



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/65/Add.1
8 February 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят седьмая сессия

Пункт 11 d) предварительной повестки дня

ГРАЖДАНСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА, ВКЛЮЧАЯ ВОПРОСЫ
НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕЙ, ОТПРАВЛЕНИЯ ПРАВОСУДИЯ,
БЕЗНАКАЗАННОСТИ

Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей
и адвокатов г-на Парамы Кумарасвами, представленный
в соответствии с резолюцией 2000/42 Комиссии

Добавление

Доклад о миссии в Беларусь*

Резюме

Настоящий доклад посвящен миссии по установлению фактов в Беларусь, осуществленной с 12 по 17 июня 2000 года Специальным докладчиком по вопросу о независимости судей и адвокатов в соответствии с мандатом, который содержится в резолюции 1994/41 Комиссии по правам человека от 4 марта 1994 года и который был возобновлен еще на три года в резолюции 2000/42 от 20 апреля 2000 года.

* Резюме настоящего доклада о миссии распространяется на всех официальных языках. Сам доклад о миссии, который содержится в приложении к настоящему документу, воспроизводится только на языке представления и на русском языке.

Вопросы, изученные Специальным докладчиком, кратко могут быть изложены следующим образом:

- a) состояние дел в сфере отправления правосудия, и в частности в вопросах независимости судебных органов и беспристрастности их сотрудников;
- b) референдум 1996 года и его последствия для независимости судебных органов и соблюдения принципа господства права в Беларуси;
- c) система юридического образования и квалификация, необходимая для получения разрешения заниматься юридической практикой;
- d) сообщения об угрозах, преследовании и запугивании, которым подвергаются судьи и адвокаты; и
- e) соответствие законов Беларуси международным нормам.

В ходе миссии Специальный докладчик встретился с сотрудниками государственных органов, включая представителей министерства иностранных дел, министерства юстиции и администрации президента. Специальный докладчик также встретился с представителями Конституционного суда, Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, районного суда и прокуратуры. Были также проведены консультации с различными неправительственными организациями, представителями ассоциаций адвокатов, научных кругов и частными лицами. Поездка Специального докладчика ограничилась городом Минск.

Специальный докладчик признает, что Беларусь - это страна, находящаяся на переходном этапе и серьезно страдающая от экономических невзгод и последствий Чернобыльской аварии. Однако активная концентрация и сосредоточение исполнительной власти в руках президента превратили систему государственного управления из парламентской демократии в авторитарное правление. В результате система отправления правосудия вместе со всеми ее институтами, а именно судебными органами, прокуратурой и адвокатурой, была подорвана и больше не воспринимается как самостоятельная и независимая. Таким образом, принцип господства права не действует.

Правительство, похоже, совершенно игнорирует свои обязательства по международным договорам в области прав человека, которые оно ратифицировало и которые имеют приоритет по отношению к внутренним законам. Конституция и все

законы должны быть приведены в соответствие с международными договорами, которые правительство добровольно ратифицировало. Кроме того, в статье 8 Конституции предусмотрен "приоритет общепризнанных принципов международного права".

Референдум 1996 года по вопросу о Конституции

Специальный докладчик глубоко обеспокоен тем, что референдум 1996 года проходил вопреки нормам права и в нарушение принципа независимости судебной системы. Явное пренебрежение к решению Конституционного суда о том, что референдум носит всего лишь консультативный характер, подрывает принцип господства права и ту уравнивающую роль, которую судебная система играет как третья ветвь власти. Решения Конституционного суда имеют обязательную силу, и отмена решения фактически представляет собой вмешательство в судебный процесс и противоречит принципу 4 принятым Организацией Объединенных Наций Основных принципов независимости судебных органов.

Предоставление президенту на основании поправки к Конституции параллельных законодательных полномочий, позволяющих ему осуществлять законодательную власть путем издания декретов в исключительных ситуациях, привело к безраздельному правлению на основании декретов президента. Тот аргумент, что такие полномочия на осуществление законодательной власти имеют важное значение, потому что на прохождение законов через парламент уходит много времени, является несостоятельным. Это сводит на нет сам принцип разделения власти, имеющий основополагающее значение для торжества права.

Необходимо пересмотреть вызывающую разногласия Конституцию 1996 года и отменить чрезмерные исполнительные полномочия президента. Это поможет восстановить баланс между тремя ветвями государственной власти в соответствии с доктриной разделения власти. Так, в частности, необходимо отменить статью 84 (11) Конституции, которая наделяет президента полномочиями освобождать от должности судей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего хозяйственного суда. Кроме того, необходимо также отменить статью 101, которая наделяет президента законодательными полномочиями "в силу особой необходимости". В этой связи необходимо ретроактивно отменить декрет президента № 40 от 23 ноября 1999 года, указ президента № 289 1998 года и аналогичные репрессивные декреты и компенсировать любой ущерб, причиненный кому-либо вследствие осуществления этих актов. Что касается делегирования парламентом президенту законодательных полномочий в

соответствии с первым пунктом статьи 101, то такое делегирование должно быть строго ограничено в соответствии с требованиями этой статьи. Исполнительная власть должна оставаться подотчетной парламенту.

Специальный докладчик обеспокоен освобождением от должности после проведения референдума судьи Михаила Пастухова. Основание, указанное в указе президента о его освобождении от должности, не предусмотрено статьей 18 Закона о Конституционном суде Республики Беларусь, которая регулирует досрочное прекращение полномочий судьи Конституционного суда. Кроме того, процедура, указанная в этом положении, а именно то, что освобождение должно производиться по рекомендации Конституционного суда и осуществляться национальным парламентом, не была соблюдена. К тому же, еще одно приведенное основание для освобождения - статья 84 (11) Конституции - разрешает президенту освобождать от должности судей Конституционного суда только по основаниям, предусмотренным законом. По мнению Специального докладчика, у президента не было полномочий для освобождения от должности судьи Пастухова на основании вышеприведенных законов. Нельзя оправдать действия президента и статьей 146 Конституции, которая предусматривает формирование органов власти в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящей Конституции. Президент прямо заявил, что на основании референдума в Конституцию были лишь внесены изменения и что изменения и новая Конституция - это не одно и то же.

Специальный докладчик считает, что судья Пастухов был освобожден от должности без соблюдения надлежащих процедурных гарантий, предусмотренных законодательством Беларуси и принципами 17 и 18, принятых Организацией Объединенных Наций, Основных принципов независимости судебных органов. Кроме того, его освобождение от должности стало явной попыткой президента определить будущий состав суда. Четверо других судей, которые не подали в отставку, были вновь назначены в состав суда, когда он заново формировался в январе 1997 года.

Судебная система

Контроль со стороны исполнительной власти за судебными органами и то, как в отношении независимых судей предпринимаются репрессивные действия, похоже, породили у многих судей чувство безразличия в отношении того значения, которое имеет независимость судебных органов в системе. Многие, похоже, смирились с порочными методами назначения, продвижения по службе и дисциплинарного наказания, а также с условиями службы. Эти методы являются нарушением международных и региональных минимальных стандартов независимости судебной системы.

Судьи должны хорошо понимать концепцию независимости судебной системы, ее ценности и принципы, для того чтобы в полной мере содействовать реализации прав человека, демократии и устойчивого развития нации. Поэтому судьи должны проходить соответствующую профессиональную подготовку.

Существование независимой судебной системы требует не только принятия соответствующих правовых положений, но и обеспечения всяческого уважения к независимости судебных органов на практике. По мнению Специального докладчика, создание надзорной межведомственной комиссии для осуществления контроля за делами или прямого вмешательства в отдельные дела со стороны сотрудников государственных органов представляет собой неправомерное и необоснованное вмешательство в судебный процесс. Правительству необходимо упразднить эту комиссию.

Процесс отбора судей должен обеспечивать отбор кандидатов на основе объективных критериев, и это должно быть видно широкой общественности, иначе независимость судебной системы окажется под сомнением. Специальный докладчик считает, что предоставление президенту полной свободы действий в деле назначения и освобождения судей от должности не согласуется с независимостью судебной системы. Исполнительная власть может участвовать в формальном процессе назначения, но не в отборе, продвижении по службе или привлечении к дисциплинарной ответственности судей.

Особую озабоченность у Специального докладчика вызывает процедура назначения судей в Конституционном суде. По его мнению, передача полномочий по назначению шести судей Конституционного суда в полное распоряжение президента представляет собой угрозу независимости суда. Такой процесс отбора не требует от президента проведения консультаций с работниками судебных органов или с представителями более широких юридических кругов в целях выявления наиболее подходящих кандидатов. Эта процедура отличается отсутствием транспарентности и не основывается на четко определенных и известных общественности критериях. Президент также назначает Председателя Конституционного суда, который играет определенную роль в выдвижении кандидатов на другие шесть постов судей Конституционного суда. Это еще больше увеличивает влияние президента на формирование состава суда. Абсолютный характер роли президента в деле назначения судей Конституционного суда означает, что этот суд, вероятно, не может считаться независимым от исполнительной власти.

Правительство должно учредить законом независимый совет по вопросам судебной практики для отбора, продвижения по службе и привлечения к дисциплинарной ответственности судей, с тем чтобы выполнить требования принципа 10 основных

принципов независимости судебных органов, пункта 1.3 Общих принципов Европейской хартии о статуте судей 1998 года и пункта 3 Будапештских выводов о гарантиях независимости судей - оценка судебной реформы. Специальный докладчик считает, что только процесс отбора судей независимым советом по вопросам судебной практики поможет выполнить двойное требование фактической и формальной беспристрастности.

Срок пребывания судей в должности будет играть решающую роль в обеспечении того, чтобы судьи могли принимать решения по находящимся на их рассмотрении вопросам без какого-либо неправомерного влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, поскольку слишком короткий срок пребывания в должности сделает судей уязвимыми перед давлением, оказываемым в связи с повторным назначением. Возможности для такого давления увеличиваются, если полномочия, связанные с повторным назначением, переданы под контроль исполнительной власти, поскольку именно исполнительная власть зачастую выступает в суде как одна из сторон или заинтересована в результатах судебного разбирательства, проводимого судьями. Специальный докладчик ранее уже делал вывод, что пятилетний срок пребывания судей в должности является слишком коротким для обеспечения независимости судебных органов. Аналогичное мнение высказывали и суды других юрисдикций.

Поскольку судьи, назначаемые на должность с испытательным сроком, не имеют гарантий сохранения должности, что имело бы важное значение для обеспечения их независимости, система назначения судей с испытательным сроком и бессрочное назначение на должность должны находиться исключительно под контролем независимого совета по вопросам судебной практики.

Проблемы, связанные с коротким первоначальным сроком пребывания в должности, усугубляется наличием большого числа неопытных судей. Многие люди, с которыми встречался Специальный докладчик в ходе миссии, выражали обеспокоенность по поводу того, что большое число неопытных судей, плохие условия их службы и их зависимость от правительства ставят под угрозу независимость судебной системы и расширяют возможности для оказания давления на судей и для коррупции.

Условия службы судей не регулируются должным образом законом. Низкий уровень их вознаграждения и их зависимость от исполнительной власти и администрации президента в вопросах продвижения по службе и обеспечения других минимальных условий службы ставят под угрозу способность судей принимать самостоятельные решения по делам. Низкий уровень вознаграждения создает также возможности для коррупции среди судей. Судебная система должна занимать важное место в

государственном бюджете. Хотя Специальный докладчик понимает, что Беларусь - это страна, которая находится на переходном этапе и испытывает серьезные экономические проблемы, он подчеркивает, что для построения государства на принципе господства права необходимо наличие определенных минимальных стандартов. Правительство должно обеспечить, чтобы вознаграждение судей и условия их службы соответствовали бы условиям, необходимым для поддержания престижа их профессии, с тем чтобы они имели возможность беспристрастно отправлять правосудие.

Юристы

Аналогичным образом исполнительная власть, в частности министерство юстиции, осуществляет чрезмерный контроль над юристами. Такой контроль подрывает главный смысл независимости юристов и является нарушением Основных принципов, касающихся роли юристов. Этот контроль ведет к злоупотреблениям, результатами которых становятся обвинения в преследовании, запугивании и вмешательстве со стороны исполнительной власти.

Правительство должно предоставить юристам возможность создавать самоуправляющиеся ассоциации и воздерживаться от осуществления чрезмерного контроля над представителями этой профессии. Никаких возражений против создания единой объединенной профессиональной организации, как это предусмотрено законодательством, нет. Однако право контроля должно оставаться за органом, состоящим в основном из практикующих юристов.

Специальный докладчик обеспокоен преследованием некоторых адвокатов за то, что они защищают своих клиентов. Судебное преследование или угроза судебного преследования адвокатов за их профессиональную деятельность противоречит принципу 20 Основных принципов, касающихся роли юристов. Специальный докладчик считает, что преследование этих адвокатов за их работу, связанную с правами человека, является нарушением права на свободу выражения мнения и нарушением принципа 14 Основных принципов, касающихся роли юристов. Юристам должно быть предоставлено право заниматься своей профессиональной деятельностью без каких-либо преследований, запугиваний, помех или неправомерного вмешательства со стороны правительства или каких-либо других кругов. В этой связи правительству следует помнить о своих обязательствах согласно принципам 16, 17 и 18 Основных принципов, касающихся роли юристов.

Прокуратура

Независимость и добросовестность работы прокуратуры также подрывает чрезмерный контроль со стороны исполнительной власти. Это ведет к серьезным обвинениям в возбуждении или отказе в возбуждении судебного преследования по явно политическим мотивам, что идет вразрез с Руководящими принципами Организации Объединенных Наций, касающимися роли лиц, осуществляющих судебное преследование.

Правительство должно обеспечить, чтобы система судебного преследования отвечала Руководящим принципам, касающимся роли лиц, осуществляющих судебное преследование. Работники прокуратуры должны получать информацию о своих правах и обязанностях с помощью соответствующих программ профессиональной подготовки.

Приложение

ДОКЛАД СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА ПО ВОПРОСУ О НЕЗАВИСИМОСТИ
СУДЕЙ И АДВОКАТОВ О МИССИИ В БЕЛАРУСЬ

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 11	10
I. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ	12 - 17	12
II. РЕФЕРЕНДУМ, ПРОВЕДЕННЫЙ В НОЯБРЕ 1996 ГОДА ПО ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИИ	18 - 24	14
III. ОТПРАВЛЕНИЕ ПРАВОСУДИЯ В СООТВЕТСТВИИ С КОНСТИТУЦИЕЙ И ЗАКОНОМ О СУДОУСТРОЙСТВЕ И СТАТУСЕ СУДЕЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	25 - 65	16
A. Судебная система	31 - 62	18
B. Прокуратура	63 - 65	26
IV. ЮРИСТЫ	66 - 88	26
A. Адвокаты	66 - 83	26
B. Нотариусы	84 - 88	31
V. СОСТОЯНИЕ ПРАВА	89 - 94	33
VI. ПРИМЕНИМЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ	95 - 99	34
VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	100 - 123	36
A. Выводы	100 - 119	36
B. Рекомендации	120 - 123	41

Введение

1. Настоящий доклад посвящен миссии по установлению фактов в Беларусь, осуществленной с 12 по 17 июня 2000 года Специальным докладчиком по вопросу о независимости судей и адвокатов в соответствии с мандатом, который содержится в резолюции 1994/41 Комиссии по правам человека от 4 марта 1994 года и который был возобновлен в резолюции 1997/23 от 11 апреля 1997 года, а также вновь возобновлен еще на три года в резолюции 2000/42 от 20 апреля 2000 года.
2. Специальный докладчик получил многочисленные сообщения о подрыве независимости судебных органов и юристов в Беларуси, особенно после референдума, посвященного введению в действие новой конституции и проведенного в ноябре 1996 года. В своем докладе пятьдесят третьей сессии Комиссии по правам человека Специальный докладчик сообщил, что, по имеющимся сообщениям, исполнительная власть якобы угрожала Конституционному суду (E/CN.4/1997/32, пункт 77). В своем докладе пятьдесят шестой сессии Комиссии по правам человека Специальный докладчик выразил свою озабоченность по поводу того, что "правительство систематически предпринимает усилия, направленные на ограничение принципа независимости и беспристрастности судей и адвокатов Беларуси" (E/CN.4/2000/61, пункт 51).
3. В согласованном заявлении Председателя, сделанном на пятьдесят первой сессии Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, говорилось о готовности правительства Беларуси содействовать визиту Специального докладчика. В свете серьезности полученных заявлений Специальный докладчик в письме от 11 октября 1999 года просил согласия правительства Беларуси на посещение этой страны. В письме от 29 ноября 2000 года правительство сообщило о своей готовности пригласить Специального докладчика, что было официально подтверждено 5 апреля 2000 года.
4. Вопросы, изученные Специальным докладчиком, кратко могут быть изложены следующим образом:
 - a) состояние дел в сфере отправления правосудия, и в частности в вопросах независимости судебных органов и беспристрастности их сотрудников;
 - b) референдум 1996 года и его последствия для независимости судебных органов и соблюдения принципа господства права в Беларуси;
 - c) система юридического образования и квалификация, необходимая для получения разрешения заниматься юридической практикой;

d) сообщения об угрозах, преследовании и запугивании, которым подвергаются судьи и адвокаты; и

e) соответствие законов Беларуси международным нормам.

5. В ходе миссии Специальный докладчик встретился, в частности, со следующими должностными лицами: руководителем департамента по гуманитарному сотрудничеству и правам человека министерства иностранных дел г-ном Огурцовым; заместителем генерального прокурора г-ном Александром Владимировичем Ивановским; представителями министерства юстиции, включая первого заместителя министра юстиции г-на Виктора Григорьевича Галаванова и заместителя министра юстиции г-на Александра Сергеевича; первым заместителем председателя Верховного суда г-ном Петром Петровичем Миклашевичем; судьями Фрунзенского районного суда города Минска; заместителем председателя Конституционного суда г-ном Александром Владимировичем Марыскиным; первым заместителем председателя Высшего хозяйственного суда г-ном Виктором Сергеевичем Каменковым; заместителем министра иностранных дел г-ном Владимиром Николаевичем Герасимовичем; заместителем руководителя администрации президента г-ном Александром Михайловичем Абрамовичем.

6. Специальный докладчик встретился с представителем Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) г-ном Хансом Георгом Виеком.

7. Специальный докладчик также встретился с представителями неправительственных организаций и отдельными лицами, включая: представителей Хельсинкского комитета Беларуси г-на Гари Погоняйло, г-на Михаила Чигиря, г-жу Юлию Чигирь; председателя Ассоциации женщин-адвокатов Беларуси г-жу Галину Дребизову; председателя Республиканской ассоциации адвокатов г-жу Наталию Иосифовну Андрейчик; заместителю председателя Республиканской ассоциации адвокатов г-жу Татьяну Матысевич; председателя Минской ассоциации адвокатов г-на Валерия Алексеевича Митрофанова; декана юридического факультета Белорусского государственного университета г-на Валерия Гогунова; г-жу Синтию Алкон, Законодательная инициатива стран Центральной и Восточной Европы (СЕЕЛИ), Американская ассоциация юристов; г-на Ободовского, г-жу Уельскую, г-жу Шелмакову, адвокатов областных профсоюзов из Минска, Солигорска и Могилева; председателя ратуши г-на Александра Милинкевича; директора Правового центра защиты средств массовой информации г-на Михаила Пастухова; председателя Центра конституционализма и сравнительных правовых исследований г-на Александра Вашкевича; представителей организации "Вясна 96"; частного нотариуса г-жу Антонину Турмович; заместителя директора по правовым

вопросам Союза предпринимателей и нанимателей Беларуси; г-жу Веру Стремковскую, Центр по правам человека; г-на Олега Волчека и г-жу Ольгу Зудову, организация по оказанию юридической помощи населению.

8. Специальный докладчик встретился также с координатором-резидентом Организации Объединенных Наций и сотрудниками представительства Организации Объединенных Наций в Беларуси.

9. В ходе своей миссии Специальный докладчик посетил город Минск.

10. В конце миссии Специального докладчика была проведена пресс-конференция для обсуждения предварительных выводов миссии и конкретных вопросов, вызывающих у него озабоченность.

11. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить правительство Беларуси за его приглашение посетить страну и за организацию и оказание помощи в ходе миссии.

I. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

12. Беларусь, входившая в состав Советского Союза, провозгласила свою независимость 25 августа 1991 года. В марте 1994 года была принята новая Конституция, которая гарантировала демократическую форму правления на основе принципа господства права и разделения властей, при этом президент избирался в ходе прямых выборов в качестве главы правительства и государства. В июле 1994 года первым демократически избранным президентом стал Александр Лукашенко. После нескольких туров голосования в 1995 году были избраны депутаты Верховного совета тринадцатого созыва - национального парламента.

13. Со времени избрания Александра Лукашенко произошла существенная консолидация власти в администрации президента. В мае 1995 года был проведен референдум, который утвердил право президента распускать парламент, если последний нарушает Конституцию. В ноябре 1996 года после процедуры, которая была признана многими незаконной и неконституционной, было принято несколько поправок к Конституции 1994 года (см. раздел II). Референдум проходил вопреки решению Конституционного суда от 4 ноября 1996 года. В соответствии с новой Конституцией старый парламент - Верховный совет - был заменен двухпалатным парламентом. Была сформирована Палата представителей в составе 110 человек, в которую вошли члены Верховного совета, поддерживавшие президента Лукашенко. Был также сформирован

новый Совет Республики в составе 64 человек. Депутаты областных (региональных) и Минского городского советов избирают в эту палату отдельных граждан, а 8 членов назначаются президентом.

14. Поправки, внесенные на основании референдума, вызвали затяжной политический кризис, поскольку многие считали Верховный совет тринадцатого созыва законным парламентом. Члены международного сообщества, включая Совет Европы, Европейский Союз и Парламентскую Ассамблею ОБСЕ, подвергли критике проведенный с нарушениями референдум и не признали законность Конституции 1996 года и нового парламента. Различные оппозиционные партии продолжают оспаривать юридическую силу измененной Конституции.

15. Консолидация власти в администрации президента сопровождалась также заметным снижением уважения к правам человека. В последние несколько лет происходили тысячи задержаний представителей оппозиции, средств массовой информации и неправительственных организаций в нарушение их прав на свободу выражения мнения и мирных ассоциаций. В 1999 и 2000 годах были организованы марши протеста, которые вновь привели к многочисленным арестам протестующих, журналистов и лидеров оппозиции. В 1999-2000 годах исчезли также несколько видных деятелей оппозиции. В октябре 2000 года были проведены выборы в парламент, однако они не были в полной мере представительными: многим, кто хотел принять в них участие, было отказано в регистрации на основании жестких и детальных требований в отношении регистрации. Кроме того, некоторые оппозиционные партии бойкотировали эти выборы.

16. Ведущими правоохрнительными и полицейскими органами оставались Комитет государственной безопасности (КГБ) и министерство внутренних дел (МВД), подчиняющиеся руководителю государства, а также Генеральная прокуратура. Под руководством президента Лукашенко служба охраны президента, созданная первоначально для охраны старших должностных лиц, расширила свою роль и использовала силу против политических противников президента практически без какого-либо контроля со стороны судебных или законодательных органов. Сотрудники сил безопасности также, по утверждениям, совершали многочисленные злоупотребления в области прав человека.

17. Беларусь ратифицировала шесть основных договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека и присоединилась к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах.

II. РЕФЕРЕНДУМ, ПРОВЕДЕННЫЙ В НОЯБРЕ 1996 ГОДА ПО ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИИ

18. 24 ноября 1996 года в Республике Беларусь был проведен референдум для принятия решения по обширным изменениям в Конституции, предложенным президентом Александром Лукашенко. Президент созвал референдум после того, как Верховный совет отказался принять предлагаемые изменения в Конституции. Аграрная и коммунистическая фракции в Верховном совете также предложили альтернативный вариант Конституции. Многие государства и международные органы не признали официально результаты референдума и объявили их незаконными.

19. Референдум ознаменовался серьезными процедурными нарушениями. Хотя официально он проводился 24 ноября 1996 года, досрочное голосование началось 9 ноября 1996 года. Такое досрочное голосование проводилось, для того чтобы дать гражданам Беларуси, которые могли отсутствовать в стране в день голосования или в других исключительных обстоятельствах, возможность принять в нем участие. Однако, как свидетельствуют сообщения, до 24 ноября 1996 года проголосовало до 25% населения, и правительство активно призывало через средства массовой информации широкие массы населения принять участие в досрочном голосовании.

20. Центральная избирательная комиссия (ЦИК) - орган, отвечающий за проведение выборов, - не имела полного контроля за проведением референдума. Бюллетени печатались администрацией президента, и ЦИК не получила информацию о том, сколько бюллетеней было отпечатано. Кроме того, в день голосования избирательные урны не были опечатаны, от участников референдума не требовали предъявления удостоверения личности, широко использовалось, по сообщениям, многократное голосование, а наблюдатели и члены оппозиции были лишены доступа к избирательным участкам. Тексты предлагаемых поправок к Конституции появились на избирательных участках лишь через несколько дней после начала голосования. 14 ноября 2000 года президент Лукашенко освободил от должности Председателя ЦИК Виктора Гончара после того, как последний заявил, что он не подтвердит результаты референдума. Такие действия противоречат Конституции, которая предоставляет исключительное право освобождать Председателя от должности парламенту.

21. 4 ноября 1996 года Конституционный суд постановил, что предлагаемые поправки не могут быть внесены в Конституцию на основании референдума. В решении говорилось, что предлагаемые изменения равносильны новой Конституции, и, таким образом, их внесение будет противоречить статье 149 Конституции 1994 года, которая единственная допускает внесение изменений или дополнений. Поэтому суд постановил, что референдум будет носить только консультативный характер. 7 ноября 1996 года

президент Лукашенко издал декрет, отменяющий решение суда и объявляющий результаты референдума, имеющими обязательную силу. До вынесения судом решения президент Лукашенко, как сообщалось, грозил "принять меры" и "защитить народ", если Конституционный суд решит, что референдум противоречит Конституции¹.

22. 19 ноября 1996 года 73 члена Верховного совета направили в Конституционный суд просьбу о начале процедуры импичмента президента. Как стало известно Специальному докладчику, после этого такая процедура началась. Президент Лукашенко стал оказывать мощное давление на тех членов парламента, которые подписали просьбу. Это привело к отзыву под давлением по крайней мере 12 подписей, стоявших под просьбой о начале процедуры импичмента, в результате чего число членов парламента, потребовавших импичмента, оказалось ниже предусмотренного в Конституции минимума.

23. 26 ноября 1996 года 106 депутатов Верховного совета тринадцатого созыва подписали документ о лояльности президенту Лукашенко, признали действительными результаты референдума и заявили о своей готовности войти в состав палаты представителей - нижней Палаты нового двухпалатного парламента, созданного на основании результатов референдума. Верховный Совет тринадцатого созыва, который международное сообщество по-прежнему признавало в качестве законного парламента, продолжал заседать до тех пор, пока не был выдворен из парламентского комплекса 27 ноября 1996 года. Депутаты, которые поддерживали президента Лукашенко, подготовили законопроект, упраздняющий старый парламент, и затем сформировали новую Палату представителей. Новая Конституция вступила в силу 28 ноября 1996 года.

24. После вступления новой Конституции в силу шесть судей Конституционного суда подали президенту свои заявления об отставке в знак протеста против его действий. Четверо других судей, которые не сложили с себя полномочия, были вновь назначены в новый состав Конституционного суда. Один судья - Михаил Пастухов - был насильно освобожден от должности указом президента в связи с окончанием срока его полномочий. В результате освобождения от должности судья Пастухов потерял право на получение выходного пособия или пенсии в течение оставшейся части своей жизни. На встрече с заместителем председателя Конституционного суда г-ном Александром Владимировичем Марыскиным Специальному докладчику сказали, что основанием для этой меры послужили статьи 84 (11) и 146 измененной Конституции. Статья 84 (11) разрешает президенту освобождать от должности судью по основаниям, предусмотренным законом, а статья 146 требует от президента, парламента и правительства формирования соответствующих органов власти в течение двух месяцев со дня вступления в силу Конституции.

III. ОТПРАВЛЕНИЕ ПРАВОСУДИЯ В СООТВЕТСТВИИ С КОНСТИТУЦИЕЙ И ЗАКОНОМ О СУДОУСТРОЙСТВЕ И СТАТУСЕ СУДЕЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

25. После того как Беларусь, входившая в состав Советского Союза, провозгласила свою независимость, Верховный совет утвердил 23 апреля 1992 года Концепцию судебно-правовой реформы в целях создания основы для реформы судебной системы. Концепция судебно-правовой реформы преследует несколько основных целей, в том числе создание правовой системы для поддержки правового государства; создание независимой судебной системы для гарантий прав граждан и обеспечения эффективного действия законов; и осуществление демократических принципов, отвечающих нормам международного права. Эта концепция получила развитие в Законе о судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь (именуемом далее законом о судостроительстве), который был принят Верховным советом Беларуси 13 января 1995 года.

26. Конституция Республики Беларусь с изменениями, внесенными в нее в ходе проведенного в ноябре 1996 года спорного референдума, содержит несколько гарантий прав, связанных с отправлением правосудия, и устанавливает общую структуру судебной системы. В статье 2 Конституции говорится, что человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью государства. В статье 8 говорится, что Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. В разделе II Конституции предусмотрены важные гарантии для обеспечения прав человека, многие из которых соотносятся с гарантиями, содержащимися в международных документах по правам человека.

27. В разделе II содержатся следующие статьи, которые имеют отношение к отправлению правосудия:

а) статья 25, где, в частности, говорится:

"Лицо, заключенное под стражу, имеет право на судебную проверку законности его задержания или ареста";

б) статья 36, где, в частности, говорится:

"Судьи, прокурорские работники, сотрудники органов внутренних дел, Комитета государственного контроля, органов безопасности, военнослужащие не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели";

с) статья 60, где, в частности, говорится:

"Каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки";

d) статья 62:

"Каждый имеет право на юридическую помощь для осуществления и защиты прав и свобод, в том числе право пользоваться в любой момент помощью адвокатов и других своих представителей в суде, иных государственных органах, органах местного управления, на предприятиях, в учреждениях, организациях, общественных объединениях и в отношениях с должностными лицами и гражданами. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается за счет государственных средств.

Противодействие оказанию правовой помощи в Республике Беларусь запрещается".

28. Статья 61 в разделе II также предусматривает, что каждый вправе в соответствии с международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, обращаться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Беларусь присоединилась к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, который начал действовать в отношении ее с 30 декабря 1992 года.

29. Судебная система в Беларуси состоит из Конституционного суда и систем общих и хозяйственных судов. Система общих судов состоит из районных судов, областных и Минского городского судов, Верховного суда и системы военных судов. Система хозяйственных судов состоит из Высшего хозяйственного суда и областных и Минского городского хозяйственных судов.

30. Во время проведения миссии Специального докладчика информировали о том, что имеется примерно 55 судей Верховного суда, 159 судей в шести областных судах и Минском городском суде, 678 судей по общим и 185 по административным делам в 154 районных судах. В Высшем хозяйственном суде работают 20 судей, а на областном уровне - 96 судей. В состав Конституционного суда входят 12 судей.

А. Судебная система

1. Гарантии независимости

31. В статье 6 Конституции предусматривается разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную. Эти государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны, они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравнивают друг друга.

32. Судебную систему регулирует глава 6 Конституции. Статья 109 Конституции и статья 1 закона о судостроительстве передают осуществление судебной власти судам. Эти статьи запрещают также образование чрезвычайных судов. Статья 110 Конституции и статья 9 закона о судостроительстве гарантируют, что судьи независимы и подчиняются только закону. Какое-либо вмешательство в деятельность по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону.

33. Статья 64 закона о судостроительстве предусматривает:

"Воздействие в какой-либо форме на судей с целью воспрепятствовать всестороннему полному и объективному рассмотрению конкретного дела или добиться вынесения незаконного судебного решения, приговора, определения или постановления влечет за собой уголовную ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь".

34. Закон Республики Беларусь 1994 года о Конституционном суде Республики Беларусь содержит конкретные положения, касающиеся независимости Конституционного суда. Статья 2, в частности, предусматривает:

"Конституционный суд является независимым при осуществлении своих функций. Любая форма давления на Конституционный суд или его членов в связи с конституционным надзором недопустима и влечет ответственность по закону".

35. Статья 24 закона о Конституционном суде предусматривает также выделение достаточных финансовых средств суду для обеспечения независимости судопроизводства. Кроме того, суд имеет право самостоятельно приобретать информацию, средства и кадры, необходимые для его деятельности.

36. Однако эти гарантии независимости систематически подрываются правительством и, в частности, отношением президента к судебной системе. В 1996 году президент, как сообщают, заявил: "По Конституции судебная власть является фактически президентской. Да, декларирована самостоятельность судов, но назначает и освобождает судей от занимаемой должности президент. В силу этого президенту проще проводить свою политику через судебную власть".

37. Кроме того, 5 декабря 1997 года в выступлении на съезде судей Республики Беларусь президент Лукашенко заявил: "Мы следили, какие решения выносили судьи, когда перед судом предстало налоговое управление. Мы проведем окончательный анализ, и если есть какие-то неудовлетворительные решения, не отвечающие интересам государства, то мы примем соответствующие меры в соответствии с законодательством²".

38. 30 мая 2000 года в рамках "общественного политического диалога" - организованного правительством диалога между правительством и другими политическими и общественными силами Беларуси - президент заявил, что приговор, вынесенный по делу бывшего премьер-министра Михаила Чигиря, стал результатом компромисса между ОБСЕ и властями Беларуси. Президент Лукашенко заявил: "По вашим указаниям, если хотите, в результате вашего давления, хотя я и не приветствую это, вашему клиенту многое простили". Более того, если бы не это, то г-н Чигирь был бы приговорен "по крайней мере к пяти годам с отбытием срока сначала в камере, а затем где-нибудь в тюрьме". ОБСЕ опровергла заключение такой договоренности.

39. В июле-августе 2000 года президент своим декретом учредил межведомственную комиссию для контроля за "громкими" уголовными делами и подготовки заключений по ним до решения вопроса судом. Эта комиссия также расследует дела, связанные с якобы имевшими место исчезновениями людей. Членами этого органа являются председатель Верховного суда, председатель Высшего хозяйственного суда, руководитель государственной прокуратуры и руководители министерства внутренних дел и КГБ. Возглавляет ее министерство внутренних дел, а ее работа засекречена. Ее существование противоречит положениям, касающимся расследования преступлений, и является явным вмешательством в вынесение судьей решения по делу на основании представленных суду доказательств. Специальный докладчик получил информацию о том, что президент Лукашенко на заседании этой комиссии 30 августа 2000 года якобы заявил, что "когда

глава государства берет под свой контроль то или иное уголовное дело, он за него несет ответственность: за расследование, да и, чего греха таить, за результат, результат судебного разбирательства"³.

40. Специальный докладчик также слышал заявления о еще более грубом вмешательстве исполнительной власти в судебный процесс. В ходе миссии Специального докладчика информировали о якобы имевших место случаях "телефонного права". В этих сообщениях утверждалось, что на судей оказывается прямое давление в целях принятия определенных решений по некоторым делам, когда правительство на национальном или местном уровне заинтересовано в исходе дела. Так, например, Специального докладчика информировали о деле судьи Юрия Сушкова из Ленинского районного суда Бобруйска, который открыто заявил, что в двух случаях на него оказывалось прямое давление со стороны исполнительной власти. Он утверждает, что первый раз в 1998 году в связи с делом сотрудников бобруйской таможни на него оказывали давление следователь из государственной прокуратуры Могилева, сотрудники КГБ, местные судебные органы и председатель областного суда судья Попенюк. Второй раз, как он утверждает, на него оказывалось давление при рассмотрении дела, связанного с административным разбирательством в отношении г-на Фалецкого.

41. Специальному докладчику известно еще об одном случае оказания прямого давления на судей. На встрече с судьей Пастуховым Специального докладчика информировали о случае, произошедшем до референдума 1996 года и связанном с Конституционным судом. После вынесения судом решения, объявляющего неконституционным декрет президента, президент вызвал всех судей суда, за исключением председателя суда судьи Валерия Тихини. Президент помахал папкой перед судьями и, заявив, что у него есть компрометирующие материалы на судью Тихиню, потребовал поддержки присутствующих судей в деле отстранения его от должности. Президент четыре часа разговаривал с присутствовавшими судьями и утверждал, что у него имеются компрометирующие материалы и на других судей. Однако судьи не отказались от своей поддержки судьи Тихини.

42. Специального докладчика удивило отсутствие обеспокоенности у большинства судей, с которыми он встречался в ходе миссии, по поводу этих угроз независимости, невыполнения решений Конституционного суда и концентрации власти в руках президента.

2. Назначение

43. Референдум, проведенный в ноябре 1996 года, привел к существенному изменению процедур, регулирующих назначение старших судей в Беларуси. До референдума Конституция предусматривала, что президент представляет в парламент список кандидатов для избрания на должности председателей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего хозяйственного суда. Затем соответствующий кандидат избирается парламентом. Все другие судьи этих судов назначались парламентом.

44. Поправки, внесенные на основании референдума, переложили основную ответственность за назначение судей на президента Республики Беларусь. Конституция в статье 84 (8) и (9) теперь предусматривает, что президент назначает председателей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего хозяйственного суда и всех других судей Верховного и Высшего хозяйственного судов с согласия Совета Республики. Согласно статье 84 (10), президент единственный отвечает за назначение шести из двенадцати судей Конституционного суда и всех иных судей судов Беларуси. Статья 98 (3) предусматривает, что Совет Республики избирает шесть судей Конституционного суда.

45. Статьи 7 и 56 закона о судостроительстве предусматривают, что председатели Верховного суда и Высшего хозяйственного суда избираются Верховным советом Республики по представлению президента Республики. Другие судьи этих судов избираются Верховным советом Республики. Заместители председателей Верховного и Высшего хозяйственного судов, председатели и заместители председателей районных и областных судов назначаются президентом Республики по представлению министра юстиции и председателя Верховного суда.

46. Процедура отбора судей следующая. Отбор кандидатов на замещение должностей судей осуществляется местным органом министерства юстиции. Затем кандидат должен сдать квалификационный экзамен, проводимый квалификационной коллегией судей, и должен быть рекомендован для назначения этой коллегией. Если министерство юстиции согласно с этой рекомендацией, кандидатуру передают в администрацию президента, которая принимает окончательное решение по назначению. На этом этапе кандидаты также должны утверждаться Советом безопасности Республики Беларусь.

47. Квалификационные экзамены для судей районных и областных судов проводятся квалификационными коллегиями судей областного уровня. Согласно статье 70 закона о судостроительстве, в состав квалификационных коллегий входят представители судебной системы и органов юстиции. Число судей в коллегии определяется конференцией судей

по согласованию с министерством юстиции. Число представителей органов юстиции и порядок работы квалификационной коллегии определяются президентом Республики. Квалификационная коллегия судей Верховного суда избирается на пленуме Верховного суда.

48. В ходе своей миссии Специальный докладчик обсуждал с различными представителями судебной системы и правительства процедуру назначения судей. Все высказывали мнение, что нынешний порядок не сказывается на независимости судебных органов. Многие должностные лица утверждали, что назначение президентом не идет вразрез с практикой, существующей и в других странах. Назначение исполнительной или законодательной властью само по себе не является нарушением принципа независимости судебной системы, однако применяемые процедуры должны содержать соответствующие гарантии. В ходе своей миссии Специальный докладчик слышал много заявлений о том, что этот процесс лишен транспарентности и в значительной степени определяется политическими соображениями.

3. Срок службы

49. Статья 63 закона о судостроительстве предусматривает, что судьи всех судов несменяемы. Они не могут быть переведены на другую должность или в другой суд без личного согласия, а их полномочия не могут быть прекращены иначе, как в порядке, установленном законом. Сначала судьи назначаются на срок в пять лет, после чего их работу оценивает администрация президента, и в том случае, если она признана приемлемой, они назначаются бессрочно. Как и в случае первоначального назначения, местные органы министерства юстиции принимают активное участие в оценке кандидатов на повторное назначение. Статья 72 закона допускает освобождение судей от исполнения своих обязанностей по истечении 5-летнего срока работы в должности судьи и отказа в назначении судьей бессрочно. Судьи Конституционного суда назначаются на 11-летний срок и могут быть повторно избраны еще на один срок. Судьи Конституционного суда могут занимать должность лишь до достижения 70-летнего возраста.

50. Статья 19 закона о судостроительстве предусматривает использование судей по административным делам и исполнительным производствам в районных судах. Согласно статье 62, президент может назначить на эту должность на пятилетний срок любого гражданина Республики Беларусь, достигшего возраста 23 лет, имеющего высшее юридическое образование и не совершившего порочающих его поступков. В городе Минск эти судьи слушают дела непосредственно в отделениях милиции. Специальному докладчику сообщили, что такие должности занимают 174 судьи.

51. В ходе миссии Специального докладчика информировали о том, что на судей со стажем работы менее трех лет приходится почти 40% всех судей, а примерно 15% имеют стаж работы менее одного года. Менее 23% судей работают в этом качестве более 10 лет. Эти цифры свидетельствуют о высокой текучести судейских кадров.

52. Должностные лица, с которыми состоялись беседы в ходе миссии, утверждали, что факт первоначального назначения на пятилетний срок не представляет собой угрозы независимости судебных органов. Наоборот, это средство обеспечения того, чтобы бессрочно назначались только хорошо работающие судьи.

4. Условия службы

53. Статья 76 закона о судоустройстве предусматривает, что денежное обеспечение судьям должно выплачиваться в таком размере, которого было бы достаточно для того, чтобы гарантировать независимое исполнение ими своих служебных обязанностей, с учетом квалификационного класса и стажа работы. Размеры должностных окладов председателей и заместителей председателей Верховного суда и Высшего хозяйственного суда устанавливаются соответственно в размере должностного оклада председателя и заместителей председателя Верховного совета Республики. Размеры должностных окладов всех других судей устанавливаются в соответствии с их должностями в процентном отношении к должностным окладам председателей Верховного суда и Высшего хозяйственного суда.

54. Вопреки требованиям этой статьи, указ президента № 271 от 13 июля 1995 года установил должностные оклады судей в кратном размере ставки для судей первого разряда. 28 февраля 1995 года Конституционный суд признал, что этот указ противоречит Конституции и законам Беларуси. После вынесения этого решения был издан указ президента № 625 от 4 декабря 1997 года, в котором говорилось, что должностные оклады председателей Конституционного, Верховного и Высшего хозяйственного судов устанавливаются лично президентом. Размеры должностных окладов других судей устанавливаются в процентном отношении к этим окладам.

55. В дополнение к официальным должностным окладам судьи могут ежемесячно получать премию в размере до 50% от должностного оклада. Решение о выплате премии принимается по согласованию между руководителем областного органа министерства юстиции и председателем соответствующего суда. Решение о премиях в судах более высоких инстанций принимает администрация президента.

56. Неправительственные организации неоднократно выражали озабоченность по поводу низкого уровня вознаграждения некоторых судей. Они заявляли, что это создает предпосылки для коррупции судей, особенно на более низких уровнях. Средний уровень ежемесячного вознаграждения судьи районного суда составляет, по оценкам, от 30 до 45 долл. США. Судьи Конституционного суда получают 150 долл. США в месяц.

57. Повышение судей в должности регулируется указом президента № 35 1997 года. Соответствующая квалификационная коллегия проводит экзамены и выносит рекомендацию о том, следует ли присвоить данному лицу более высокий квалификационный класс. Присвоение более высокого класса производится президентом. Повышение класса дает судье право на получение надбавки к должностному окладу. В соответствии со статьей 63 закона о судостроительстве судьи не могут быть переведены на другую должность или в другой суд без личного согласия.

58. Важным элементом условий службы судей является обеспечение жильем. Предоставление жилья судьям, у которых оно отсутствует или которые нуждаются в улучшении жилищных условий, регулируется статьей 76 закона о судостроительстве. Согласно этой статье, судья не позднее шести месяцев после назначения на должность или постановки на учет лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, имеет право на получение жилого помещения. Специальному докладчику сообщили во время миссии, что при нынешней нехватке надлежащего жилья это обязательство зачастую не соблюдается и что многие судьи осознают необходимость поддержания хороших отношений с местными органами власти или администрацией президента, для того чтобы получить жилье. Кроме того, в соответствии с указом президента № 25 1997 года жилье судьи или прокурорского работника (в отличие от жилья других должностных лиц) считается служебной площадью. Поэтому если судьи освобождаются от должности, то они немедленно теряют свое право на государственное жилье и не обеспечиваются другой жилой площадью. Вопреки статье 104 Конституции этот указ президента имеет обратную силу.

5. Привлечение к дисциплинарной ответственности и освобождение от должности

59. В статье 111 Конституции говорится, что основания для избрания или назначения судей на должности и их освобождения предусматриваются законом. Статья 84 (11) предоставляет президенту право освобождать от должности Председателя и судей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего хозяйственного суда по основаниям, предусмотренным законом, с уведомлением Совета Республики.

60. В статье 63 закона о судоустройстве говорится, что полномочия судьи не могут быть прекращены иначе, как в порядке и по основаниям, установленным этим законом. Статья 72 предусматривает, что судьи могут быть лишены своих полномочий за умышленное нарушение законности или совершение порочащего их поступка, не совместимых с их высоким званием, а также в связи с вынесенным в их отношении вступившим в силу обвинительным приговором суда. Это может осуществляться только по решению назначившего их органа.

61. Судьи могут освобождаться от исполнения своих обязанностей на следующих основаниях: по состоянию здоровья, препятствующему продолжению работы; в связи с избранием или назначением на другую должность либо с переводом с их согласия на другую работу; по истечении 5-летнего срока работы в должности судьи и отказа в назначении судьей бессрочно; по заключению квалификационной коллегии судей о невозможности дальнейшего нахождения на должности судьи; по собственному желанию; или в связи с утратой гражданства Республики Беларусь. Это решение принимается избравшим или назначившим их органом с учетом заключения соответствующей квалификационной коллегии судей в конкретно предусмотренных случаях.

62. Статья 73 предусматривает, что основания и порядок привлечения судей к дисциплинарной ответственности определяются Положением о дисциплинарной ответственности судей. Оно приводится в указе президента № 626 1997 года. Основания для привлечения к дисциплинарной ответственности следующие: нарушение законности при рассмотрении дел; совершение служебного проступка; и несоблюдение правил внутреннего трудового распорядка, в случае чего к ответственности судью привлекает руководитель суда. Право возбуждения дисциплинарного производства принадлежит: председателю Верховного суда - в отношении всех судей общих судов; министру юстиции в отношении всех судей общих и хозяйственных судов, за исключением судей Верховного суда и Высшего хозяйственного суда; председателям всех судов областного или аналогичного уровня в отношении судей судов более низкого уровня; и руководителю соответствующего органа юстиции в отношении судей районного уровня. Президент может возбудить производство в отношении председателей Верховного суда и Высшего хозяйственного суда. Дело о дисциплинарной ответственности судьи рассматривается квалификационной коллегией судей в его присутствии.

В. Прокуратура

63. Деятельность прокуратуры регулируется главой 7 Конституции и Законом о прокуратуре. На прокуратуру возложен надзор за точным и единообразным исполнением всех законов и выполнением всех решений суда. Работа прокуратуры направлена на обеспечение верховенства права и укрепление правопорядка в целях содействия реализации прав и свобод граждан и законных интересов государств.

64. Прокуратура является независимым органом, подотчетным Верховному совету Республики, который осуществляет контроль за работой прокуратуры с помощью специальной контрольной комиссии. Однако, согласно статье 127 Конституции, генеральный прокурор непосредственно подотчетен президенту. Генеральный прокурор назначается Палатой представителей по рекомендации президента.

65. Специальному докладчику стало известно много заявлений о возбуждении или отказе в возбуждении судебного преследования по явно политическим причинам. В марте 2000 года сотни демонстрантов и журналистов подверглись нападениям и произвольному задержанию после того, как они собрались на мирную демонстрацию. Несколько арестованных демонстрантов были обвинены в совершении административных правонарушений и были приговорены к штрафам, в размере 20-30 средних заработных плат, или к коротким срокам содержания под стражей. Эти дела слушались судьями по административным делам непосредственно в отделении милиции на основании доказательств, представленных сотрудниками милиции. В таких случаях обвиняемым обеспечивали юридическое представительство, только если они просили об этом. Прокуратура не возбуждала уголовное преследование в отношении лиц, виновных в совершении незаконных действий. Специальный докладчик также обеспокоен судебным преследованием многих ведущих членов оппозиции в ситуациях, явно имеющих политическую мотивацию. Согласно закону Беларуси о выборах, лица, обвиненные в совершении правонарушений, будь то тяжкие или мелкие, не допускаются к выдвижению своих кандидатур на государственные должности.

IV. ЮРИСТЫ

А. Адвокаты

66. Статья 62 Конституции гарантирует право на юридическую помощь. Основная функция юристов в соответствии со статьей 62 и статьей 2 закона № 2406 1993 года об адвокатуре заключается в оказании квалифицированной юридической помощи физическим и юридическим лицам при осуществлении защиты их прав, свобод и

законных интересов. Статья 4 закона об адвокатуре предусматривает, что любое лицо вправе обратиться за помощью к адвокату по своему выбору. В Беларуси адвокатской практикой занимаются примерно 1 500 человек.

67. Условия, регулирующие осуществление юридической деятельности, были существенно изменены декретом президента № 12 от 3 мая 1997 года "О некоторых мерах по совершенствованию адвокатской и нотариальной деятельности в Республике Беларусь". До вступления этого декрета в силу адвокаты могли становиться членами коллегии адвокатов или создавать частные организации адвокатов. Статья 1.4 декрета и статья 13 закона об адвокатуре теперь предусматривают, что адвокатская деятельность может осуществляться лишь лицами, являющимися членами областных или Минской городской коллегий адвокатов. Адвокаты получают доступ к клиентам во время содержания под стражей до суда и могут представлять их в ходе уголовного судопроизводства.

68. Другие имеющие юридическую квалификацию лица могут заниматься адвокатской практикой в юридических фирмах, имеющих специальную лицензию министерства юстиции, однако не могут участвовать в слушаниях в ходе уголовного судопроизводства. Деятельность этих юридических фирм ограничивается главным образом работой по договорам.

69. Прежде чем стать членом коллегии адвокатов, кандидат должен получить высшее юридическое образование и иметь как минимум трехлетний стаж работы или же пройти программу профессиональной подготовки без отрыва от работы продолжительностью от шести месяцев до одного года. После этого кандидат должен сдать экзамен, проводимый квалификационной комиссией по вопросам адвокатской деятельности. По рекомендации этой комиссии заявление кандидата направляется затем в министерство юстиции для окончательного решения вопроса о выдаче лицензии. Решение квалификационной комиссии не имеет обязательной силы. Если министерство юстиции утверждает кандидата, то ему выдается лицензия сроком на пять лет.

70. По истечении пятилетнего срока в министерство юстиции необходимо подать заявление на продление. К заявлению необходимо приложить результаты аттестации, проведенной коллегией адвокатов, членом которой является заявитель, с подтверждением того, что последний выполнял требования законодательства, регулирующего адвокатскую деятельность. Для получения лицензии необходимо уплатить сбор в размере десяти минимальных заработных плат. На основании статьи 1.2 декрета 1997 года этот пятилетний срок действия лицензии был распространен на все лицензии, выданные до вступления декрета в силу.

71. Деятельность квалификационной комиссии по вопросам адвокатской деятельности регулируется Положением о квалификационной комиссии по вопросам адвокатской деятельности 1997 года. Министр юстиции назначает членов квалификационной комиссии на трехлетний срок. Председательствует в Комиссии заместитель министра юстиции, и в ее состав входят не менее девяти человек, включая представителей судов, специалистов в области права, представителей государственных органов, в том числе службы безопасности, и не менее четырех адвокатов. До издания декрета № 12 в состав комиссии входили только адвокаты и только один представитель министерства юстиции. Комиссия использует штамп и печать министерства юстиции.

72. В соответствии со статьей 19 закона об адвокатуре адвокаты подвергаются мерам дисциплинарного воздействия за нарушение этого закона и норм профессиональной этики. Дисциплинарное производство возбуждается по инициативе министерства юстиции на основании жалобы любой заинтересованной стороны. Производство осуществляется профессиональными органами адвокатов. Действие лицензии на право занятия адвокатской деятельностью также может быть приостановлено, если адвокат занимается судебной или другой государственной деятельностью, или переходит в другую организацию, предприятие или учреждение, или поступает на дневное обучение. Министр юстиции имеет отдельное право приостанавливать действие лицензии на один месяц за нарушение законодательства или профессиональной этики или за другие проступки.

73. Министерство юстиции обладает и другими важными полномочиями в отношении адвокатской деятельности. Оно, в частности, может: издавать положения в соответствии с законодательством для регулирования деятельности адвокатов; приостанавливать действие решения руководящего органа адвокатов, которое не отвечает законодательству, и ходатайствовать об отмене решения этого органа; осуществлять другие полномочия в связи с общим и методологическим руководством адвокатской деятельностью; и следить за соблюдением законодательства всеми адвокатами.

74. Министерство юстиции информировало Специального докладчика о том, что декрет № 12 1997 года был необходим для обеспечения того, чтобы все адвокаты являлись членами одной организации, с тем чтобы можно было осуществлять единый контроль за оказанием помощи нуждающимся. Пятилетний срок был необходим для обеспечения постоянного повышения адвокатами качества предоставляемого ими юридического обслуживания. Так, например, если адвокаты не появляются в суде, их лишают права заниматься адвокатской практикой. Необходимо также, чтобы дисциплинарное производство контролировалось министерством юстиции, поскольку адвокаты неохотно принимают дисциплинарные меры в отношении друг друга.

75. Все адвокаты, с которыми удалось встретиться в ходе миссии, выступали резко против декрета № 12 1997 года и считали его покушением на независимость адвокатуры. Выражалась также озабоченность по поводу присутствия в квалификационной комиссии по вопросам адвокатской деятельности лиц, не являющихся адвокатами, а также контроля, осуществляемого министерством юстиции над проведением квалификационных экзаменов, выдачей и продлением лицензии.

76. Представители Минской коллегии адвокатов и национальной коллегии адвокатов обращали внимание на тот факт, что пятилетний срок действия лицензии был установлен не по рекомендации какой-либо из коллегий адвокатов Беларуси. Они также выражали беспокойство по поводу требования о представлении результатов аттестации коллегией адвокатов для продления лицензии на право занятия адвокатской деятельностью. Отмечалось, что нет необходимости собирать информацию по каждому адвокату каждые пять лет. Если цель такой аттестации заключается в обеспечении того, чтобы адвокаты не нарушали законы, касающиеся адвокатской деятельности, то было бы более уместно добиваться этого на индивидуальной основе с помощью дисциплинарного производства.

77. Некоторые адвокаты заявляли, что они постоянно являются объектами преследований и вмешательства в их адвокатскую деятельность. Несколько адвокатов, с которыми Специальный докладчик встречался во время миссии, утверждали, что они получали предупреждения от коллегии адвокатов, поскольку заявляли о невиновности своих клиентов или оспаривали законность судопроизводства.

78. Г-жа Галина Дребизова, Председатель Ассоциации женщин-адвокатов Беларуси и видный сторонник независимой адвокатуры, получила вознаграждение за услуги, оказанные одному из ее клиентов. Прокурор возбудил против нее дело, утверждая, что вознаграждение было ничем не обосновано и являлось скрытой формой финансирования оппозиции. Она уплатила налоги с этой суммы. Ее дело слушалось в суде в июне 1998 года, а процесс обжалования завершился в 1999 году, когда суд вынес решение в ее пользу. Во время суда ее невиновность подтверждали и ее клиент, и многие другие адвокаты.

79. В ходе миссии Специальный докладчик встретился с г-жой Верой Стремковской, президентом Центра по правам человека в Беларуси и ведущим адвокатом, которая подвергалась преследованиям за ее роль в защите клиентов в делах, имеющих политическую окраску. В 1999 году против г-жи Стремковской было возбуждено два уголовных судопроизводства в связи с защитой ее клиента г-на Старавойтова, бывшего сотрудника в правительстве президента Лукашенко. Действуя в интересах защиты своего

клиента, г-жа Стремковская поставила под сомнение опыт и квалификацию тюремного врача, с тем чтобы добиться освобождения своего клиента из-под стражи до суда по медицинским показаниям. В результате ее обвинили в клевете. Ведущий прокурор по делу также обвинил ее в клевете, после того как г-жа Стремковская усомнилась в правильном использовании обвинением свидетельских показаний. Суд по обвинению в клевете все еще продолжается. Ранее ее уже предупреждали, что ей следует сделать выбор между ее поддержкой прав человека и адвокатской практикой. В мае 2000 года был совершен налет на помещение Центра по правам человека, и оттуда были похищены компьютеры, фотокопировальные аппараты и документы. Расследование все еще продолжается. Примерно в то же время был совершен налет и на служебное помещение еще одного хорошо известного адвоката, занимающегося вопросами прав человека, - Олега Волчека.

80. Специальный докладчик также встречался с Гари Погоняйло, заместителем Председателя Хельсинкского комитета Беларуси. Г-н Погоняйло был лишен права заниматься адвокатской практикой в 1998 году якобы за разглашение подробностей уголовного расследования одного дела, в котором он выступал в качестве защитника. Подробности расследования дела его клиента составляли, по утверждению правительства, тайну. Г-н Погоняйло был сразу же лишен права заниматься адвокатской практикой после защиты им журналистов Павла Шеремета, Ярослава Овчинникова, Дмитрия Завадского в "громком" судебном деле. Г-н Погоняйло по-прежнему не может заниматься адвокатской практикой в Беларуси, хотя у него имеется лицензия на занятие юридической деятельностью в России, что дает ему право представлять клиентов в ходе уголовного судопроизводства в Беларуси.

81. Специальный докладчик получил и другую информацию в отношении преследования адвокатов. Ольга Зудова представляла бывшего министра сельского хозяйства Василия Леонова во время суда над ним по обвинению во взяточничестве и растрате имущества в крупных размерах. В ходе этого дела прокурор неоднократно просил министерство юстиции начать расследование в отношении г-жи Зудовой после того, как она выступила против некоторых процедурных нарушений. Она получала предупреждения и от коллегии адвокатов Беларуси, которая призывала ее не причинять неприятностей. Во время своей встречи со Специальным докладчиком г-жа Зудова сказала, что она встречалась с заместителем министра юстиции, и он заявил, что мог бы попытаться защитить ее, однако если жалоба поступила от администрации президента, то он ничего не может поделать.

82. Надежда Дударева была лишена права заниматься адвокатской практикой в 1998 году по обвинению якобы в нарушении профессионального кодекса поведения адвокатов и за неявку в квалификационную комиссию. Г-жа Дударева объявила о своем намерении предать гласности некоторые нарушения прав человека, имевшие место в ходе судебного процесса по делу одного из ее клиентов. Судья по делу решил, что это является оскорблением суда, и приказал возбудить уголовное судопроизводство. Хотя дело в отношении г-жи Дударевой было прекращено, прокуратура направила письмо в коллегия адвокатов с утверждением, что она нарушила кодекс поведения. Она была лишена права заниматься адвокатской практикой за неявку в квалификационную комиссию, что было вызвано ее занятостью по другим делам.

83. Мячеслав Гриб был лишен права заниматься адвокатской практикой в июле 1997 года, после того как от него потребовали пройти повторный квалификационный экзамен на основании изданного в мае 1997 года декрета президента № 12. Г-н Гриб был осужден за организацию марша по случаю третьей годовщины принятия Конституции, вопреки декрету президента № 5 1997 года.

В. Нотариусы

84. До 1993 года все нотариусы в Беларуси работали на государственный нотариат. В 1993 году Верховный совет на основе Концепции судебно-правовой реформы в порядке эксперимента разрешил в Минске сроком на один год частную нотариальную практику. Частные нотариусы выполняли те же нотариальные функции, что и государственные нотариусы, и взимали сбор, равный сбору, взимаемому государственными нотариусами, с помощью которого они покрывали свои издержки и платили соответствующие налоги. Этот эксперимент был признан успешным, и в 1994 году частная нотариальная практика была распространена на всю территорию страны до принятия нового закона, регулирующего нотариальные услуги.

85. В 1997 году вышеупомянутый декрет президента № 12 также изменил положения, касающиеся нотариальной практики. Вместо сбора частные нотариусы теперь стали взимать государственную пошлину плюс нотариальный тариф для покрытия своих других издержек. Декрет также приостановил выдачу новых лицензий на занятие частной нотариальной деятельностью. В то же время президент издал распоряжение № 135, в котором потребовал от Совета безопасности Беларуси и Комитета государственного контроля изыскать пути возврата денег, заработанных частными нотариусами в ходе эксперимента. Несмотря на сомнения по поводу законности таких действий, государственные прокуроры приняли в 1997 году меры для возврата части полученных нотариусами сумм.

86. 23 января 1998 года Конституционный суд объявил, что решения, принятые правительством в 1993 и 1994 годах относительно частной нотариальной практики, не имеют силы, и поручил компетентным органам решить вопросы, связанные с перераспределением государственной пошлины. При этом сотрудники государственных органов должны были принимать во внимание ответственность государства за неустановление соответствующего правового режима.

87. В ответ на это решение президент издал в 1998 году указ № 289, в котором частных нотариусов обязали вернуть все суммы, полученные ими в период с 1993 по 1997 год, причем не делалось никаких скидок на расходы или налоги, уплаченные в этот период. Указ требовал вернуть все полученные суммы до 1 июля 1998 года. Для определения суммы, которую должны были вернуть частные нотариусы, была создана межведомственная комиссия, в состав которой вошли представители министерства юстиции, министерства финансов, Совета безопасности Беларуси и Комитета государственного контроля. Соответствующие лица должны были подписать добровольное обязательство вернуть деньги, которые они заработали в этот период, иначе в отношении их будет возбуждено судебное производство. Было объявлено, что решения этой комиссии относительно суммы полученных денег являются окончательными и обязательными для всех государственных органов.

88. Специальный докладчик узнал, что в адрес нотариусов и их семей поступали угрозы с целью заставить их подписать добровольное обязательство о возврате полученных сумм. Специальный докладчик также обеспокоен многочисленными процедурными нарушениями, имевшими место в ходе слушаний по этим делам. Некоторые дела, в которых оспаривались решения межведомственной комиссии, слушались "временно исполняющими обязанности судей". Такая судебная должность не предусмотрена в законодательстве Беларуси, и занимающее ее лицо не может считаться независимым. Специальному докладчику сообщили, что в одном случае, связанном с частным нотариусом, исполняющий обязанности судьи стал полноправным судьей через 11 дней после вынесения решения по делу нотариуса. Кроме того, суды при рассмотрении этих дел из-за окончательного и обязательного характера решения межведомственной комиссии не могли точно установить сумму полученных денег. Это явно является вмешательством в порядок судопроизводства.

V. СОСТОЯНИЕ ПРАВА

89. Поправки, внесенные в Конституцию в 1996 году, значительно расширили полномочия президента Республики. Статья 85 новой редакции Конституции разрешает президенту издавать на основе и в соответствии с Конституцией указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на территории Беларуси. В статье 85 определены три вида издаваемых президентом актов - декреты, указы и распоряжения. Кроме того, статья 97 разрешает президенту представлять проекты законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, а статья 99 предоставляет ему право законодательной инициативы.

90. Статья 101 разрешает Палате представителей и Совету Республики по предложению президента принимать большинством голосов от полного состава палат закон, которым они могут делегировать президенту полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. Предмет регулирования и срок полномочий будут определяться этим законом. Декреты, изданные во исполнение делегированных полномочий, не могут иметь обратную силу. Статья 101 также предусматривает, что президент в силу особой необходимости может издавать временные декреты, имеющие силу закона. Эти декреты в течение трех дней после их принятия представляются парламенту на утверждение и сохраняют силу, если они не отменены большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат парламента. В пункте 3 статьи 137 говорится: "В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом". Таким образом, в случае расхождения декреты, изданные во исполнение делегированных полномочий, не имеют верховенства над законом. Однако декреты, изданные "в силу особой необходимости", а не на основании закона, имеют верховенство над действующими законами.

91. Первый заместитель министра юстиции г-н Голованов выразил во время миссии мнение, что полномочия президента на издание декретов имеют важное значение, поскольку на прохождение законов через парламент зачастую уходит много времени. Он сказал, что полномочия на издание декретов могут использоваться в тех случаях, когда необходимо действовать оперативно, и что содержание закона гораздо важнее, чем его форма. Заместителя министра не беспокоило, кто принимает законы - президент или законодательная власть.

92. Специальному докладчику также сообщили в ходе миссии, что до референдума 1996 года Конституционный суд признал 17 декретов президента неконституционными. Новый Конституционный суд еще только будет иметь возможность признать неконституционность какого-либо из примерно 43 декретов и 787 указов, которые были изданы с 1996 года. Кроме того, Конституционный суд информировал Специального

докладчика о том, что все декреты, изданные президентом, основываются на "особой необходимости"; однако ни Конституционный суд, ни законодательство еще не дали официального определения этому термину.

93. Статья 8 Конституции признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обязывает Республику Беларусь обеспечить соответствие ее законодательства этим принципам. Специальный докладчик весьма обеспокоен несоответствием многих законов Беларуси международным нормам и явной безнаказанностью в случае нарушения этих норм.

94. Специальный докладчик отметил один особенно тревожный пример использования полномочий президента на издание временных декретов. Декрет президента № 40 от 23 ноября 1999 года "О мерах, связанных с вредом, причиненным государству" допускает конфискацию имущества в случаях подозрения со стороны президента в причинении государству вреда физическим или юридическим лицом. В таких случаях имущество изымается министерством по управлению государственным имуществом и приватизации, "если иное не установлено президентом". Конфискацию имущества можно обжаловать в суде, который может вернуть имущество или его денежный эквивалент. Конфискация имущества без решения суда является нарушением статьи 44 Конституции и международных норм в области прав человека.

VI. ПРИМЕНИМЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ

95. К данной теме имеют отношение следующие международные и региональные стандарты:

- a) Основные принципы независимости судебных органов;
- b) Основные принципы, касающиеся роли юристов;
- c) пункт 27 части I Венской декларации и Программы действий 1993 года;
- d) Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование;
- e) минимальные стандарты Совета Европы, содержащиеся в пункте 1.3 Европейской хартии о статусе судей 1998 года;

f) Будапештские выводы о гарантиях независимости судей - оценка судебной реформы 1998 года, в частности пункт 3.

96. В пункте 10 Основных принципов независимости судебных органов говорится:

"Лица, отобранные на судебные должности, должны иметь высокие моральные качества и способности, а также соответствующую подготовку и квалификацию в области права. Любой метод подбора судей должен гарантировать от назначения судей по неправомерным мотивам. При подборе судей не должно быть дискриминации в отношении данного лица по признакам расы, цвета кожи, пола, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения; однако требование о том, чтобы кандидат на юридическую должность был гражданином соответствующей страны, не должно рассматриваться в качестве дискриминационного".

97. В общем принципе 1.3 Европейской хартии Совета Европы о статуте судей говорится:

"В случае любого решения, касающегося отбора, найма, назначения, продвижения по службе или прекращения полномочий судьи, статут предусматривает вмешательство органа, независимого от исполнительной и законодательной власти, в котором по крайней мере половина членов являются судьями, избираемыми их коллегами в соответствии с методами, гарантирующими самое широкое представительство судебных органов".

98. В пункте 3 Будапештских выводов 1998 года о гарантиях независимости судей - оценка судебной реформы говорится:

"Независимость судей в свою очередь должна предусматривать систему дисциплинарной ответственности, гарантирующую гражданам эффективную и компетентную судебную власть. Эта система ответственности должна обеспечиваться согласно процедурам, предусматривающим достаточные гарантии для защиты индивидуальных прав и свобод судьи в соответствии с правилами, изложенными в статье 6 Европейской конвенции о правах человека, независимым органом, состоящим из известных судей. Освобождение от должности или вынужденный уход в отставку, кроме как по состоянию здоровья, должны осуществляться лишь на основе дисциплинарных процедур, допускающих возможность обжалования".

99. В пункте 27 части I Венской декларации Программы действий 1993 года предусмотрено следующее:

"Каждому государству следует создать эффективную систему средств правовой защиты для рассмотрения жалоб в связи с нарушениями прав человека и устранения таких нарушений. Система отправления правосудия, которая включает в себя правоохранительные органы и органы прокуратуры, и особенно работников независимых судебных органов и адвокатуры, в полном соответствии с применимыми стандартами, содержащимися в международных договорах о правах человека, имеет исключительно важное значение для всесторонней и недискриминационной реализации прав человека и является неотъемлемым элементом процессов демократии и устойчивого развития. В данном контексте необходимо надлежащим образом финансировать учреждения, занимающиеся отправлением правосудия, и международному сообществу следует увеличить объем как технической, так и финансовой помощи в этих целях. Организация Объединенных Наций должна в первоочередном порядке использовать специальные программы консультативного обслуживания для обеспечения надежного и независимого отправления правосудия".

VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Выводы

100. Специальный докладчик признает, что Беларусь - это страна, находящаяся на переходном этапе и серьезно страдающая от экономических невзгод и последствий Чернобыльской аварии. Однако активная концентрация и сосредоточение исполнительной власти в руках президента превратили систему государственного управления из парламентской демократии в авторитарное правление. В результате система отправления правосудия вместе со всеми ее институтами, а именно судебными органами, прокуратурой и адвокатурой, была подорвана и больше не воспринимается как самостоятельная и независимая. Таким образом, принцип господства права не действует.

101. Предоставление президенту параллельных законодательных полномочий, позволяющих ему осуществлять законодательную власть путем издания декретов в исключительных ситуациях, привело к безраздельному правлению на основании декретов президента. Тот аргумент, что такие полномочия на осуществление законодательной власти имеют важное значение, потому что на прохождение законов через парламент уходит много времени, является несостоятельным. Это сводит на нет сам принцип разделения власти, имеющий основополагающее значение для торжества права.

102. Правительство, похоже, совершенно игнорирует свои обязательства по международным договорам в области прав человека, которые оно ратифицировало и которые имеют приоритет по отношению к внутренним законам.

103. Специальный докладчик глубоко обеспокоен тем, что референдум 1996 года проходил вопреки нормам права и в нарушение принципа независимости судебной системы. Согласно статье 129 Конституции 1994 года, решения Конституционного суда являются окончательными и не подлежат обжалованию. Принцип 4 Основных принципов независимости судебной системы гласит: "Не должно иметь места неправомерное или несанкционированное вмешательство в процесс правосудия, и судебные решения, вынесенные судами, не подлежат пересмотру. Этот принцип не препятствует осуществляемому в соответствии с законом судебному пересмотру или смягчению приговоров, вынесенных судебными органами".

104. Конституционный суд - это орган, которому поручено толкование конституции; другие органы государственной власти обязаны выполнять его решения. Явное пренебрежение к решению суда подрывает принцип господства права и ту уравнивающую роль, которую судебная система играет как третья ветвь власти. Решения Конституционного суда имеют обязательную силу, и отмена решения фактически представляет собой вмешательство в судебный процесс.

105. В пунктах 17 и 18 Основных принципов независимости судебной системы, соответственно, говорится: "Обвинение или жалоба, поступившие на судью в ходе выполнения им/ею своих судебных и профессиональных обязанностей, должны быть безотлагательно и беспристрастно рассмотрены согласно соответствующей процедуре. Судья имеет право на ответ и справедливое разбирательство. Рассмотрение жалобы на начальном этапе должно проводиться конфиденциально, если судья не обратится с просьбой об ином" и "Судьи могут быть временно отстранены от должности или уволены только по причине их неспособности выполнять свои обязанности или поведения, делающего их не соответствующими занимаемой должности".

106. В указе президента об освобождении от должности судьи Пастухова в качестве оснований для освобождения указано окончание срока его полномочий. Специальный докладчик обеспокоен тем, что это основание не предусмотрено статьей 18 Закона о Конституционном суде Республики Беларусь, которая регулирует досрочное прекращение полномочий судьи Конституционного суда. Кроме того, процедура, указанная в этом положении, а именно то, что освобождение должно производиться по рекомендации Конституционного суда и осуществляться национальным парламентом, не была соблюдена. Статья 84 (11) Конституции разрешает президенту освобождать от должности

судей Конституционного суда только по основаниям, предусмотренным законом.

У президента не было полномочий для освобождения от должности судьи Пастухова на основании этого закона.

107. Другое конституционное основание, приводимое в связи с освобождением судьи Пастухова от должности, похоже, не подкрепляется фактической ситуацией. Нельзя оправдывать действия президента статьей 146, в которой содержится переходное положение, касающееся вступления Конституции в силу. Президент прямо заявил, что на основании референдума в Конституцию были лишь внесены изменения и что изменения и новая Конституция - это не одно и то же. Кроме того, изменения не привели к прекращению существования суда, так что не было никакой необходимости формировать совершенно новый суд. Специальный докладчик обеспокоен не только тем, что судья Пастухов был освобожден от должности без надлежащих процедурных гарантий, предусмотренных международными стандартами и законодательством Беларуси, но и тем, что его освобождение от должности представляет собой явную попытку президента определить будущий состав суда. Четыре других судьи, которые не подали в отставку, были вновь назначены в состав суда, когда он заново формировался в январе 1997 года.

108. Контроль со стороны исполнительной власти за судебными органами и то, как в отношении независимых судей предпринимаются репрессивные действия, похоже, породили у многих судей чувство безразличия в отношении того значения, которое имеет независимость судебных органов в системе. Многие, похоже, смирились с порочными методами назначения, продвижения по службе и дисциплинарного наказания, а также с условиями службы. Такие методы являются нарушением международных и региональных минимальных стандартов независимости судебной системы.

109. Существование независимой судебной системы требует не только принятия соответствующих правовых положений, но и полного осуществления этого принципа на практике. В статье 1 Основных принципов независимости судебных органов говорится: "Независимость судебных органов гарантируется государством и закрепляется в конституции или законах страны. Все государственные и другие учреждения обязаны уважать и соблюдать независимость судебных органов". По мнению Специального докладчика, создание надзорной межведомственной комиссии или прямое вмешательство в отдельные дела со стороны сотрудников государственных органов представляет собой неправомерное и необоснованное вмешательство в судебный процесс. Специальный докладчик также считает, что постоянный контроль за деятельностью судебной системы преследует цель запугать работников судебных органов и заставить их принимать решения по всем делам в соответствии с пожеланиями правительства, а не в соответствии с законом и имеющимися доказательствами.

110. Процесс отбора судей должен обеспечивать отбор кандидатов на основе объективных критериев, и это должно быть видно широкой общественности, иначе независимость судебной системы будет поставлена под сомнение. В свете этих требований Специальный докладчик ранее рекомендовал, чтобы процесс отбора судей осуществлялся независимым советом по вопросам судебной практики. Специальный докладчик считает, что предоставление президенту абсолютного права назначать и освобождать от должности судей несовместимо с принципом независимости судебной системы. По мнению Специального докладчика, только процесс отбора судей независимым советом по вопросам судебной практики поможет выполнить двойное требование фактической и формальной беспристрастности.

111. Особую озабоченность у Специального докладчика вызывает процедура назначения судей в Конституционном суде. По его мнению, передача полномочий по назначению шести судей Конституционного суда в полное распоряжение президента представляет собой угрозу независимости суда. Такой процесс отбора не требует от президента проведения консультаций с работниками судебных органов или с представителями более широких юридических кругов в целях выявления наиболее подходящих кандидатов. Эта процедура отличается отсутствием транспарентности и не основывается на четко определенных и известных общественности критериях. Президент также назначает председателя Конституционного суда, который играет определенную роль в выдвижении кандидатов на другие шесть постов судей Конституционного суда. Это еще больше увеличивает влияние президента на формирование состава суда. Абсолютный характер роли президента в деле назначения судей Конституционного суда означает, что этот суд, вероятно, не может считаться независимым от исполнительной власти.

112. Принцип 11 Основных принципов независимости судебных органов гласит: "Срок полномочий судей, их независимость, безопасность, соответствующее вознаграждение, условия службы, пенсии и возраст выхода на пенсию должны надлежащим образом гарантироваться законом".

113. Принцип 12 Основных принципов независимости судебных органов предусматривает, что судьи имеют гарантированный срок полномочий. Согласно принципу 2, судьи решают переданные им дела без какого-либо неправомерного влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного. Решающую роль в обеспечении этого будет играть срок пребывания в должности, поскольку слишком короткий срок сделает судей уязвимыми перед давлением, оказываемым в связи с процессом повторного назначения. Возможности для такого давления увеличиваются, если полномочия, связанные с повторным назначением, переданы под контроль исполнительной власти, поскольку именно исполнительная власть зачастую выступает в

суде как одна из сторон или заинтересована в результатах судебного разбирательства, проводимого судьями. Специальный докладчик ранее уже делал вывод о том, что пятилетний срок пребывания судей в должности является слишком коротким для обеспечения независимости судебных органов, и аналогичное мнение высказывали и суды других юрисдикций.

114. Проблемы, связанные с коротким первоначальным сроком пребывания в должности, усугубляются наличием большого числа неопытных судей. Многие люди, с которыми были проведены встречи во время миссии, выражали обеспокоенность по поводу того, что большое число неопытных судей, плохие условия их службы и их зависимость от правительства ставят под угрозу независимость судебной системы и расширяют возможности для оказания давления на судей и для коррупции.

115. Условия службы судей не регулируются должным образом законом. Низкий уровень их вознаграждения и зависимость от исполнительной власти и администрации президента в вопросах продвижения по службе и обеспечения других минимальных условий службы ставят под угрозу способность судей принимать самостоятельные решения по делам. Низкий уровень вознаграждения создает также предпосылки для коррупции среди судей. Судебная система должна занимать важное место в государственном бюджете. Хотя Специальный докладчик понимает, что Беларусь - это страна, находящаяся на переходном этапе и испытывающая серьезные экономические проблемы, тем не менее для построения государства на принципе господства права необходимо наличие определенных минимальных стандартов.

116. Аналогичным образом исполнительная власть, в частности министерство юстиции, осуществляет чрезмерный контроль над юристами. Такой контроль подрывает главный смысл независимости юристов и является нарушением Основных принципов, касающихся роли юристов. Этот контроль ведет к злоупотреблениям, в результате которых высказываются обвинения в преследовании, запугивании и вмешательстве со стороны исполнительной власти.

117. В этой связи Специальный докладчик обеспокоен преследованием некоторых адвокатов за то, что они защищают своих клиентов. Судебное преследование или угроза судебного преследования адвокатов за их профессиональную деятельность противоречит Основным принципам, касающимся роли юристов. Принцип 20 предусматривает, что "юристы пользуются гражданским и уголовным иммунитетом в отношении соответствующих заявлений, сделанных добросовестно в виде письменных представлений в суд или устных выступлений в суде или в ходе выполнения ими своих профессиональных обязанностей в суде, трибунале или другом юридическом или административном органе".

118. Специальный докладчик считает, что преследование этих адвокатов за их работу, связанную с правами человека, является нарушением права на свободу выражения мнения. Кроме того, это является нарушением принципа 14, в котором говорится: "Защищая права своих клиентов и отстаивая интересы правосудия, юристы должны содействовать защите прав человека и основных свобод, признанных национальным и международным правом, и во всех случаях действовать независимо и добросовестно в соответствии с законом и признанными нормами и профессиональной этикой юриста".

119. Независимость и добросовестность работников прокуратуры также подрывается чрезмерным контролем со стороны исполнительной власти. Это ведет к серьезным обвинениям в возбуждении или отказе в возбуждении судебного преследования по явно политическим мотивам, что идет вразрез с руководящими принципами, касающимися роли лиц, осуществляющих судебное преследование.

В. Рекомендации

120. В отношении Конституции:

а) Необходимо пересмотреть вызывающую разногласия Конституцию 1996 года и отменить чрезмерные исполнительные полномочия президента. Это поможет восстановить баланс между тремя ветвями государственной власти в соответствии с доктриной разделения власти. В частности, необходимо отменить статью 84 (11), которая наделяет президента полномочиями освобождать от должности судей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего хозяйственного суда. Кроме того, необходимо также отменить статью 101, которая наделяет президента законодательными полномочиями "в силу особой необходимости". В этой связи необходимо ретроактивно отменить декрет президента № 40 от 23 ноября 1999 года и аналогичные репрессивные декреты и возместить любой ущерб, причиненный кому-либо вследствие осуществления этих декретов. Что касается делегирования парламентом президенту законодательных полномочий в соответствии с первым пунктом статьи 101, то такое делегирование должно быть строго ограничено в соответствии с требованиями этой статьи. Исполнительная власть должна оставаться подотчетной парламенту, а не наоборот.

б) Конституция и все законы должны быть приведены в соответствие с международными договорами, которые правительство добровольно ратифицировало, в соответствии со статьей в Конституции, которая предусматривает "приоритет общепризнанных принципов международного права".

121. В отношении судебной системы:

a) Правительство должно учредить законом независимый совет по вопросам судебной практики для отбора, продвижения по службе и привлечения к дисциплинарной ответственности судей, с тем чтобы выполнить требования принципа 10 Основных принципов независимости судебных органов, пункта 1.3 Общих принципов Европейской хартии о статуте судей 1998 года и пункта 3 Будапештских выводов о гарантиях независимости судей - оценка судебной реформы. Исполнительная власть может участвовать в формальном процессе назначения, однако она не может каким-либо иным образом участвовать в отборе, продвижении по службе или привлечении к дисциплинарной ответственности судей.

b) Поскольку судьи, которых назначают на должность с испытательным сроком, не имеют необходимых гарантий сохранения своей должности, что имеет важное значение для обеспечения их независимости, такая система назначения судей с испытательным сроком и подтверждение бессрочного назначения на должность должны находиться исключительно под контролем независимого совета по вопросам судебной практики.

c) Правительство должно обеспечить, чтобы вознаграждение судей и условия их службы были надлежащими для поддержания престижа их профессии, с тем чтобы они имели возможность беспристрастно отправлять правосудие.

d) Судьи должны хорошо понимать концепцию независимости судебной системы, ее ценности и принципы, для того чтобы в полной мере содействовать реализации прав человека, демократии и устойчивого развития нации. Поэтому судьи должны проходить соответствующую профессиональную подготовку.

e) Правительство должно упразднить межведомственную комиссию, созданную для контроля за "громкими" уголовными делами.

122. В отношении прокуратуры:

a) Правительство должно обеспечить, чтобы система судебного преследования отвечала Руководящим принципам, касающимся роли лиц, осуществляющих судебное преследование.

b) Работники прокуратуры также должны получать информацию о своих правах и обязанностях с помощью соответствующих программ профессиональной подготовки.

123. В отношении юристов:

a) Правительство должно предоставить юристам возможность создавать самоуправляющиеся ассоциации и воздерживаться от осуществления чрезмерного контроля за ними. Никаких возражений против создания единой объединенной профессиональной организации, как это предусмотрено законодательством, нет. Однако правом контроля должен обладать орган, состоящий в основном из практикующих юристов.

b) Юристам должно быть предоставлено право заниматься своей профессиональной деятельностью без каких-либо преследований, запугиваний, помех или неправомерного вмешательства со стороны правительства или каких-либо других кругов. В этой связи правительству следует помнить о своих обязательствах согласно принципам 16, 17 и 18 Основных принципов, касающихся роли юристов.

c) Дела адвокатов, которые были лишены права заниматься адвокатской практикой за защиту прав своих клиентов и/или прав человека в целом, должны быть пересмотрены, и они должны вновь получить право заниматься адвокатской деятельностью.

d) Указ президента № 289 1999 года, обязывающий частных нотариусов вернуть полученные ими суммы, следует отменить, и все денежные суммы, изъятые правительством, должны быть возвращены.

Примечания

¹ Информационное агентство "Интерфакс", 30 октября 1996 года.

² Первый съезд судей Республики Беларусь. Документы и материалы, Минск, 1998 год.

³ "Panorama" 30 August 1999, цитируется в работе О. Гулака и Г. Погоняйло "Суд и права человека".
