию на сентябрь 2019 года бразильское правосудие направило 384 запроса о сотрудничестве в 61 страну. В свою очередь Бразилия и ее органы прокуратуры и суды получили 497 запросов о предоставлении информации и сотрудничестве из 39 стран или территорий, в том числе 191 из Перу и 110 из Швейцарии. Странами, в которые направлено наибольшее количество запросов из Бразилии, были Швейцария и Соединенные Штаты Америки, из которых была получена ценная информация о финансовых и банковских операциях с незаконно полученными средствами, т. е. в целом о различных звеньях в цепи транснациональной коррупции<sup>43</sup>.

64. Некоторые прокуроры также отметили положительное влияние оказания помощи в борьбе с коррупцией, главным образом путем обмена информацией и координации административных мер в ходе расследований в других регионах. Например, благодаря международному сотрудничеству между Оманом и Швейцарией в 2019 году Оман смог вернуть, с помощью содействия, оказанного швейцарской стороной, изъятые активы, полученные в результате взяток и отмывания денег<sup>44</sup>.

65. Специальный докладчик хотел бы особо отметить важную работу, проводившуюся до 2019 года Международной комиссией по борьбе с безнаказанностью в Гватемале (МКББГ), которая была создана Организацией Объединенных Наций и правительством Гватемалы для взаимного сотрудничества в области расследований, получив полномочия по расследованию и взаимодействию в соответствии с законодательством страны в связи с разбирательством по ряду преступлений, в том числе коррупционным<sup>45</sup>. МКББГ можно считать одной из наиболее актуальных антикоррупционных инициатив, реализованных на сегодняшний день. Она представляла собой независимый международный политический, организационный и финансовый орган, состоящий из судей, прокуроров и сотрудников правоохранительных органов из более чем 20 стран. За 12 лет своего существования она сыграла важнейшую роль в раскрытии случаев коррупции и судебном преследовании за нее должностных лиц, предпринимателей и торговцев наркотиками.

66. Специальный докладчик также хотел бы особо отметить важный вклад Миссии по поддержке борьбы с коррупцией и безнаказанностью в Гондурасе (МПБКБГ), которая сосредоточила свое внимание не только на соответствующих делах, в которых были замешаны государственные и частные коррупционные сети, в которых были получены успешные результаты, но и внесла вклад в реформу и укрепление государственных институтов для предотвращения того, чтобы язва коррупции еще больше подорвала авторитет ее властей и политической системы. Специальный докладчик осуждает решение, принятое в январе 2020 года, не продлевать ее мандат<sup>46</sup>.

67. В Европе также отмечается значительный прогресс в борьбе с международной коррупцией. Европейское агентство по сотрудничеству в области уголовного правосудия (Евроюст) развивает и совершенствует координацию расследований и судебного преследования, а также сотрудничество между властями государств-членов. Прокуратуры подчеркивают полезность Евроюста, особенно в том, что касается конкретных знаний, которые часто требуются для надлежащего рассмотрения дел, расследуемых прокуратурами.

68. В его задачи входит оказание помощи прокуратурам и другим следственным органам Европейского союза в случаях тяжких преступлений, которые могут затрагивать два или более государств-членов или повлечь за собой привлечение к ответственности по итогам операций, проведенных властями государств-членов, Агентством Европейского союза по сотрудничеству правоохранительных органов

<sup>43</sup> Asesoría Jurídica de la Secretaría de Cooperación Internacional de la Procuraduría General del Brasil, septiembre de 2019.

<sup>44</sup> Вопросник, представленный Специальному докладчику Оманом на основе просьбы, направленной странам в отношении подготовки настоящего доклада.

<sup>45</sup> CICIG, Informe final de cierre, *El legado de la justicia en Guatemala*, 2019, URL: [https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia\\_SI.pdf](https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf).

<sup>46</sup> См. [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-003/20](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-003/20).

(Европолом), Европейской прокуратурой и Европейским управлением по борьбе с мошенничеством (ЕУБМ), и предоставленной ими информации.

69. В соответствии с решением Европейского парламента<sup>47</sup> Европейская прокуратура, как ожидается, начнет функционировать в конце 2020 года – начале 2021 года. Это независимое ведомство, которое занимается расследованием, судебным преследованием и отправлением правосудия по делам о преступлениях против бюджета Союза, таким как мошенничество, коррупция или трансграничное мошенничество, связанное с налогом на добавленную стоимость (НДС), на сумму более 10 млн евро<sup>48</sup>.

## **В. Неподкупность суда и предупреждение коррупции в прокуратуре**

70. Статья 11 Конвенции приобретает особое значение, поскольку она требует от государств принимать меры, направленные на укрепление честности и неподкупности судей и недопущение коррупции в судебной системе, без ущерба для их независимости. Кроме того, там, где прокуратура не является частью судебной власти, но пользуется такой же независимостью, Конвенция прямо разрешает государствам применять аналогичные меры.

71. Коррупция или бездействие отрицательно сказываются в целом на правовом государстве и, в частности, на таких институтах, как органы прокуратуры, в случае нарушения их независимости, что ослабляет соблюдение основных прав. Если на прокуратуру оказывают влияние, нейтрализуют или лишают самостоятельности в процессе принятия решений из-за обстоятельств, не связанных с теми, которые связаны с их профессиональной деятельностью, создается культура безнаказанности.

72. Нет единой системы или модели прокуратуры, которая позволила бы оградить ее от воздействия коррупции<sup>49</sup>. Хотя справедливо, что это явление часто распространено в тех странах, где концепции разделения властей и независимости, честности и неподкупности судей и прокуроров укоренились в меньшей степени, Специальный докладчик считает, что свобода усмотрения, которой располагает прокурор при толковании и решении вопросов, относящихся к его юрисдикции, создает для него особые коррупционные риски.

73. Например, в некоторых странах созданы специализированные подразделения, которым поручено принимать жалобы и предлагать, в случае необходимости, отказывать в их рассмотрении или прекращать его<sup>50</sup>. Эти подразделения могут выполнять результативную работу только при наличии протокола действий и надлежащего контроля за прекращением рассмотрения жалоб. В противном случае их деятельность может стать «предлогом для создания извращенных стимулов и рассадником коррупции в прокуратуре»<sup>51</sup>.

74. В этом смысле человек, готовый отдать приоритет своим личным, групповым или узкопартийным интересам перед теми, которые должны определять правильную работу прокуратуры, становится угрозой для надлежащего функционирования прокуратуры и, следовательно, для правового государства и гарантий прав человека.

<sup>47</sup> Постановление Совета (ЕС) 2017/1939 от 12 октября 2017 года о расширении сотрудничества в целях создания Европейской прокуратуры вступило в силу 20 ноября 2017 года. Парламент своим законодательным постановлением от 5 октября 2017 года одобрил проект постановления Совета.

<sup>48</sup> Parlamento Europeo, fichas temáticas sobre la Unión Europea, “La cooperación judicial en materia penal”, 2019.

<sup>49</sup> Из-за конфиденциального характера информации, полученной Специальным докладчиком, он не может привести конкретные примеры.

<sup>50</sup> В частности, в Чили имеются подразделения по рассмотрению менее сложных дел (ПМСД), а в Гватемале – подразделения по оперативному принятию решений (ПОР).

<sup>51</sup> Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Fundación para el Debido Proceso y Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*, México, 2017, pág. 38, URL: [http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares\\_fiscales\\_diagramacion\\_v3.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf).

Таким образом, когда прокуратура подчинена исполнительной власти, гарантии ограждения от давления извне более необходимы, если они устанавливаются для ее защиты от любого ненадлежащего политического влияния<sup>52</sup>.

75. Несколько прокуроров сообщили, что для обеспечения полного, эффективного и прозрачного управления работой прокуроров имеются кодексы или комиссии по этике и добросовестности, а также руководящие принципы этического поведения и регулирования конфликта интересов для выявления, расследования и, в случае необходимости, привлечения к ответственности в случаях сокрытия конфликта интересов, а также нарушений принципов справедливости, честности и неподкупности, беспристрастности, добросовестности, независимости, конфиденциальности и законности. Однако, несмотря на значительный прогресс, многие прокуроры все еще отмечают отсутствие комиссий или этических кодексов.

76. *Программы профилактики.* В ряде систем прокуратуры разработаны и осуществляются стратегии для разработки и реализации планов профилактического и дисциплинарного контроля для выявления и расследования возможных коррупционных деяний в прокуратуре и наказания за них. В этой связи следует отметить в качестве примера используемую в Колумбии стратегию «стеклянных карманов», которая призвана сделать прозрачным поведение должностных лиц и ставит цель изживания социально опасной коррупционной практики, в том числе в системе отправления правосудия, в которую, по определению, входят суды, центры судебного обслуживания, прокуратура и судебная полиция.

77. *Руководящие документы.* Некоторые прокуратуры также подготовили инструкции по расследованию коррупционных преступлений, принципы этического поведения и в отношении конфликта интересов, а также материалы передового опыта организации работы в органах прокуратуры и защиты информации и архивных систем. Руководящие принципы деятельности прокуроров – это, в частности, справедливость, честность и неподкупность, беспристрастность, добросовестность, независимость, конфиденциальность и уважение к закону.

78. *Декларация об имуществе интересов.* В некоторых юрисдикциях для выполнения обязательств, установленных в статье 11 Конвенции, прокуроры обязаны представить декларацию о своем имуществе и интересах, включая сведения о своих супругах, партнерах и детях. Чтобы укрепить доверие к прокуратуре, государствам-членам необходимо принять более строгие обязательства в области имущественной прозрачности прокуроров.

79. *Внутренний контроль.* Важное значение в борьбе с коррупцией имеет создание специальных органов прокуратуры для расследования преступлений, связанных с коррупцией, и судебного преследования и наказания за них, а также специальных органов внутренней безопасности прокуратуры для проведения проверок в отношении ее работников в случаях возможных нарушений.

## VI. Заключение

80. Пагубные последствия коррупции для прав человека и институциональных структур доказаны в таких аспектах, как концентрация власти и отсутствие прозрачности государственного управления. Кроме того, коррупция прямо влияет на обязанность государств выделять максимум имеющихся ресурсов для осуществления экономических, социальных и культурных прав населения, что, в частности, затрагивает самые бедные слои общества и детей.

81. Во всех правовых традициях сотрудники прокуратуры, при всех различиях в употребляемой в их отношении терминологии, занимают ключевые позиции в системе уголовного правосудия и выполняют обязанности, имеющие самое важное значение в борьбе с коррупцией. Действенное отправление правосудия невозможно, если его органы, осуществляя эту важную и ответственную функцию, не могут действовать

<sup>52</sup> Comisión de Venecia, CDL-AD (2010)040, párr. 83.



независимо, честно и беспристрастно, на началах самостоятельности, объективности и непредвзятости. Содействие укреплению их независимости и их ограждение как от подчинения частным целям политической власти, так и от влияния власти коррупции составляет приоритетную задачу развития системы защиты прав человека.

82. Конвенция является важнейшим универсальным правовым и институциональным инструментом противодействия коррупции и вместе с тем ведет к созданию условий, способствующих соблюдению прав человека. После ее принятия в 2003 году начался плодотворный и необратимый процесс сближения и усиления взаимодействия между борьбой с коррупцией и защитой прав человека. По сути, прежде всего потому, что для борьбы с коррупцией и ее различными проявлениями в государственных учреждениях крайне важна законная и уважающая права человека институциональная основа с независимыми судебными системами.

83. Независимость и беспристрастность судей и прокуроров составляет одну из предпосылок и одновременно прямо выраженную основную норму Конвенции. Жизнеспособность основных норм Конвенции в таких важных областях, как международная судебная помощь и совместные расследования, будет серьезно подорвана, если у прокуратуры не будет условий независимости и честности, необходимых аспектов их внутренней и международной легитимности.

84. Легитимные и уважающие права человека институты с независимыми судебными системами необходимы для противодействия коррупции и ее различным проявлениям в государственных учреждениях. В этой сходящейся динамике поощрения прав человека и борьбы с коррупцией в Организации Объединенных Наций сначала Комиссия по правам человека, а затем Совет по правам человека играли активную и центральную роль<sup>53</sup>.

## **VII. Рекомендации**

85. Важно продолжать поощрять и развивать сходящуюся динамику прав человека и борьбы с коррупцией в Организации Объединенных Наций с учетом воздействия коррупции на осуществление прав человека. Необходимо и далее укреплять и активизировать взаимодополняемость международно-правового регулирования в вопросах борьбы с коррупцией и прав человека.

86. Независимо от правовой или институциональной модели, борьба с коррупцией должна стать одним из главных приоритетов всех систем прокуратуры, действующих независимо и непредвзято и руководствующихся требованиями прав человека и защиты жертв и правозащитников.

87. Что касается ответственности за расследование, судебное преследование и, в соответствующих случаях, наказания за коррупционные деяния, то она вытекает как из законодательства стран, так и из международных договоров, в частности Конвенции. В этом совпадают функции судебных органов и прокуратуры, важнейших институтов по расследованиям, судебному преследованию и наказанию с соблюдением процессуальных гарантий. Для этого важно обеспечить уважение независимости и институциональной и финансовой самостоятельности прокуратуры.

88. Особое значение в функциональной и институциональной независимости прокуроров имеют Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование. Их применение и всемерное распространение имеют большую важность. Руководство дополняется Нормами профессиональной ответственности и Декларацией основных прав и обязанностей прокуроров.

89. Доверие граждан к их институтам отправления правосудия и судебным органам должно и впредь укрепляться на основе их возможностей по результативному расследованию и наказанию коррупционеров. Это требует того, чтобы деятельность прокуратуры строилась на началах объективности, беспристрастности, согласованности и законности, соответствуя международным стандартам и нормам в

<sup>53</sup> A/HRC/RES/21/13 и A/HRC/RES/35/25.

области прав человека, таким как Руководящие принципы, создавая тем самым необходимые средства обеспечения того, чтобы порученные функции выполнялись прозрачным и ответственным образом для возможности продолжения самого сотрудничества.

90. Крайне важно, чтобы организационная структура прокуратуры включала специализированные подразделения по борьбе с коррупцией. Эти подразделения должны обладать необходимой профессиональной и финансовой самостоятельностью, чтобы они имели возможность проводить независимые и надежные расследования.

91. В нормативной области необходимо обновить и модернизировать уголовное законодательство, как материальное, так и процессуальное, чтобы располагать надлежащими нормами, позволяющими проводить результативное расследование при одновременном неукоснительном уважении прав человека и соблюдении гарантий прав потерпевшего и/или подозреваемого или обвиняемого.

92. На институциональном уровне необходимо укреплять уважение другими ветвями власти или органами государства их независимости и самостоятельности. Это должно включать адекватные бюджетные ресурсы, призванные оградить такую независимость и самостоятельность. Однако независимость не противоречит прозрачности, подотчетности, показаниям под присягой, законам о доступе к государственной информации и внешнему контролю.

93. Необходимо в первоочередном порядке разработать специальные программы, предоставляющие прокурорам и их сотрудникам необходимые знания, позволяющие им достигать высоких стандартов качества результатов расследования, а также использовать современные технологии или приложения, составляющие арсенал уголовного расследования, подкрепляя его с помощью доказательств, полученных с соблюдением стандартов прав человека и процессуальных гарантий.

94. В практической работе необходимо и далее устранять пробелы в регулировании таких вопросов, как квалификация коррупционных правонарушений и типология наказаний, необходимые сроки международного сотрудничества по официальным каналам и соблюдение процессуальных гарантий и прав человека. Это должно сопровождаться обучением и специальной подготовкой прокуроров, экспертов, сотрудников полиции и других сотрудников государственных органов, в частности связанных с расследованием преступлений, на основе правозащитного подхода, что необходимо считать постоянной задачей прокуратуры.

95. Государствам, которые еще не имеют их, необходимо принять конкретные этические кодексы прокуратуры в соответствии с международными принципами и стандартами, которые должны регулировать их поведение при выполнении ими своих функций, позволяющие выявлять, предотвращать и применять санкции в отношении действий, которые угрожают независимости и честности прокуратуры, а также предусматривать профилактические меры, направленные на укрепление этой самостоятельности и честности.

96. В целях укрепления и повышения эффективности международного сотрудничества между прокуратурами, предусмотренного в Конвенции, необходимо уточнить некоторые области и процедуры, такие как различия в сроках рассмотрения; возможность производства следственных действий за рубежом; усиление совместных расследований для предотвращения дублирования следственных действий и согласование порядка собирания доказательств.

97. Жертвы коррупции не являются посторонними и внешними по отношению к проблеме. Они должны заслушиваться в процессе расследования и судебного преследования, что станет важной составляющей участия, прозрачности и недискриминации, и получать надлежащее возмещение.

98. Правозащитники часто играют важную роль в расследовании дел о коррупции. Поэтому те, кто выполняет эти функции, часто становятся объектом насилия. Эти люди должны получать особое внимание и, при необходимости, должны приниматься меры по их защите от мести за сообщения об актах коррупции.

## Приложение

### Список государств и организаций, ответивших на вопросник

#### А. Государства

Азербайджан. Постоянное представительство при Организации Объединенных Наций  
Армения. Аппарат Генерального прокурора  
Венгрия. Постоянное представительство при Организации Объединенных Наций  
Дания. Генеральная прокуратура Дании  
Иордания. Постоянное представительство при Организации Объединенных Наций  
Ирландия. Директор генеральной прокуратуры  
Испания. Генеральная прокуратура  
Италия. Министерство иностранных дел и международного сотрудничества  
Йемен. Йеменский клуб судей  
Канада. Государственная служба обвинений  
Колумбия. Постоянное представительство при Организации Объединенных Наций  
Коста-Рика. Прокуратура  
Куба. Прокуратура  
Кыргызстан. Постоянное представительство при Организации Объединенных Наций  
Литва. Аппарат Генерального прокурора  
Люксембург. Генеральная прокуратура  
Маврикий. Постоянное представительство при Организации Объединенных Наций  
Мальдивские Острова. Аппарат Генерального прокурора  
Марокко. Постоянное представительство при Организации Объединенных Наций  
Мексика. Генеральная прокуратура Республики  
Оман. Аппарат Генерального прокурора  
Панама. Генеральная прокуратура  
Польша. Аппарат Генерального прокурора  
Португалия. Генеральный прокурор Республики  
Республика Молдова. Аппарат Генерального прокурора  
Северная Македония. Постоянное представительство при Организации Объединенных Наций  
Сербия. Постоянное представительство при Организации Объединенных Наций  
Словакия. Аппарат Генерального прокурора  
Турция. Аппарат Генерального прокурора  
Уругвай. Генеральная прокуратура  
Чили. Прокуратура  
Швейцария. Прокуратура Конфедерации  
Эстония. Аппарат Генерального прокурора

**В. Международные организации, организации гражданского общества и академические организации**

Ибероамериканская ассоциация прокуратур

Международная ассоциация прокуроров

Международная комиссия юристов

Стефан Фойгт, директор Института права и экономики Гамбургского университета

Центр мира и прав человека, Центральный университет Венесуэлы

---