



УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО  
КОМИССАРА  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ  
НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



# ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСПОДСТВА ПРАВА В ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

*Мониторинг правовых  
систем*



ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



# **ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСПОДСТВА ПРАВА В ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ГОСУДАРСТВАХ**

## **Мониторинг правовых систем**



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
Нью-Йорк и Женева, 2006 год

## ***ПРИМЕЧАНИЕ***

---

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящей публикации не означают выражения какого-либо мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

\*

Материалы, содержащиеся в настоящей публикации, могут свободно цитироваться или воспроизводиться при условии соответствующей ссылки на источник и направления копии публикации, содержащей воспроизведенный материал, в Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland.

\*

Настоящая публикация издана при финансовой поддержке Европейского союза. Выраженные в ней мнения никоим образом не могут рассматриваться в качестве официальной позиции Европейского союза.

HR/PUB/06/3

Предисловие .....	v
Введение .....	1
<b>I. МЕТОДОЛОГИЯ КОНТРОЛЯ .....</b>	<b>5</b>
A. Цель контроля за правовыми системами в постконфликтных условиях .....	5
B. Применение анализа в области прав человека .....	7
C. Международные и региональные нормы .....	8
D. Определение внутреннего законодательства и контроль за его применением .....	11
E. Контроль с целью выявления тенденций и системных проблем на практике .....	12
<b>II. МЕХАНИЗМ КОНТРОЛЯ .....</b>	<b>15</b>
A. Мандат .....	15
B. Уровень квалификации контролеров .....	17
C. Роль контроля .....	18
D. Чрезвычайные ситуации, меры вмешательства или действия в конкретных делах .....	21
E. Учебные пособия и внутренняя подготовка .....	22
F. Устойчивость контроля и стратегия завершения .....	23
G. Источники знаний, информационные ресурсы и развитие .....	23
<b>III. ПРОГРАММА КОНТРОЛЯ .....</b>	<b>27</b>
A. Начальная стадия .....	27
B. Выбор и обновление приоритетов контроля .....	29
C. Налаживание и поддержание взаимоотношений .....	32
D. Регистрация дел и составление показателей .....	34
E. Системы контроля .....	35
F. Защита информации и информационный обмен .....	36

<b>IV. КОНТРОЛЬ ЗА ВЕДЕНИЕМ ДЕЛ</b> .....	<b>39</b>
А. Стратегия контроля за ведением дел .....	39
В. Беседы .....	40
С. Посещение мест лишения свободы .....	42
D. Изучение материалов дела и сбор документов .....	44
Е. Наблюдение за судебным процессом и процедурой расследования .....	45
<b>V. АНАЛИЗ, ОТЧЕТНОСТЬ И РЕКОМЕНДАЦИИ</b> .....	<b>49</b>
А. Значение отчетности .....	49
В. Публикация внешних отчетов и распространение .....	49
С. Внутренняя отчетность .....	50
D. Отчеты по отдельным делам или вопросам .....	51
Е. Тематические отчеты .....	52
F. Периодические обзоры .....	54
G. Формулирование рекомендаций .....	55
H. Последующие меры и содействие другим аспектам обеспечения господства права в рамках операции по поддержанию мира .....	57
<b>Приложение</b>	
ПРЕДЛАГАЕМЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ В ОТНОШЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА ПРАВОВОЙ СИСТЕМОЙ В РАМКАХ ОПЕРАЦИИ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА .....	59

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) во все большей степени признает необходимость активизировать свое содействие усилиям системы Организации Объединенных Наций в отношении принятия быстрых и эффективных мер в ходе миссий по постконфликтному урегулированию с целью восстановления господства права и отправления правосудия. Странам, выходящим из конфликтов и кризисов, часто свойственны недостаточно прочное господство права или его полное отсутствие, неадекватные возможности в плане правоприменения и отправления правосудия, а также рост числа нарушений прав человека. Это положение нередко усугубляется отсутствием доверия общества к государственным органам и нехваткой ресурсов.

В 2003 году УВКПЧ как орган, координирующий усилия по отстаиванию прав человека, демократии и господства права в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, приступило к разработке инструментов, способных обеспечить возможность формирования устойчивого, долговременного институционального потенциала в рамках миссий Организации Объединенных Наций и переходных административных органов для удовлетворения этих требований. Такие инструменты обеспечения господства права могут использоваться миссиями на местах и переходными административными органами как практическое руководство в таких важнейших областях, как правосудие переходного периода и установление господства права. Каждый из этих инструментов может применяться самостоятельно, но при этом он входит в некую взаимосвязанную оперативную последовательность. Эти инструменты предназначены для изложения основных принципов, на которые опираются следующие документы: “Преобразование сектора правосудия”, “Меры судебного преследования”, “Комиссии по установлению истины”, “Проверка: основа для практической деятельности” и “Мониторинг правовых систем”.

Настоящая публикация посвящена конкретно мониторингу системы правосудия в плане соблюдения прав человека путем создания некоей методологии. Цель данного инструмента – отразить всю совокупность принципов, методов и подходов, связанных с мониторингом правовых систем, которые были выработаны главным образом на основе предыдущего опыта и уроков, усвоенных в ходе осуществления программ мониторинга правовых систем в рамках Организации Объединенных Наций, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и неправительственных организаций (НПО). Задача данного инструмента – обеспечить основу для разработки некоей программы мониторинга в целях анализа функционирования учреждений и системы правосудия в целом, что может способствовать укреплению надлежащей практики или устранению проблем и недостатков.

Разумеется, настоящий документ не может предписывать те или иные стратегические и программные решения, которые должны приниматься на местах в свете конкретных обстоятельств каждой постконфликтной ситуации. Тем не менее он призван обеспечить миссии на местах и переходные административные органы основной информацией, которая необходима для разработки методологии мониторинга правовых систем в соответствии с международными стандартами в области прав человека и наиболее удачной практикой.

Создание данных инструментов – это лишь начало конкретного участия УВКПЧ в разработке политики в области правосудия в условиях переходного периода. Я хотела бы выразить признательность и благодарность всем, кто внес вклад в это важное начинание.



Луиза Арбур  
Верховный комиссар Организации Объединенных  
Наций по правам человека

---

## ***ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ***

УВКПЧ выражает признательность лицам и организациям, которые предоставили свои замечания, предложения и оказали поддержку в подготовке настоящего документа. В частности, оно с благодарностью отмечает работу консультанта Шелли Инглис, которая несла основную ответственность за разработку этого материала.

Особая благодарность выражается Европейской комиссии, чья финансовая поддержка сделала возможным осуществление этого проекта и публикацию руководств по вопросам обеспечения господства права.





Системы правосудия в постконфликтных государствах характеризуются серьезными нарушениями функциональности, крайней нехваткой людских и материальных ресурсов, разрушенной инфраструктурой и отсутствием доверия со стороны общества. Неспособность правовой системы в прошлом защитить права человека, привлечь к уголовной ответственности лиц, нарушивших эти права, и стать противовесом исполнительной власти часто является непосредственной причиной или одним из основных факторов возникновения конфликта. Распространенность коррупции, дискриминации и злоупотреблений в институтах правосудия может подорвать доверие населения и сохранить беззаконие и хаос.

Создание системы правосудия,<sup>1</sup> которая охраняет права человека и способствует установлению господства права,<sup>2</sup> является одним из важнейших факторов обеспечения мира и предотвращения конфликта в будущем. Поэтому разработка такой системы правосудия может стать неотъемлемой частью любой операции по поддержанию мира и ее мандата. Эффективное преобразование нефункционирующей системы правосудия в систему, которая соответствует основным международным нормам, представляет собой очень долгий и трудный процесс. Ее надлежащее реформирование требует детальной и непрерывной оценки работы системы и четкого понимания ее проблем. Последовательный контроль за правовой системой на предмет ее соответствия внутреннему законодательству и международным нормам справедливости обеспечивает директивные органы точной и конкретной информацией, которая необходима им для стратегического направления ресурсов на цели реформы на основе понимания реальных, а не воображаемых проблем.

Преобразование нефункционирующей системы правосудия требует комплексной институционализации и реформирования. Контроль за правовой системой подразумевает целостный подход, который учитывает работу всей системы и ее институтов.

<sup>1</sup> Термин «правосудие» означает «наивысшее выражение ответственности и справедливости в деле защиты и охраны прав и предупреждения нарушений и наказания за них. Правосудие предполагает уважение прав обвиняемых, интересов жертв и заботу о благополучии общества в целом. Это понятие, глубоко укоренившееся во всех национальных культурах и традициях, и, хотя отправление правосудия обычно предполагает задействование официальных судебных механизмов, традиционные механизмы разрешения споров имеют не менее важное значение. На протяжении более полувека международное сообщество стремилось коллективными усилиями выработать требования к отправлению правосудия...». Доклад Генерального секретаря «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах» (S/2004/616, пункт 7).

<sup>2</sup> Термин «господство права» определяется как такой принцип управления, «в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека. Для этого также необходимы меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, беспристрастного применения законов, разделения властей, участия в принятии решений, правовой определенности, недопущения произвола и процессуальной и правовой транспарентности». (там же, пункт 6)

В частности, полиция, тюрьмы, адвокаты и суды играют важную и самостоятельную роль в обеспечении справедливости и эффективности процесса. Каждый институт правосудия должен функционировать эффективно и приносить должные результаты, самостоятельно работая с другими институтами. Если один институт или участник не справляется со своими функциями, система дает сбой, и в таком случае необходимо иметь уравновешивающие механизмы, с тем чтобы обеспечить право обращения в суд и предоставление возмещения.

Контроль за правовой системой призван выявить широко распространенные способы или тенденции нарушения международных норм и системные проблемы, которые препятствуют соблюдению этих норм, в целях эффективной реализации инициатив по реформированию. Для того чтобы определить, насколько соблюдаются международные нормы в области прав человека и другие связанные с ними положения, необходимо провести анализ внутреннего законодательства и повседневной практики рассмотрения дел. Право на справедливое судебное разбирательство, на доступ к правосудию и справедливое обращение, независимость судебной власти и надлежащее отправление правосудия составляют основу справедливой и эффективной системы правосудия.

Низкий уровень безопасности в постконфликтных или переходных условиях может сдерживать общие усилия по восстановлению и мирному урегулированию. Главная задача заключается в создании базы для господства права, начиная с безопасности населения и подотчетности. Следовательно, контроль за правовой системой может быть сосредоточен прежде всего на процессе уголовного правосудия, особенно на начальных стадиях операции по поддержанию мира. Защита в области гражданского права также часто неразрывно связана со справедливым и равноправным развитием. Имущественное право и семейные отношения, включая защиту прав детей, могут иметь особое значение в беспокойных постконфликтных ситуациях, а преобладающая роль может быть отведена неформальным или альтернативным (обычно не предусмотренным в законодательстве) традиционным механизмам и практике разрешения споров, которые в ином случае регулируются уголовным и гражданским правом.

Публикация правильно составленных документов, отражающих нарушения прав человека и системные проблемы правосудия, а также механизмы неформального правосудия, могут иметь большое значение не только для определения направлений реформы и распределения ресурсов, но и для выработки необходимой для этого политической воли. Контроль должен обеспечивать всеобъемлющую картину сильных и слабых сторон функционирования системы правосудия, а также давать оценку позитивного и негативного воздействия мер, принятых в процессе реформы. Это поможет органам власти, гражданскому обществу и операции по поддержанию мира оценить прогресс в установлении господства права и защите прав человека.

Цель контроля за правовыми системами заключается в предоставлении анализа институтов и системы в целом, с тем чтобы закрепить удачную практику и устранить недостатки и проблемы. Контроль является инструментом, а не самоцелью. Его важность отражается в целостности и согласованности информации, точности и глубине анализа, а также в значимости и практической применимости рекомендаций. В рекомендациях следует подробно описать способы эффективного решения проблем, с которыми сталкивается система правосудия, например, посредством проведения реформы в области права и политики, создания и развития институтов, включая механизмы подотчетности, обеспечения средств правовой защиты, профессиональной подготовки и наращивания потенциала, административной и материально-технической поддержки и распределения ресурсов.

В настоящем издании рассматриваются следующие элементы контроля за правовыми системами, особенно в контексте поддержания мира:

- Контроль за методологией и целью, применение анализа проблем в области прав человека, использование международных и внутренних правовых норм и выявление тенденций и системных проблем, возникающих на практике.
- Разработка механизма контроля, включая мандат и роль контролеров, уровень квалификации и профессиональную подготовку, а также источники знаний и информационные ресурсы.
- Разработка программы контроля, включая выбор приоритетов и подходов, установление взаимосвязей, отслеживание конкретных дел и обеспечение функционирования систем, поддерживающих эффективный контроль.
- Контроль за конкретными делами, включая формулирование стратегии, сбор и проверку информации на основе материалов дела и посещение суда или другого разбирательства.
- Анализ, составление отчетов и рекомендаций, включая разработку внутренней и внешней отчетности, формулирование рекомендаций и обеспечение надлежащего последующего выполнения, а также поддержка других аспектов соблюдения принципа господства права в рамках операции по поддержанию мира.

Важно отметить, что настоящий документ содержит всеобъемлющий обзор принципов, методов и подходов, связанных с осуществлением контроля за правовыми системами. Хотя он посвящен главным образом контролю за правовой системой в целом, принципы, методы и подходы могут применяться к контролю за специальным судебным механизмом, таким, как Специальный суд по Сьерра-Леоне, Специальный трибунал Ирака или Чрезвычайная палата в судебной системе Камбоджи. Возможно, все аспекты настоящего руководства не смогут быть использованы в любой ситуации или для любой программы контроля, но следует принять все меры, чтобы попытаться соответствовать этим стандартам. В конечном счете, лица, ответственные за осуществление программы контроля за правовой системой в постконфликтных условиях, должны

установить свои приоритеты и цели исходя из сложившейся ситуации и добиваться их осуществления, проявляя профессионализм, честность и уважение к национальной специфике.

# I. МЕТОДОЛОГИЯ КОНТРОЛЯ

## A. Цель контроля за правовыми системами в постконфликтных условиях

Цель контроля состоит в том, чтобы привести правовую систему в соответствие с законодательством, в том числе с применимыми международными и региональными нормами, а также способствовать соблюдению принципа господства права. Международные и региональные нормы, предусмотренные в договорах или иных документах, и другие нормы предусматривают законные критерии, позволяющие оценить прогресс на пути создания, восстановления или укрепления системы правосудия в постконфликтных условиях. Что касается Организации Объединенных Наций, универсальные применимые нормы, принятые под ее эгидой, должны служить в качестве нормативной основы для деятельности, направленной на поддержку правосудия и установление господства права.<sup>3</sup> основополагающие принципы включают недопустимость дискриминации и равноправное обращение, в частности доступ к правосудию и справедливое обращение с жертвами, доступ к судебным средствам правовой защиты и/или предоставление возмещения в соответствии с законом, а также обращение в соответствии с внутренним законодательством, справедливый характер материально-правового и процессуального аспектов судопроизводства, недопустимость безнаказанности за преступления, предусмотренные международным правом, а также независимое и беспристрастное отправление правосудия.

Для постконфликтной ситуации характерны ущербные и часто абсолютно нефункционирующие или дискриминационные правовая база и институты правосудия. Во многих случаях институты правосудия полиция, судебные органы, прокуратура и службы

---

<sup>3</sup> поощрению господства права является сам Устав Организации Объединенных Наций, наряду с четырьмя краеугольными камнями современной международной правовой системы: международными стандартами в области прав человека; международным гуманитарным правом; международным уголовным правом; и международным беженским правом. Сюда входит полный набор стандартов Организации Объединенных Наций в области прав человека и уголовного правосудия, разработанных за последнюю половину века. Они представляют собой общеприменимые стандарты, принятые под эгидой Организации Объединенных Наций, и поэтому служат нормативной основой для всей деятельности Организации Объединенных Наций в поддержку правосудия и господства права". (там же, пункт 9)

обороны - нуждаются в реорганизации или создании с нуля. В любой постконфликтной ситуации было бы нереально рассчитывать на немедленное соблюдение институтами правосудия или неформальными механизмами всех международных норм. Однако правительство и общество могут приложить активные усилия по обеспечению соблюдения этих норм и их включению в планы реформирования правовой системы и институтов правосудия. Контроль за правовыми системами является инструментом, который позволяет показать органам власти, обществу и другим заинтересованным группам, в чем заключаются проблемы, связанные с соблюдением международных норм, и оценить при этом искренность и эффективность мер, принимаемых для их решения. Выводы, сделанные на основе надежного контроля, должны помочь правительствам и соответствующим органам осуществить целенаправленные и значимые изменения, которые сделают систему правосудия в целом более справедливой и эффективной. Без точного, глубокого и целостного представления о фактическом состоянии системы трудно выработать стратегию реформы, которая должна быть целенаправленной и эффективной при максимальном использовании ограниченных ресурсов.

Частично настоящий документ рассчитан на то, чтобы выявить препятствия, с которыми сталкиваются системы правосудия постконфликтных государств в стремлении добиться соблюдения внутреннего законодательства и международного права. Системные институциональные или административные проблемы, такие как недостаточность или неправильное использование финансовых или материальных ресурсов, могут оказаться реальным препятствием для обеспечения соблюдения правовых норм. Хотя более совершенная инфраструктура, средства связи, персонал и материальные ресурсы не гарантируют справедливости и эффективности системы, они являются необходимыми факторами. Например, эффективная и справедливая административная система требует, чтобы судебные канцелярские служащие и другие работники обладали навыками по обработке документов, ведению надлежащей регистрации, своевременному оформлению судебных повесток и т. д., с тем чтобы обеспечить передачу дела в суд в разумные сроки, своевременное ознакомление защиты с доказательствами и явку свидетелей в суд для дачи показаний, которые мог бы изучить подсудимый. Несоразмерно низкий уровень заработной платы судей может привести к коррупции, которая негативно влияет на беспристрастность судебного процесса.

Поэтому контроль за правовой системой должен охватывать целый ряд проблем, связанных с созданием институтов правосудия, которые смогли бы работать в соответствии с внутренним законодательством и основополагающими международными нормами в области правосудия. Это включает контроль за выделением бюджетных средств и распределением финансовых ресурсов, административным надзором и механизмами подотчетности или дисциплинарными мерами, процедурами назначения судей, политикой в области прав человека, а также распределением и профес-

сиональной подготовкой кадров, ознакомлением с законодательной базой официальных должностных лиц и общественности, методами обеспечения надлежащего взаимодействия между институтами и участниками процесса правосудия, включая сотрудников полиции, прокуроров, адвокатов и судей, а также с соответствующими учреждениями и организациями, такими как сети по оказанию помощи жертвам и свидетелям, больницы и программы защиты. Все это влияет на способность официальной системы правосудия обеспечить справедливое и эффективное разбирательство дел.

Во многих постконфликтных странах распространено использование традиционных способов урегулирования споров. Контролеры должны иметь возможность изучить вопрос о том, насколько широко они применяются, как и с какой целью или в каких случаях, а также на основе какой практики или каких правовых норм. Они должны составить доклад о таких традиционных механизмах и вынести рекомендации относительно того, каким образом органы власти и общины могут решить связанные с ними проблемы, включая возможность их легализации как альтернативных механизмов разрешения споров, если они регулируются в законодательном порядке, или приведения их в соответствие с мерами защиты и гарантиями, предусмотренными во внутреннем законодательстве, а также с основными международными принципами правосудия. Хотя эти сложные вопросы могут возникнуть в ходе осуществления программы контроля, следует признать, что изменения в глубоко укоренившуюся традиционную практику могут быть внесены только на основе широких консультаций с населением и общинами (в том числе с традиционно ущемленными группами, такими как женщины) и твердой убежденности со стороны органов власти, общины и религиозных лидеров, а также гражданского общества.

## **В. Применение анализа в области прав человека**

Контроль за правовой системой в аспекте прав человека включает анализ как *внутреннего законодательства*, так и *внутренней практики* соблюдения международных норм. Если внутреннее законодательство соответствует международным нормам, следует сосредоточиться на вопросе о том, соответствует ли реальная практика внутреннему законодательству.

1. Анализ *законодательства* (де-юре) на предмет соответствия нормам. Это включает определение того:

- соответствуют ли предоставленные законом гарантии международным или региональным нормам. Например, во внутреннем уголовно-процессуальном законодательстве предусмотрено, что обвиняемый может содержаться под арестом в течение трех месяцев до суда, однако этот срок не соответствует требованиям международного права относительно немедленного рассмотре-



ния судебным органом. Еще один пример: закон требует, чтобы судьи назначались исполнительной ветвью власти на ограниченный срок, что может явиться нарушением международных норм о независимости судей.

- В законе отсутствуют гарантии или средства правовой защиты, которые необходимы согласно международным нормам по правам человека. В качестве распространенного примера можно привести ситуацию, когда законодательство не предусматривает механизма habeas corpus в целях обеспечения права лица на возражение против своего задержания.

2. Анализ *практики* (де-факто) соблюдения законодательства или его применения в конкретном деле включает изучение вопросов о том:

- нарушает ли неприменение внутреннего законодательства международные нормы в области прав человека. Например, такая ситуация возникает, если внутренний уголовно-процессуальный кодекс предусматривает, что свидетели должны присутствовать на судебном процессе для дачи показаний, которые будут использованы как доказательства, и подсудимый имеет право ознакомиться с ними, но на практике на судебном процессе отсутствуют какие-либо свидетели и суд рассматривает только их заявления, сделанные за рамками суда, и использует их против подсудимого. Эта практика не соответствует внутреннему законодательству и может явиться нарушением права подсудимого на возражения свидетелям, дающим показания против него, в соответствии с международными нормами в области прав человека.
- Неправильное применение внутреннего законодательства является нарушением международных норм в области прав человека. Например, если закон предусматривает, что прокурор и подсудимый должны присутствовать для ознакомления с ордером на арест, но на практике присутствует только прокурор, эта ситуация может явиться нарушением принципа равноправия сторон, который закреплен в международном праве.

## **С. Международные и региональные нормы**

Для контроля за правовой системой могут быть использованы четыре источника международных и региональных норм: международные договорные нормы; региональные договорные и внедоговорные нормы; международное обычное право; и международные внедоговорные нормы.

*Международные договорные нормы.* Необходимо установить международные договоры, стороной которых является принимающая страна, и это значит, что правительство или лица, выступающие от его имени, обязаны соблюдать предусмотренные в нем

обязательства.<sup>4</sup> Кроме того, важно установить роль международного права в рамках национальной правовой системы, то есть определить, составляют ли ратифицированные договоры часть внутреннего законодательства.

При осуществлении контроля за правовыми системами должны учитываться международное гуманитарное и уголовное право, а также право в области прав человека. Группы контроля могут действовать в тех зонах, где не прекращаются конфликты и применяется международное гуманитарное право. Важно отметить, что международное право в области прав человека применяется в любом случае, в том числе во время конфликта, хотя в этих обстоятельствах государство может отступить от обязательств по многим правам.

Многие документы по правам человека и их статьи подкрепляют друг друга, и группа контроля должна пользоваться всеми соответствующими источниками, чтобы определить, существуют ли нарушения прав человека. Главные международные договоры о правах человека предусматривают учреждение комитетов для контроля за их выполнением государствами-участниками. Замечания общего порядка, составленные этими комитетами, обеспечивают авторитетное руководство в отношении толкования норм, закрепленных в соответствующих конвенциях. Ознакомление с этими замечаниями и выводами комитетов может способствовать пониманию этих норм и при проведении углубленного анализа в отношении того, нарушаются ли эти права. Помимо главных конвенций о правах человека, используемых в целях правового контроля, следует изучить и использовать другие конвенции, такие, как Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и ее Протоколы.

*Региональные договорные и внедоговорные нормы.* Региональные документы приняты в Африке, Северной и Южной Америке и Европе, но, что примечательно, не в Азии.<sup>5</sup> В целях толкования этих документов и вынесения решений или заключений по их применению были созданы суды и комиссии. В соответствующих ситуациях практика этих органов может быть крайне полезна для уточнения смысла этих региональных норм и их применения к конкретным обстоятельствам. Эта практика может пригодиться при проведении контролерами материально-правового анализа на предмет соответствия правовой системы этим и аналогичным нормам. Можно использовать также

---

<sup>4</sup> Международные договорные нормы включают:

- Международный пакт о гражданских и политических правах
- Конвенцию о правах ребенка
- Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
- Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
- Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации

<sup>5</sup> Главными региональными документами являются:

- Африканская хартия прав человека и народов
- Американская конвенция о правах человека
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод

региональные внедоговорные нормы и принципы, такие как Пекинское заявление о принципах независимости судебных органов, принятое в августе 1995 года.

*Международное обычное право.* Контролеры могут также обратиться к другому источнику обязательств, если правительство не связано обязательствами по международным договорам. Международное обычное право состоит из норм, которые считаются настолько широко признанными сообществом наций, что рассматриваются как обязательные для всех государств. Некоторые из прав, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека, в статьях 7–11 которой предусмотрены права на равенство перед законом, на эффективное восстановление в правах в случаях нарушения и на справедливое судебное разбирательство, считаются некоторыми специалистами в области международного права нормами обычного права. Другие нормы обычного права – это запрещение геноцида, рабства и военных преступлений.

*Международные внедоговорные нормы.* Эти нормы не ратифицированы государствами, но считаются обеспечивающими некоторые важнейшие гарантии в процессе отправления правосудия и справедливом судебном разбирательстве. По причине их принятия Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций они имеют большое политическое значение. Группа контроля должна использовать внедоговорные нормы в целях более глубокого анализа на предмет какого-либо возможного нарушения или злоупотребления. Поскольку часто в этих нормах содержатся более конкретные положения, чем в конвенциях о правах человека, они могут быть использованы для выработки точных действий, которые могут предпринять органы власти в целях обеспечения соблюдения. Например, внедоговорные нормы предусматривают, что именно гарантирует независимость судебной власти, какие процедуры, услуги и действия необходимы для удовлетворения потребностей жертв преступлений, какие следует принять меры по охране здоровья и безопасности содержащихся под стражей лиц, а также в чем заключаются обязанности адвокатов перед их клиентами. В этом отношении такие нормы могут также послужить руководством для выработки конкретных рекомендаций органам власти относительно более полного соблюдения норм о правах человека.<sup>6</sup> Так, Основные принципы, касающиеся роли юристов, могут быть использованы как рекомендация для разработки этического кодекса и уточнения принципов, которые должны быть в нем изложены.

---

<sup>6</sup> Важнейшие внедоговорные нормы, касающиеся контроля за системой правосудия:

- Всеобщая декларация прав человека
- Декларация об искоренении насилия в отношении женщин
- Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью
- Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме
- Минимальные стандартные правила обращения с заключенными
- Основные принципы, касающиеся роли юристов
- Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование
- Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов
- Меры, гарантирующие защиту прав тех, кому грозит смертная казнь

## D. Определение внутреннего законодательства и контроль за его применением

После конфликта бывает трудно установить, какое законодательство существует в стране. Мирные соглашения, резолюции Совета Безопасности и другие рамочные документы переходного периода обычно содержат указания относительно применимого законодательства. Однако часто в них не решены трудные вопросы, касающиеся, в частности, того, какие конкретные варианты или поправки к законам и подзаконным актам следует считать имеющими силу. Группа контроля и операция по поддержанию мира должны иметь четкое представление о том, какое законодательство является применимым.

Несмотря на потенциальные трудности в определении применимого внутреннего законодательства, оно должно быть основой анализа, проводимого в целях контроля. Обращение с частными лицами в соответствии с законом является основополагающим принципом, закрепленным в международных нормах. Во многих постконфликтных ситуациях национальное законодательство может относительно соответствовать международным нормам, по крайней мере на бумаге. Серьезные проблемы часто возникают на практике, при неправильном применении или неприменении законодательства.

Многие постконфликтные страны страдают отсутствием официальной, единой и комплексной правовой системы. Во внутреннем праве существуют три источника, которые могут иметь значение для контроля за данной системой правосудия. В действительности некоторые системы могут представлять собой гибрид двух или трех источников права. К ним относятся:

- *Конституция, статутное или гражданское право.* Конституция может обеспечивать общую основу для системы правосудия и законодательного процесса, а также выражать статус международного права в национальной системе правосудия. Для системы уголовного правосудия главными законами являются уголовное законодательство (или кодекс), уголовно-процессуальное законодательство и законодательство о мерах уголовного наказания. Кроме того, обычно существует ряд специальных законов, посвященных ключевым аспектам уголовного процесса, включая кодексы в отношении несовершеннолетних, законы о деятельности полиции или расследованиях и специальные законы о безопасности. Для гражданско-правового процесса главное значение имеют гражданско-процессуальное

- Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних
- Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы
- Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением
- Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних
- Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка
- Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка

и административное законодательство, а также законы, регулирующие имущественные отношения, право собственности на землю и управление, семейные отношения, частные договоры, а также отношения найма и трудовые отношения. В целях контроля за системой правосудия необходимо знать структуру и полномочия судов и участников процесса. Как правило, существуют законы, которые подробно устанавливают юрисдикцию судебной системы и административное управление ею, а также роли и права сторон процесса, полиции, прокуроров, адвокатов и судей.

- *Религиозное право.* Формы религиозного права могут быть интегрированы в правовую базу или использоваться за рамками правового контекста. Применение религиозного права как в процессуальном, так и материально-правовом отношениях следует контролировать и документально оформить факты, когда оно применяется не в соответствии с законодательством или если его применение нарушает международные нормы по правам человека.
- *Традиционные законы и практика.* Использование обычаев и традиций широко распространено во многих странах. Формы, в которых проявляется такая практика, зависят от этнической или племенной принадлежности и места, где живет община. Хотя общая практика весьма разнообразна, эти традиционные нормы обычно направлены на поддержание целостности и структуры общины и ставят в несоразмерно ущербное положение самые слабые группы, особенно женщин. Традиционные механизмы урегулирования споров, которые часто принимают форму совета старейшин или племенных вождей, могут использоваться для решения споров и конфликтов, которые в праве признаются уголовными преступлениями или проблемами гражданско-правового характера. Иногда, но не часто, эти механизмы обладают официальным правовым статусом. Они могут очень широко использоваться, чаще для решения споров внутри общин или отдельными общинами, вместо официальной системы правосудия. Эту практику следует контролировать, как и все другие процедуры урегулирования споров, на предмет соответствия международным нормам. В частности, если эта практика не регулируется, необходимо постоянно следить за тем, в какой мере государственные структуры и официальные лица участвуют в ней или санкционируют ее использование. Важно, чтобы, несмотря на практические трудности, группа контроля за правовой системой включила в свою программу контроль за традиционными законами и практикой, с тем чтобы обеспечить целостную картину того, насколько соблюдаются основные принципы правосудия при урегулировании споров или конфликтов внутри общин.

## **Е. Контроль с целью выявления тенденций и системных проблем на практике**

Контроль за правовыми системами является ключевым аспектом анализа в области прав человека. Невозможно проконтролировать все практические аспекты, особенно

в отношении отдельных случаев. Необходимо выявить свидетельствующую о тенденции практику, процедуры, политику или дела в правовой системе и именно им уделить внимание. В отношении контроля за расследованием дел это требует применения методологии, которая выходит за рамки контроля за отдельными делами как единичными случаями, с тем чтобы обнаружить нарушения прав человека в конкретном случае и обеспечить индивидуальные средства правовой защиты. Нарушения прав в отдельных случаях может быть следствием изолированного инцидента или поведения конкретных участников, например коррумпированного судьи или безразличного сотрудника полиции. Для того чтобы выявить системные проблемы, которые требуют внимания или реформирования, необходимо проконтролировать ряд дел и установить тенденции и характерные признаки с целью составления общих выводов относительно функционирования системы и вынесения рекомендаций для проведения всесторонних реформ.

Выявление тенденций или практики нарушений требует всеобъемлющего контроля за отдельными делами аналогичного вида и их сравнения, с тем чтобы определить характерные злоупотребления или проблемы. При этом следует расследовать каждое дело отдельно с помощью сбора достаточной и надежной информации, на основании которой можно сделать вывод о соответствии международным нормам и провести сравнение. Такой контроль может повлиять на ведение отдельных дел, так как присутствие контролера и его внимание к конкретному делу могут отразиться на поведении соответствующих должностных лиц. В процессе выявления системных проблем группа контроля способна оказать гораздо большее воздействие на ситуацию в области прав человека и господства права в целом, а также позитивное влияние в отдельных делах. С помощью этого можно предотвратить аналогичные нарушения в будущем.

В целях проведения такого анализа каждое дело должно, как правило, контролироваться во всех аспектах. Если проводится анализ на предмет справедливого судебного разбирательства, "судебное разбирательство" определяется как весь юридический процесс, начиная с возбуждения дела и до его окончательного разрешения. Доказательства предъявляются не только на стадии открытого судебного разбирательства. Посещение зала суда без ознакомления с материалами дела в целом редко позволяет выявить нарушения прав человека, за исключением случаев, когда судебный процесс проводится с явными и серьезными нарушениями. Такой узкий подход не позволяет также установить нарушения прав до суда и ставит под сомнение серьезность контроля. Поэтому для получения эффективных и надежных результатов необходимо контролировать дело с самого начала, например в уголовных делах – с момента ареста.

Очень важно понять, что этот вид правового контроля включает расследование дел как с материально-правовой, так и с процессуальной точек зрения, с тем чтобы оценить справедливость всего процесса. К этому относятся оценка независимости и беспристрастности суда, эффективности защиты и обвинения с учетом доказательств в уго-

ловных делах и независимости и беспристрастности суда и средств правовой защиты в гражданских делах. Это означает, что группе контроля необходимо проанализировать, в определенной степени, объем доказательств, их достаточность, а также следственные или судебные варианты дела. Такой подход основан на признании того, что материально-правовой контроль необходим для эффективного расследования дел, включая отсутствие уголовного преследования или недостаточное уголовное преследование, правоприменение, предубежденность прокурорских или судебных органов, неправомерные действия и иные субъективные факторы, которые могут негативно отразиться на справедливости судебного разбирательства. Осуществлять контроль за такими делами и оформлять их документально гораздо труднее, но часто бывает так, что они являются основной причиной системных нарушений и несправедливости в отправлении правосудия в постконфликтных странах. Такой подход требует разработки сложной программы контроля за правовой системой, которую должны осуществлять хорошо подготовленные и очень опытные контролеры, поскольку их выводы по своему характеру более уязвимы для критики.

## II. МЕХАНИЗМ КОНТРОЛЯ

### A. Мандат

В рамках операций по поддержанию мира применялись различные формы контроля за правовой системой, включая особые аспекты, такие, как наблюдение за справедливостью судебного разбирательства. Органы контроля располагались в различных учреждениях в ходе операций по поддержанию мира, в частности в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) как одной из основ Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово и в рамках Программы оценки судебной системы в миссии Организации Объединенных Наций в Боснии и Герцеговине, а также в смешанной национальной и международной неправительственной организации "Программа мониторинга судебной системы" в Тиморе-Лешти. В предыдущих миссиях подразделения по правам человека операций Организации Объединенных Наций осуществляли определенный правовой контроль в рамках своего более широкого мандата по наблюдению за правами человека. Однако в последних миссиях, в частности на Гаити и в Либерии, была назначена специальная группа правового контроля, которая действовала в рамках самой операции по поддержанию мира. Это отражает признание того, что контроль за правовой системой в постконфликтных странах и представление соответствующих докладов имеют большое значение для развития системы правосудия в целях защиты прав человека и установления господства права.

Начальным пунктом любой программы контроля за правовой системой является определение мандата. В идеальном варианте он должен быть установлен резолюцией Совета Безопасности, учреждающей операцию по поддержанию мира, и быть подтвержден и конкретизирован в национальной правовой или регламентарной системе с помощью либо принятия нового закона, либо подписания меморандума о взаимопонимании между группой контроля и соответствующими органами (обычно судебной системой, министерством юстиции, министерством внутренних дел и пр.). В отличие от писем от министров или иных специальных средств это дает контролерам твердую и надежную основу для выполнения их полномочия по контролю.

В мандате на осуществление контроля должен быть отражен ряд важнейших вопросов, таких, как параметры программы по отношению к другим группам контроля, ее от-



носительная независимость, основные задачи и обязательство представлять открытые отчеты, степень ее доступа и так далее. Разумеется, мандат служит основой для разработки и принятия программы контроля.

Наиболее важным аспектом мандата является характер и степень доступа, предоставляемого контролерам. Полноценный контроль, то есть возможность собирать точную и объемную информацию, может потребовать доступа в определенные учреждения (например, тюрьмы), посещения людей (заключенных), ознакомления с информацией (судебные/полицейские досье) и присутствия на судебном разбирательстве (закрытые судебные процессы с участием несовершеннолетних подсудимых), что часто остается закрытым или частично закрытым для общественности. Доступ должен быть по возможности беспрепятственным и неограниченным.

Доступ к следственным процедурам и соответствующим доказательствам по делам, которые носят закрытый характер, может вызвать особые проблемы, и в этом вопросе можно ожидать обоснованных ограничений. Например, договоренности о предоставлении доступа могут предусматривать, что судьи вправе отказать контролерам в присутствии на слушаниях, если одна из сторон выдвигает обоснованное возражение против этого или если во время разбирательства может быть сообщена информация, разглашение которой может нанести ущерб интересам следствия, военной операции или жизни и безопасности одной из сторон либо лицам, имеющим отношение к делу. Исключения в отношении беспрепятственного доступа должны быть узко ограниченными и предусматривать другие способы получения контролерами соответствующей информации. В решении об исключении должно быть оговорено, что контролеры имеют право на надлежащее уведомление с указанием оснований для такого исключения. Группа контроля и отдельные контролеры должны нести соответствующие обязательства по обеспечению конфиденциальности закрытой информации.

Беспрепятственный и неограниченный доступ особенно важен для посещения тюрем и иных мест содержания под стражей (официальных и неофициальных), поскольку арестованные лица особенно подвержены риску применения к ним пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство обращения. В мандате следует предусмотреть, что контролеры имеют доступ во все места лишения свободы и ко всем заключенным и что они могут общаться с заключенными лично и в конфиденциальном порядке. Чем более ясно обозначено право контролеров на доступ, тем больше у них будет оснований заявить о своих правах в случае сопротивления. Даже в случае, когда в обязательных документах подробно предусмотрено право на широкий доступ, контролеры могут столкнуться с отказом или необоснованными ограничениями. Об этих фактах следует сообщать лицам, отвечающим за работу группы контроля, которые должны немедленно решить эту проблему.

Строго ограниченный доступ может помешать группе контроля эффективно выполнять свои функции, и в таком случае операции по поддержанию мира, возможно, потребуются изменить подход к программам, например выделив больше ресурсов программе рекомендаций, чем программе контроля, или разработать более ограниченный механизм наблюдения за правовой системой вместо полномасштабной программы контроля.

## **В. Уровень квалификации контролеров**

Надежность выводов, сделанных группой контроля, отражает качество контролеров и самой программы. Контролерам необходимо иметь определенный уровень легитимности и доверия в глазах тех, кого они контролируют, а также тех, кто отвечает за отправление правосудия. Важно, чтобы местные органы власти (или ответственные лица) не имели возможности проигнорировать выводы и заключения или не принять предложения о направлении реформы на решение конкретных проблем по причине вопросов, возникших в отношении группы контроля. В то же время именно программа контроля должна подобрать свой персонал и обеспечить его профессиональный уровень.

Полноценный и эффективный контроль за правовой системой требует всесторонних знаний, опыта и навыков:

- знаний в ряде специальных областей, связанных с правом, особенно местной правовой базой, системой отправления правосудия, конкретных процессуальных и материально-правовых норм, международного права, особенно норм по правам человека, а также применения международных норм на практике;
- практического опыта работы в системе правосудия, в частности, на определенном уровне, а также опыта работы в условиях нефункционирующей системы правосудия; опыта работы в постконфликтных условиях и с учетом таких условий, а также с травмированными людьми и общинами и с соответствующими общинами, в соответствующей культурной среде и условиях;
- конкретных навыков по сбору информации посредством результативных опросов, правового анализа; умения логично излагать информацию в письменном виде и дипломатических навыков, а также умения общаться с потерпевшими, обвиняемыми, представителями государства и ответственными сотрудниками системы правосудия.

Группа контроля может состоять из международных контролеров, национальных контролеров или из тех и других. Важно привлечь к участию в программе местных адвокатов или экспертов по правовым вопросам, даже если в ней участвуют и международные контролеры. В некоторых случаях, когда существует национальный орган, международные контролеры могут не понадобиться вовсе, как это было в программе контроля ОБСЕ в Боснии и Герцеговине. Масштаб участия национальных специалистов в программе контроля будет зависеть от таких аспектов, как потенциал группы контроля, отношения к ней как к объективной и беспристрастной, соображений бе-

зопасности и гарантий конфиденциальности. Следует учитывать конкретные обстоятельства в принимающей стране или территории, где осуществляется операция по поддержанию мира.

Если международные контролеры не могут говорить на местном языке, часто возникает необходимость в помощниках со знанием языка или переводчиках, которые играют крайне важную роль в работе группы контроля. Во многих местах юридическая терминология считается специальной, и в постконфликтных условиях обычно ею владеют представители элиты. В целях обеспечения правильного перевода к работе группы контроля часто привлекаются лица со знанием специальной юридической терминологии, такие, как юристы. Для достижения наилучших результатов при отборе переводчиков необходимо учитывать другие соображения, которые имеют значение для международных и национальных контролеров. К ним относятся биография, связь с вооруженными группами или участниками конфликта, степень предубежденности и восприимчивость к сельскому или иному образу жизни, а также дискриминационное отношение к другому полу. Для налаживания доверия с потерпевшими и обвиняемыми лицами важно обеспечить в составе группы контроля гендерное и этническое равновесие (а также между представителями разных религий и социальных групп) пропорционально их доле в местной общине.

### **С. Роль контроля**

Основополагающий принцип контроля за правовой системой заключается в укреплении надлежащей роли и действенности системы посредством стимулирования тех, кто в ней работает, и представителей власти к выполнению ими своих обязанностей. Однако если система функционирует недостаточно эффективно, контроль не может заменить ее. Смысл этого принципа очевиден. Однако не столь очевиден тот факт, что это имеет конкретное значение для группы контроля и, в частности, ее поведения. В постконфликтных условиях у контролеров может возникнуть вполне естественное желание напрямую устранить несправедливость, если система функционирует крайне слабо и несправедливо. В результате контролеры могут найти разовые и временные решения отдельных проблем, что еще больше ослабит систему. Они могут попытаться "исправить" судебное решение, которое, по их мнению, несправедливо, вмешавшись ненадлежащим образом, что противоречит принципу независимости и беспристрастности судебной власти. Они могут наладить тесные отношения с прокурором и дать юридические консультации по делу, поставив под сомнение беспристрастность и эффективность программы контроля. Если даже контролеры действуют из лучших побуждений, их ненадлежащие действия могут иметь серьезные последствия для программы контроля, системы правосудия и ожиданий тех, кто рассчитывает на правовую защиту.

Лица, ответственные за группу контроля, должны в проактивном порядке решить эти вопросы с помощью разработки *протоколов контроля* или *кодексов поведения* на на-

чальной стадии учреждения программы контроля. Четкие протоколы или руководящие принципы помогут не только обеспечить добросовестность процесса контроля, но во многих случаях и способствовать безопасности контролеров и тех, кто находится с ними в контакте.

В каждой постконфликтной ситуации или операции по поддержанию мира обстоятельства бывают неодинаковыми, и могут сложиться условия, которые потребуют от программы контроля регулирующих мер. Протоколы и кодексы поведения должны пересматриваться и обновляться, с тем чтобы соответствовать изменению обстановки на месте.

Как показывает предыдущий опыт осуществления программ контроля, в протоколах или кодексах поведения необходимо отразить следующие конкретные вопросы:

- *Регулирование отношений со средствами массовой информации.* Это может ограничить общения контролеров с прессой предоставлением основной или общедоступной информации, например, о состоянии дела, вердикте или доказательствах, или информации, разглашенной в ходе открытого судебного заседания. Утечка конфиденциальной или не подлежащей распространению информации может серьезно подорвать доверие к группе контроля и ее право на беспрепятственный или расширенный доступ.
- *Запрет на предоставление юридических консультаций или указаний любой из сторон дела, в том числе должностным лицам.* Предоставление консультаций подорвет не только доверие к контрольной группе, но, что более важно, шансы стороны на успешное разрешение дела или добросовестность судебного процесса. Особенно важно, чтобы контролеры не давали консультаций обвиняемому. Часто полиция, прокуроры или судьи спрашивают у контролеров их мнение или предложения по конкретным делам. Контролеры ни в коем случае не должны участвовать в деле или разбирательстве, предлагая информацию, и им не следует высказывать свое мнение во время судебного производства или относительно дела либо присутствовать на совещании, даже если их об этом попросят. Любые такие действия ставят под сомнение объективность и беспристрастность контролера и могут быть истолкованы как ненадлежащее вмешательство. Контролеры должны подтвердить своим поведением, что именно должностное лицо отвечает за принятие решения на основе собственных профессиональных суждений. Общаясь с обвиняемыми, потерпевшими или иными сторонами, контролеры должны всегда указывать, к кому следует обратиться, и помогать им определить, в каких услугах они нуждаются.
- *Ограничение формата бесед и указаний обвиняемым фактами, касающимися процесса,* но не фактических обстоятельств дела или потерпевших/свидетелей, которые могут дать показания в суде. Это ограждает контролеров от возможности быть вызванными в качестве свидетелей, особенно в системах, где принимают показания с чужих слов. Контролеры не должны задавать вопросы об обстоя-

ятельства, например, убийства, личности исполнителя или подробностях того, что произошло. Они могут спрашивать о том, когда был произведен арест, что заявила полиция при аресте, как обращались с подозреваемым после ареста, где он или она были задержаны и аналогичные вопросы. В некоторых случаях может возникнуть необходимость в том, чтобы контролер обсудил обстоятельства предполагаемого преступления, но не особенности самого преступления, с тем чтобы понять, какие доводы в пользу обвиняемого может привести защита и не является ли преступление результатом того, что обвиняемый сам был жертвой в прошлом. Например, в случае обвинения женщины в применении насилия в семье это преступление может оказаться результатом того, что в прошлом она сама страдала от насилия или сексуальных посягательств. Если дело рассматривается в рамках официальной системы правосудия и доводится до суда, контролеры, как правило, не должны общаться с официальными свидетелями по делу и могут общаться только с потерпевшим.

- *Установление ограничений в отношении конфиденциальности бесед с обвиняемым и с должностными лицами.* В целом предполагаемым жертвам нарушений прав человека следует гарантировать конфиденциальность. Однако в отношении этого следует установить четкие ограничения. Например, контролеры должны проинформировать обвиняемого о том, что они не будут соблюдать конфиденциальность в отношении совершаемого или планируемого преступления. Контролеры должны быть обязаны сообщить о совершаемом или планируемом преступлении. Для должностных лиц существует общее правило, согласно которому в беседах не следует давать каких-либо заверений о конфиденциальности. Исключениями из этого правила могут быть случаи, когда должностное лицо утверждает, что оно является жертвой какого-либо должностного преступления или вмешательства в связи с его официальным положением. Например, прокурор может утверждать, что ее жизни угрожали в связи с ее работой по делу, после того как она отказалась от взятки. Такие утверждения следует расследовать отдельно, и в отношении таких конкретных утверждений может быть гарантирована конфиденциальность.
- *Установление ограничений на отношения с официальными представителями правосудия (судьями, прокурорами, адвокатами и пр.).* Контролерам приходится много общаться с некоторыми должностными лицами и им необходимо наладить с ними позитивные рабочие взаимоотношения. В то же время контролеры должны подчеркнуть свою независимость, сохраняя профессиональную дистанцию, и позаботиться о том, чтобы не скомпрометировать свое положение. Если с должностным лицом или группой таких лиц установились тесные отношения, это может поставить под сомнение независимость и объективность контролера. Крайне важно, чтобы контролеры понимали, что они не являются инструкторами или консультантами.
- *Регулирование отношений, контактов и обмена информацией с дисциплинарными органами, органами внутренних дел и другими правозащитными учреж-*

денями. Хотя контроль за правовой системой служит механизмом, обеспечивающим подотчетность, он сам по себе не является механизмом подотчетности или дисциплинарной ответственности. Для того чтобы оградить легитимность процесса контроля, особенно в отношениях с официальными лицами, группа контроля должна обладать определенной самостоятельностью и уведомлять должностных лиц и прочих о том, когда и при каких обстоятельствах информация, не содержащаяся в отчетах или в других документах, будет сообщена этим другим механизмам подотчетности. Контролеры должны направлять лиц, имеющих жалобы на неправомерное поведение должностных лиц, непосредственно в эти механизмы. Ответ соответствующих органов на жалобы, переданные органам внутренних дел и инспекции, особенно полиции, следует проконтролировать (в качестве дел), с тем чтобы убедиться в проведении расследований и принятии надлежащих мер.

#### **D. Чрезвычайные ситуации, меры вмешательства или действия в конкретных делах**

В рамках программы контроля следует разработать политику в отношении того, будут ли контролеры и при каких обстоятельствах принимать меры, направленные на изменение хода расследования конкретного дела, если они узнают о вопиющем нарушении прав человека. Вмешательство в судебные дела должно всегда осуществляться с осторожностью, профессионально и при надлежащем соблюдении принципов независимости и добросовестности системы правосудия.

В программе контроля должны быть предусмотрены руководящие принципы поведения контролеров в таких ситуациях, которые следует включить в кодекс поведения. Руководящие принципы должны указывать, может ли контролер принять немедленные меры, обратившись с жалобой в соответствующие органы по обнаружении или выявлении вопиющего нарушения. Группа контроля должна, как минимум, иметь возможности для оперативного документального оформления такого нарушения и обеспечить, чтобы об этом узнали соответствующие органы, а также проследить за их реакцией. Это можно сделать посредством составления специального отчета о предпринятых действиях, после того как все возможные и доступные доказательства нарушения проверены и направлены другим заинтересованным лицам. Такие конкретные меры вмешательства должны быть адресованы соответствующим надзорным органам, например главному судье данного суда, судье по надзору в верховном суде или главному прокурору, но не судьям или прокурорам, ведущим процесс. Следует незамедлительно связаться с соответствующими органами, руководством миссии и другими лицами, с тем чтобы убедиться, что надлежащие органы получили и поняли информацию. Любые действия, предпринятые органами власти, необходимо проконтролировать и документально оформить.

## Е. Учебные пособия и внутренняя подготовка

В реальных условиях, с которыми сталкиваются сотрудники операции по поддержке мира, включая нехватку местного персонала в результате продолжительного или разрушительного конфликта, большинство контролеров или сотрудников могут не обладать всеми знаниями, опытом или навыками, необходимыми для осуществления контроля. В рамках программы контроля можно разработать пособия, которые включали бы, в частности, этический кодекс для контролеров, обзор внутренних правовых институтов и структуры, внутреннего законодательства и практики, а также изложение методов и приоритетов контроля. Такое пособие было разработано в рамках программы контроля ОБСЕ в Боснии и Герцеговине.

Программы контроля могут восполнить такие пробелы и укрепить потенциал группы контроля посредством разработки плана внутренней подготовки или наращивания потенциала для всех контролеров (национальных и международных). Наиболее эффективный план подготовки должен быть основан на конкретном анализе преимуществ и недостатков персонала и выработке методов и стратегии устранения недостатков.

План должен прежде всего использовать преимущества отдельных контролеров и способствовать равномерному обмену знаниями и опытом внутри группы. Например, национальные сотрудники могут обладать глубокими знаниями местной правовой базы, правовой и традиционной практики, а также того, как функционировала система до и во время конфликта, каковы культурные и языковые нормы, и предложить такие формы поведения, которые помогут собрать наиболее полную информацию. Подготовка международного персонала должна быть сосредоточена на ознакомлении с национальной правовой системой, а также с культурой, острыми проблемами и приоритетами общества. Международные сотрудники могут обладать большим опытом и знаниями в области международного права, проведения операций по поддержанию мира и международных организаций и подходов, а также в отношении того, как обеспечить, чтобы системы правосудия соответствовали стандартам справедливости и эффективности.

Для приобретения определенных навыков и знаний необходимо обратиться к специалистам со стороны. Например, может возникнуть потребность в привлечении профессоров университетов и судей верховного суда, которые смогут объяснить сложные аспекты права, судебных или следственных экспертов, знающих, каким образом получить медицинские доказательства, женских организаций и других групп содействия для понимания того, как в некоторых группах проявляются травматические последствия, а также международных экспертов с целью обучения конкретным методам контроля, таким как проведение бесед или присутствие на судебном процессе в качестве наблюдателя. Наиболее эффективная программа подготовки способствует интерактивному и практическому обучению с помощью аудиовизуальных и других учебных по-

собий (например, сравнительные видеозаписи "справедливого" и "несправедливого" процессов).

## **F. Устойчивость контроля и стратегия завершения**

Группа контроля должна, наряду с соответствующими директивными органами и группами, составить долгосрочный проект устойчивого правового контроля в условиях конкретной страны, который будет осуществляться после завершения или сокращения любой операции по поддержанию мира. Этот проект необходим для того, чтобы программа контроля могла разработать внешний план наращивания потенциала и стратегию завершения. Контроль за правовыми системами может осуществляться рядом групп или учреждений, неправительственных организаций, правозащитных организаций или с помощью других полугосударственных институциональных механизмов. В качестве примера можно привести смешанную национальную и международную неправительственную организацию по контролю в Тиморе-Лешти. Наиболее подходящее решение будет зависеть от конкретных обстоятельств, в том числе существующих институтов и финансирования в принимающей стране или территории.

После того как будет определен преемник, группа контроля, действующая в рамках операции по поддержанию мира, должна сделать одной из своих главных задач наращивание профессионального потенциала этого института, группы или программы. Постепенная передача полномочий от международных контролеров национальным контролерам в рамках самой операции по поддержанию мира является одним из важнейших способов развития механизма контроля и перехода к стратегии выхода международного персонала. Решение о передаче функций национальным сотрудникам будет зависеть от конкретных обстоятельств и, в частности, от того, можно ли считать национальных контролеров беспристрастными и заслуживающими доверия. Однако сам по себе этот процесс не может обеспечить долгосрочную стабильность контроля за правовой системой.

## **G. Источники знаний, информационные ресурсы и развитие**

Группа правового контроля нуждается в информации и наборе знаний, необходимых для обеспечения эффективности контроля, проведения анализа и составления отчетов. Вся информация и документация может храниться для справок в библиотеке группы контроля, при этом некоторые материалы должны быть переведены на соответствующие языки, с тем чтобы ими мог воспользоваться каждый контролер индивидуально.

В качестве примера справочных материалов и источников знаний, которые следует иметь, можно привести следующее:

- учредительные документы миссии, такие как резолюции Совета Безопасности, мандаты и меморандумы о взаимопонимании;



- основная информация о системе отправления правосудия, которую можно найти в отчетах и документах по проблемам прав человека, в средствах массовой информации, правовых и других отчетах и документах;
- международно-правовые нормы на соответствующих языках, в том числе внедоговорные нормы;
- подборки соответствующей практики международных и региональных судов и комитетов по правам человека (отметим, что Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций готовит новое замечание общего порядка по вопросу о праве на справедливое судебное разбирательство);
- материалы Международной комиссии юристов, пособие по справедливому судебному разбирательству, составленное организацией "Международная амнистия", и другие пособия по контролю, руководящие принципы в отношении проведения бесед и примеры наилучшей практики;<sup>7</sup>
- внутреннее законодательство, включая подзаконные акты и административные нормы;
- подборка практики местных судов, правовых отчетов, дел и других аналитических материалов по судебной системе в условиях конкретной страны;
- отчеты, научные материалы и исследования по ситуации в стране и в конкретных тематических областях, таких как сексуальное насилие, здравоохранение и пр.;
- стратегии, кодексы поведения и нормативные акты соответствующих институтов правосудия;
- материалы, помещенные в средствах массовой информации/прессе и статьи о системе правосудия.

Механизм контроля также нуждается в разработке источников информации и знаний для контролеров на местах. Если эти ресурсы еще не существуют или не разработаны другими подразделениями операции по поддержанию мира, их, возможно, придется собрать самой группе контроля. К ним относятся:

---

<sup>7</sup> Некоторые документы по контролю за соблюдением прав человека и другие материалы, к которым должна иметь доступ группа контроля:

- Lawyers Committee for Human Rights, *What is a fair trial? A basic guide to legal standards and practice* (New York, 2000)
- International Commission of Jurists, *International Commission of Jurists Trial Observation Manual* (Chantaline, 2002)
- University of Oslo Norwegian Institute of Human Rights, *Manual on human rights monitoring: an introduction for human rights field officers*, 2nd ed. (Oslo, 2001)
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Training manual on human rights monitoring*, Professional training series No. 7 (Geneva, 2001)
- Kathryn English and Adam Stapleton, *The human rights handbook, a practical guide to monitoring human rights* (Colchester, University of Essex, Human Rights Centre, 1995)
- Helsinki Foundation for Human Rights, *Human Rights Monitoring* (Warsaw, 2001)
- United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, *Guide for policy makers on the implementation of the United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power and Handbook on justice for victims on the use and application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* (Vienna, 1999)

- карты страны и установление таких мест, как центры содержания под стражей, суды, полицейские участки, университеты и другие учреждения;
- информация об имеющихся службах, укрытиях, консультациях и учреждениях здравоохранения и медицинского обслуживания;
- списки правозащитных организаций, женских групп и других соответствующих организаций гражданского общества, их контактные телефоны и адреса;
- организационные схемы полиции, судов, прокуратур и ассоциаций адвокатов, а также списки сотрудников (уровни и ранги, полномочия, заработная плата и пр.);
- описание различных институциональных полномочий правительства;
- контактные данные информационных агентств.

В постконфликтных условиях эти источники нуждаются в регулярном обновлении и совершенствовании по мере принятия новых законов и политики, назначения новых должностных лиц и судей и появления новых служб и программ. Хотя можно рассчитывать на то, что контролеры хорошо осведомлены о предмете своего контроля, не следует ожидать того, что они имеют полное представление об изменениях и новых событиях, происходящих в системе правосудия и связанных с ним секторах. Лица, отвечающие за работу группы контроля, должны обеспечить, чтобы контролеры, насколько это возможно, располагали информацией, необходимой им для эффективного контроля за системой правосудия.



### III. ПРОГРАММА КОНТРОЛЯ

#### A. Начальная стадия

На начальной стадии программа контроля за правовыми системами может столкнуться с многочисленными проблемами, особенно в постконфликтных условиях, когда полностью отсутствуют ресурсы, разрушена инфраструктура, потенциал находится на низком уровне, отсутствует единая система правосудия и возникает множество проблем, касающихся применимого законодательства. Часто возникает простой вопрос: с чего начать? Как правило, невозможно проконтролировать каждое дело и каждый суд в системе правосудия, в том числе те дела, которые решаются в рамках неформального правосудия. Персонал и финансовые ресурсы операций по поддержанию мира, которые необходимы для осуществления всеобъемлющей программы контроля, обычно недостаточны. В таких условиях важно не стремиться контролировать большой объем дел или вопросов одновременно, поскольку в результате этого анализ проблем и вопросов, связанных с правами человека, может оказаться поверхностным и менее надежным.

По ряду причин программу контроля следует создавать, если позволяют обстоятельства, на начальных стадиях работы миссии. Во-первых, программа контроля крайне важна для наблюдения и выявления реальной деятельности судов, с тем чтобы можно было принять обоснованные и продуманные решения по распределению ресурсов и проведению реформы. Во-вторых, важно, чтобы должностные лица и другие стороны понимали, что осуществляется контроль, и учитывали его в своей работе.

Если на момент начала операции по поддержанию мира система правосудия функционирует очень слабо, группа контроля может пожелать утвердить себя с помощью проведения общей оценки или определения схемы системы, установив действующих лиц, состояние объектов, ресурсов и административного надзора, степень ознакомления сотрудников системы правосудия с применимым законодательством и уровень функционирования в целом. Это поможет добиться нескольких целей одновременно. Контролеры смогут наладить отношения и получить знания, которые необходимы им для эффективной работы. У должностных лиц и участников процесса правосудия появится положительное отношение к группе контроля и желание с ней сотрудничать. Кроме того, результаты могут обеспечить доноров и руководство операцией необходимой инфор-

мацией для определения первоначальных целевых проектов или проектов, приносящих быстрый результат. Прежде чем провести такой анализ, группа контроля должна убедиться в том, что прежде не проводился аналогичный анализ. Если такой анализ проводился, им следует воспользоваться и дополнить, избегая дублирования в работе.

Важно, чтобы после первоначального анализа административных и структурных вопросов они оставались предметом контроля не сами по себе, а в контексте конкретных дел, если система правосудия занимается делами. Сосредоточившись на ведении дел, группа контроля подтверждает представление, что улучшение ресурсов, технологий и инфраструктуры помогает системе работать более эффективно, рационально и справедливо. Эта связь должна быть отражена в концепции контроля посредством определения того, располагает ли система ресурсами и материалами для надлежащей работы, на основе изучения практики ведения дел.

На начальной стадии полезно также провести опросы общественного мнения, с тем чтобы определить, каковы общие представления и убеждения относительно институтов правосудия и функционирования правовой системы. Кроме того, эти опросы могут помочь установить, в какой степени население или определенные группы используют официальные механизмы или, напротив, традиционную практику и по каким спорам и проблемам. Затем результаты первоначальных опросов послужат основой для сравнения и оценки прогресса в осуществлении программы и степени ее направленности на контроль за эффективностью мер, принимаемых в рамках реформы, и изменениями в общественном восприятии, надежности и использовании правовой системы и институтов правосудия. (Использование статистических данных и сбор информации рассматриваются в разделе III.D ниже)

Все системы правосудия в постконфликтных государствах страдают рядом дефектов. Как правило, для них характерны неудовлетворительное отправление правосудия, коррупция, вмешательство исполнительной власти или отсутствие независимости и/или объективности судебной власти. Эти широко распространенные проблемы серьезно отражаются на соблюдении принципа господства права и могут быть причиной нарушений функциональности институтов правосудия. Если дополнительными факторами являются неудовлетворительное законодательство или слабое административное и финансовое управление, эти факторы достаточно легко выявить, проанализировать и диагностировать с помощью контроля за распределением бюджетных средств, судебным и прокурорским надзором и механизмами назначения, а также административными законами и подзаконными актами. Однако, если эти проблемы широко распространены на уровне отдельной практики в конкретных делах, они крайне трудно поддаются систематическому контролю.

Контролеры должны получать индивидуальные жалобы по поводу таких проблем и расследовать и проверять соответствующие дела. Однако редко возникает возможность набрать достаточное количество таких дел с помощью индивидуальных жалоб, с тем

чтобы показать, что такова система или сложившаяся практика. Эти проблемы можно вскрывать на более систематической основе посредством регулярного контроля за приоритетными делами, о чем говорится ниже, особенно "обычными" преступлениями. По их выявлению случаи коррупции, давления со стороны исполнительной власти или иного неправомерного вмешательства подлежат расследованию как самостоятельные дела и сравнению, с тем чтобы сделать выводы относительно системной практики.

## **V. Выбор и обновление приоритетов контроля**

Группе контроля нет необходимости контролировать каждое дело или каждый закон, для того чтобы сделать полезные и обоснованные выводы относительно системных проблем, касающихся прав человека и господства права. Ключевая задача состоит в том, чтобы стратегически установить и выделить в качестве приоритетных виды дел и правовых вопросов, подлежащих контролю, и затем осуществлять всесторонний контроль с целью точного определения того, что происходит с этими делами и как применяется законодательство.

Установление и выделение в качестве приоритетных дел будет способствовать реализации программы контроля в нескольких направлениях. Процесс выбора приоритетов помогает классифицировать дела в целях сравнения и выявления системных проблем, определения характера или тенденций в нарушении прав человека и составления о них отчетов. Выделение приоритетных дел поможет сосредоточиться на них контролерам, которые в ином случае могут оказаться перегруженными множеством дел и конкретными проблемами в области прав человека, которые им придется решать. Четкая расстановка приоритетов в отношении распределения времени и ресурсов, которыми располагают контролеры, позволяет им собрать более полную и надежную информацию, что повышает обоснованность и ценность их выводов. В целом выбор приоритетов может способствовать повышению эффективности контроля и более четкому определению задач в аспекте отчетности и вынесения рекомендаций об изменениях.

Выбор приоритетных дел и проблем будет зависеть от ряда конкретных условий, в которых проводится операция по поддержанию мира, в том числе от объема дел, функционирования системы правосудия и объема ресурсов, которыми располагает программа контроля. На выбор приоритетов контроля может повлиять создание специальных механизмов правосудия переходного периода,<sup>8</sup> таких, как смешанные суды,

---

<sup>8</sup> См. доклад Генерального секретаря «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах» (S/2004/616, пункт 8). Понятие «правосудие переходного периода» определяется как «весь комплекс процессов и механизмов, связанных с попытками общества преодолеть тяжкое наследие крупномасштабных нарушений законности в прошлом с целью обеспечить подотчетность, справедливость и примирение. К их числу могут относиться как судебные, так и несудебные механизмы с различной степенью международного участия (или вообще без такового), а также отдельные действия по судебному преследованию, возмещению ущерба, установлению фактов, институциональной реформе, предварительному обзору и прекращению дел либо сочетание вышеописанных действий».

комиссии по установлению истины или программы возмещения ущерба. Несудебные механизмы, такие как комиссии по установлению истины, могут подвергаться контролю на предмет их соответствия законодательству и международным нормам (например, в отношении надлежащей правовой процедуры, защиты свидетелей, указания личности исполнителей правонарушений), и их следует упомянуть в отчете. Кроме того, широкая распространенность неформальных, традиционных или используемых согласно обычаям механизмов правосудия зависит от условий, в которых проводится операция по поддержанию мира. Если такая практика, в частности использование традиционных механизмов урегулирования споров (в Руанде – гакака), является господствующей, ее следует контролировать на основе выделения приоритетов.

Существует ряд факторов, которые необходимо рассмотреть и синтезировать в целях установления приоритетов. Некоторые из них указывают на дела, в которых наиболее вероятны нарушения прав человека. И все они связаны с постконфликтной ситуацией:

- *Принадлежность к уязвимой группе в качестве жертвы или исполнителя правонарушения или стороны дела.* Уязвимые группы – это группы людей, которые наиболее подвержены нарушениям прав человека во всех странах, особенно в тех, что пережили конфликты. Обычно к ним относятся: дети, этнические или религиозные меньшинства, беженцы или внутренне перемещенные лица, а также лица с психическими расстройствами. Другие уязвимые группы включают иммигрантов, престарелых и лиц с нетрадиционной сексуальной ориентацией. По причине неравноправия полов женщины могут рассматриваться как уязвимая группа в отношении конкретных нарушений на основании их пола, таких, как сексуальная эксплуатация или насилие. Кроме того, женщины, принадлежащие к уязвимой группе, подвергаются повышенному (или двойному) риску нарушений прав. По причине своей уязвимости или статуса эти группы, как правило, подвергаются дискриминации и требуют повышенного или более определенного внимания со стороны властей в аспекте соблюдения прав человека. Такая дискриминация часто проявляется в уголовных, имущественных или семейных делах. Возможно, правительство несет конкретные международные обязательства в области прав человека по отношению ко многим этим группам.
- *Дела, возникающие из прежней ситуации в области прав человека в стране.* Выявление дел этой категории будет зависеть от конкретных обстоятельств, связанных с прежними нарушениями гуманитарного права и грубыми нарушениями прав человека в стране. Самыми явными делами являются те, что связаны с ответственностью за прошлые нарушения, такие как дела по военным преступлениям, геноциду и преступлениям против человечества, включая нарушения в отношении женщин. Возможно, будет труднее выявить другие дела в этой категории; к ним относятся текущие нарушения прав человека со стороны лиц, которые, как предполагается, совершали их и в прошлом, процессы, возбужденные по политическим мотивам, имущественные споры, связанные с возвращением беженцев, и применение насилия в отношении возвращающихся этнических групп. Эти про-

блемы могут быть обнаружены как в уголовных, так и в гражданских делах. Разумеется, эти дела могут совпадать с другими делами, основанными на принадлежности к уязвимой группе, например дела по этническим меньшинствам могут быть связаны с прежним режимом.

- *Виды уголовных/гражданских дел.* Для составления ясной картины относительно системных нарушений в правосудии обычно необходимо контролировать "обычные" дела, то есть те, которые могут быть не связаны конкретно с проблемами прав человека. На основании этого подхода можно выделить для контроля дела, связанные с определенными видами особо важных преступлений, таких как убийство, опасное посягательство или причинение телесных повреждений, изнасилование, торговля людьми или иное тяжкое преступное деяние. В области гражданского права можно выделить в качестве приоритетных некоторые виды дел, касающихся, в частности, имущественных споров, права собственности на землю, развода и опеки над детьми. Ясно, что некоторые из этих выделенных преступлений частично совпадут с теми преступлениями, которые связаны с уязвимыми группами, и в некоторых случаях будут отражать прежнюю ситуацию в области прав человека в данной стране. Например, обычно изнасилование совершается в отношении женщин и часто используется как средство ведения войны, а торговля людьми совершается в отношении женщин и детей во время и после конфликта.
- *Классификация в соответствии с нормами по правам человека.* Целесообразно выделить для контроля дела на основании конкретной нормы по правам человека. Это предпочтительно сделать на начальной стадии осуществления программы и/или начальной стадии функционирования новой системы правосудия. Особенно это относится к области прав на справедливое досудебное расследование, которые часто представляют собой наиболее острую проблему сразу после конфликта и в отношении которых существуют конкретные гарантии соблюдения, легко поддающиеся контролю. Например, можно проконтролировать ряд дел на предмет соблюдения досудебных прав лиц, содержащихся под арестом, таких как запрещение незаконного ареста и содержания под стражей, право на незамедлительную передачу дел в суд, право на адвоката и подготовку защиты и право не подвергаться пыткам или иным видам негуманного и унижающего достоинство обращения.

Приоритеты контроля следует постоянно пересматривать и обновлять, с тем чтобы программа контроля отражала изменения в системе, новые события и действия, принятые правительством и другими сторонами, в частности, программы профессиональной подготовки и ситуацию в области прав человека. Контроль за приоритетными делами не заканчивается принятием мер, публикацией отчета или предложением конкретных рекомендаций. Если власти приняли эффективные меры в ответ на обеспокоенность, выраженную группой контроля, следует установить новые приоритеты контроля. Это обеспечит последовательность проверки со стороны группы контроля



и оценки достигнутого прогресса или изменений в отношении справедливости и ответственности системы на основе инициатив по ее реформированию.

### **С. Налаживание и поддержание взаимоотношений**

Успех контроля за правовыми системами во многом зависит от поддержания регулярных контактов и отношений с ключевыми участниками системы и лицами, отвечающими за ее работу. Эти отношения должны быть взаимовыгодными и позволить группе контроля выполнять ее функции, а участникам системы работать в направлении ее совершенствования. Такие отношения группа контроля должна поддерживать на всех уровнях. На центральном уровне необходимы контакты с руководством и директивными органами (министры юстиции, внутренних дел, обороны), главными судьями и административным руководством судов, полицейскими комиссарами и главными прокурорами, крупными правозащитными организациями и группами поддержки жертв преступлений, ассоциациями адвокатов и руководящими медицинскими и другими специалистами, а также, в соответствующих ситуациях, с религиозными лидерами или племенными вождями. Контролеры на местах должны наладить взаимоотношения со следователями полиции, военными или другими организациями или лицами, отвечающими за обеспечение правопорядка, прокурорами, судьями, комендантами тюрем и, в соответствующих ситуациях, со старейшинами общин или другими политическими деятелями, ведущими активную деятельность в рамках географического района, где осуществляется контроль. К ним относятся также адвокаты, НПО, защищающие права человека и интересы жертв, общинные организации и медицинские специалисты. Позитивные рабочие отношения с представителями этих неправительственных организаций могут иметь большое значение для сбора информации, которую официальные лица могут не захотеть предоставить, а также для определения отношения гражданского общества к системе правосудия.

Официальные стороны, такие как полиция, прокуроры и судьи, являются источниками информации, которая необходима для процесса контроля, и, кроме того, они несут ответственность за соблюдение законодательства и международных норм. Аналогичным образом, органы, осуществляющие надзор за ними, или органы государственного управления не только отвечают за общую ситуацию в области прав человека, но и являются главными лидерами и союзниками в осуществлении реформы и перемен с целью соблюдения международных норм, в том числе посредством внедрения основополагающих принципов, таких как транспарентность и подотчетность. Эти двойные функции могут создать определенную напряженность в их отношениях с группой контроля. Контроль особенно чувствителен для должностных лиц, непосредственно участвующих в расследовании дел, которые, как и свидетели, могут предоставить необходимую информацию, но часто также имеют отношение к конкретным нарушениям. Следовательно, поддержание позитивных рабочих отношений с должными лицами на всех уровнях предполагает значительную степень

деликатности, дипломатичности и осмотрительности со стороны руководителей программы и контролеров.

Для поддержания хороших отношений со всеми институтами и сторонами внутри системы при одновременном эффективном контроле за поведением должностных лиц важно, чтобы группа контроля имела четкое представление о том, как именно в идеале должны работать институты и система и какова роль каждого должностного лица. Группе контроля необходимо уделить должное внимание тенденции, характерной для слабо функционирующей системы правосудия в постконфликтных условиях, когда должностные лица выходят за рамки своих полномочий и взваливают вину на другие институты системы. Эта тенденция наблюдается во всей системе – в отношениях между полицией и прокуратурой, прокурорами и судьями, судьями и администраторами и т. д.

Контроль должен служить средством укрепления согласованной работы системы в целом, а не выявления конкретных виновных. Например, судья может правомерно утверждать, что ошибка прокурора вызвана недостатками следствия, что требует контроля и анализа. В то же время группе контроля необходимо признать и проверить тот факт, что судья может также нести ответственность, если он или она уполномочен(а) исправить недостатки следствия посредством, например, возвращения дела на дополнительное расследование или освобождения обвиняемого из-под стражи, если расследование не завершится в течение определенного срока.

Контролеры должны также знать примеры наиболее успешной практики и направления, где достигнут прогресс, и регулярно сообщать об этом властям, должностным лицам и другим сторонам, что может послужить достижению нескольких целей. Это свидетельствует о том, что программа контроля беспристрастна и объективна и что она существует для того, чтобы оказать помощь, а не мешать. Признание надлежащей практики укрепляет доверие к программе контроля и может сделать более обоснованными претензии в отношении нарушений или взаимных обвинений.

Наиболее важным аспектом поддержания позитивных рабочих взаимоотношений с ключевыми участниками является то, что контролеры должны последовательно и ясно разъяснить должностным лицам и неправительственным организациям свою работу, оценки и отчеты. В частности, должностные лица, которые либо непосредственно участвуют в расследовании конкретного дела, либо осуществляют надзор за ним, должны быть информированы во время совещаний или иным образом о том, как осуществляется процесс контроля, какие меры вмешательства приняты, когда и с какой целью составляются отчеты и какие другие важные действия предприняты. Руководители программы контроля должны обеспечить проведение регулярных совещаний с представителями системы правосудия, главными судьями, комиссарами полиции, главными прокурорами и другими лицами с целью обсуждения проблем, выявленных в процессе контроля, и проверки исполнения рекомендаций и ответных мер.

## D. Регистрация дел и составление показателей

Регистрация дел, тенденций и другой информации может стать одним из ключевых аспектов успешной программы контроля. Такая регистрация может использоваться для обеспечения надежности и обоснованности контроля и оценки, но не сбора данных и информации для самой системы. Министерство юстиции, полиция, следственные изоляторы и другие учреждения должны отвечать за сбор информации, ведение базы данных и составление статических данных по делам, лицам, содержащимся под стражей, учету преступлений и т. д. С помощью контроля можно установить какие-либо потребности, проблемы или препятствия, с которыми сталкиваются соответствующие органы при выполнении этих обязательств (например необходимость в наращивании потенциала в отношении управления данными и информацией), и предложить рекомендации.

Сбор данных и регистрация дел в целях контроля могут способствовать достижению ряда важных целей:

- Представление числа и видов проконтролированных дел. Это поможет проиллюстрировать число проконтролированных дел с учетом общей загрузки и то, насколько выявленные проблемы могут быть системными или структурными по причине их распространенности.
- Подтверждение тенденций и системных нарушений прав человека. Сбор и анализ статистических данных по делам может дать количественные показатели работы системы правосудия. Устойчивые показатели могут быть использованы для опровержения утверждений, будто каждое дело имеет свои особенности или что некоторые вопросы не имеют существенного значения. Статистические данные могут быть особенно важны для государственных учреждений и доноров, которые не желают выделять ресурсы на основе единичных случаев наблюдения, и поэтому эти данные помогают направить ресурсы на решение проблем, которые четко и твердо установлены посредством контроля.
- Оценка воздействия контроля и прогресса, достигнутого по прошествии времени в работе системы. С самого начала программа контроля должна стремиться определить, насколько она влияет на степень соблюдения системой международных норм. Это можно сделать с помощью разработки и использования показателей. В целях контроля за конкретными результатами следует использовать группы показателей, в том числе количественных, такие как данные регистрации дел или размер заработной платы и распределение ресурсов, а также качественные или субъективные показатели. Часто бывает трудно оценить разнообразную информацию в условиях нехватки данных, характерной для постконфликтных ситуаций. Если группа контроля располагает дополнительными ресурсами и необходимым потенциалом, она может запланировать проведение опросов, способствовать созданию групп для тематических опросов и использовать другие методы оценки воздействия и работы системы правосудия. Эти методы следует применять в отношении всех целевых групп, среди населения, участников правового процесса и тех, кто

работает в данной системе, а также в отношении других лиц, таких, как стороны дела - подсудимые, потерпевшие и свидетели.

Как и в случае контроля за ведением дел, очень трудно зарегистрировать каждое дело. Поэтому предпочтительно регистрировать только те дела, которые относятся к числу приоритетных для контроля. Система регистрации дел может принимать разные формы. Однако в самом простом варианте она представляет собой базу данных с основной информацией по делам лиц, находящихся под стражей и являющихся объектом контроля. Эту информацию можно собирать и обновлять посредством осуществления регулярного контроля за местами лишения свободы и досье на лиц, находящихся под стражей, и обвиняемых. Например, зарегистрированная информация может включать личные данные обвиняемого или стороны дела (указанной либо по имени, либо под кодом), дату рождения, пол, место постоянного проживания, адвоката, дату совершения вменяемого преступления или подачи иска, вид преступления или искового требования, дату ареста или заключения под стражу, место заключения под стражу, сроки продления содержания под стражей, орган, заключивший под стражу, дату составления обвинительного заключения или официального предъявления обвинения, даты слушаний или судебного процесса, вердикт, приговор и результат апелляции.

Затем данные можно компилировать и статистически проанализировать с целью отражения ряда проблем в области прав человека и составления показателей. Например, на основе вышеупомянутой информации в отчетах может быть указана продолжительность досудебного содержания под стражей, непропорционально высокая доля обвинительных приговоров, справедливость и соразмерность приговоров, а также процентные доли и тенденции в отношении групп лиц, содержащихся под стражей и привлеченных к уголовной ответственности (например, число несовершеннолетних, которым предъявлены серьезные обвинения, или женщин, находящихся под стражей в связи с сексуальными преступлениями), или уязвимых групп, подавших имущественные или иные иски, а также в отношении преступлений или исков, например, высокая доля обвинений за сексуальное насилие или похищение людей или высокая доля имущественных исков. Другие виды данных можно собирать самыми разными способами, включая опросы, группы для тематических опросов, исследования отдельных случаев и так далее, если группа контроля располагает специальным опытом и необходимыми ресурсами.

## **Е. Системы контроля**

Для постконфликтной ситуации и первоначальной стадии операции по поддержанию мира, как правило, характерны институциональный хаос, разрушенные инфраструктура и средства связи, а также отсутствие безопасности. В таких условиях важно, чтобы группа контроля создала системы, обеспечивающие ее необходимой для работы информацией. Например, группа контроля должна знать о любых судебных разбирательствах, их характере, сроках проведения и продолжительности. Однако часто не сущес-

твует какой-либо официальной процедуры составления графика судебных заседаний или она не действует. Поэтому необходимо разработать систему, которая, насколько это возможно, будет последовательно и четко определена, с тем чтобы группа контроля могла узнать о судебных разбирательствах. Вид разработанной системы (например либо конкретное должностное лицо соглашается связаться с группой, либо группа регулярно связывается с конкретным должностным лицом, секретарем суда или иным лицом) будет зависеть от обстоятельств.

Группе контроля необходимо рассмотреть вопрос о систематическом выявлении дел, посещении тюрем или полицейских следственных изоляторов, процедуре сбора информации для регистрации дел, составлении графика судебных разбирательств как на стадии следствия, так и на стадии судебного процесса, а также распространенности неформальных механизмов урегулирования споров, если таковые существуют. В случае распространенности применения таких неформальных механизмов на основе обычаев или традиционного права или практики группе контроля может потребоваться разработка конкретной стратегии, обеспечивающей доступ к процедурам и информации, и предварительная осведомленность о каких-либо разбирательствах или совещаниях. Возможно, возникнет необходимость в использовании услуг лишь национальных контролеров. Если любому сотруднику программы контроля крайне трудно получить доступ к этим традиционным процедурам принятия решений, группе может понадобиться система контроля и отчетности совместно с национальными неправительственными организациями.

Посещение тюрем и полицейских следственных изоляторов может иметь огромное значение для контроля за соблюдением досудебных прав лиц, содержащихся под стражей. Они также являются важным источником информации и осведомленности о новых делах, особенно тех, которые еще не переданы в суд. Большая часть информации в целях регистрации дел может быть получена с помощью регулярных и систематических посещений мест лишения свободы, особенно на первых стадиях осуществления программы. Важно, чтобы посещения были регулярными (раз в неделю, раз в две недели и т. д., в зависимости от обстоятельств), но в идеальном варианте их лучше не планировать заранее вместе с тюремными органами. Посещение мест лишения свободы вместе с официальными лицами может повысить ожидания и вызвать серьезное замешательство и расстройство у заключенных. Группы контроля за правовой системой могут воздержаться от бесед с конкретным заключенным, если они в состоянии получить необходимую информацию из других источников, в частности от правозащитников, адвокатов или НПО.

## **Г. Защита информации и информационный обмен**

Группе контроля за правовой системой необходимо иметь возможность обеспечить конфиденциальность полученной закрытой информации, особенно в случаях, когда

она имеет широкий доступ к документам и информации, которые не являются общедоступными. Это требует создания системы регистрации и безопасного хранения материалов дела и другой информации.

Информация, полученная посредством контроля за правовой системой, включая отчеты, принадлежит операции по поддержанию мира. Она может быть крайне полезна для руководства миссии, в том числе для Специального представителя Генерального секретаря, и может быть использована в целях повышения политической значимости мер, принимаемых для совершенствования системы правосудия и установления господства права. Обеспечение Специального представителя надежной информацией особенно важно в аспекте проблем и дел, имеющих большое политическое и социальное значение для принимающей страны или усилий какой-либо общины в направлении сохранения мира. Кроме того, оценка, данная группой контроля в отношении прогресса в развитии правовой системы и установлении господства права, может представлять собой важную информацию для Генерального секретаря и Совета Безопасности, например при пересмотре мандата миссии. Группа контроля должна стремиться обеспечить надлежащий механизм передачи своей информации и результатов анализа Специальному представителю и их включения в доклады Генерального секретаря о работе миссии, которые он представляет Совету Безопасности. При определении того, какая именно информация должна быть использована в этих целях, руководители программы контроля должны принимать во внимание воздействие любой публикации в аспекте прав группы контроля на доступ, а также в аспекте политизации процесса контроля.

Кроме того, информация, которой располагает группа контроля как часть операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, может быть предметом договоренностей относительно обмена информацией с другими международными учреждениями и, в частности, с Международным уголовным судом. На основе принципа взаимодополняемости Суду может потребоваться конкретный анализ способности или готовности национальной системы правосудия в стране, где проводится операция по поддержанию мира в целях привлечения к ответственности лиц, которые обвиняются в совершении преступлений, предусмотренных международным правом, в соответствии с международными нормами о надлежащей правовой процедуре. При таких обстоятельствах информация и анализ, представленные группой контроля, могут особенно пригодиться Канцелярии обвинителя суда. Руководители программы контроля за правовой системой должны знать, какие договоренности заключила Организация Объединенных Наций с Международным уголовным судом и, если того требуют обстоятельства операции по поддержанию мира, установить контакты с соответствующим представителем Суда.



## IV. КОНТРОЛЬ ЗА ВЕДЕНИЕМ ДЕЛ

### А. Стратегия контроля за ведением дел

Не существует каких-либо жестких правил в отношении контроля за ведением дел. Невозможно предугадать все нюансы и особенности каждого конкретного дела. Дела значительно отличаются друг от друга во многих отношениях: по фактам, стадии расследования, соответствующему законодательству, масштабу и адекватности действий системы и т. д. Все эти факторы влияют на выбор источников информации и методы ее сбора. Поэтому контролерам придется решать в каждом конкретном случае, какова будет стратегия контроля. Стратегия контроля за ведением дел должна включать: установление имеющихся источников информации, в каком порядке следует использовать эти источники, какие применить методы сбора информации, какие факты выявить, какие процедуры следует соблюсти и так далее. Разработка стратегии контроля за ведением конкретного дела должна осуществляться отдельными контролерами и зависеть от любых ограничений в их работе. Стратегию следует обновлять и изменять на протяжении всего процесса контроля, например после бесед с главными действующими лицами, ознакомления с материалами дела и посещения важного заседания суда или иного разбирательства.

На практике контроль за ведением дел представляет собой очень сложную задачу и предполагает сбор существенной информации из многочисленных источников, оценку надежности заявлений и доказательств, а также использование и анализ полученной информации. Добросовестность группы контроля основана прежде всего на точности и достоверности имеющейся у нее информации и ее выводах. Выводы относительно нарушений международных норм органами власти или лицами, выступающими от ее имени, которые основаны на недостаточной или частично достоверной информации, могут серьезно подорвать доверие к самой программе контроля. Чем более надежны выводы о нарушении закона, тем больше вероятность, что они принесут позитивные результаты.

Сбор информации из множественных источников делает контроль более всесторонним и позволяет проверить отдельные источники. Надежность полученной информации зависит от того, насколько она соотносится с материалами, полученными из независимых или не связанных между собой источников. Существуют три главных способа



сбора информации, необходимой для эффективного контроля за ведением дел в правовой системе: беседы; ознакомление с материалами дела и сбор другой документации; а также посещение заседаний суда и других разбирательств.

В некоторых случаях не все эти способы доступны для группы контроля, и она может воспользоваться лишь определенными методами сбора информации, такими как беседы с потерпевшими и свидетелями и оценка достоверности версии потерпевшего через показания свидетелей. Однако, если имеется несколько источников информации, важно, чтобы контролеры воспользовались каждым из них. Например, утверждение содержащегося под стражей лица, что оно задержано незаконно, следует проверить путем ознакомления с судебными материалами дела. Аналогичным образом, утверждения со стороны должностных лиц, таких как прокурор, сотрудник полиции или судья, необходимо проверить и соотнести друг с другом. Во многих случаях проще всего это можно сделать, просмотрев судебное или полицейское досье на предмет документального оформления факта, заявленного данным должностным лицом.

Контролеры должны, насколько это возможно, приложить все усилия для того, чтобы собрать всю имеющуюся информацию из различных источников, применяя ряд методов установления фактов, прежде чем делать какие-либо выводы относительно соблюдения международных норм в процессе ведения дела. Контролеры должны обязательно иметь возможность установить источник своей информации и процедуру, используемую для ее проверки.

## **В. Беседы**

Сбор информации с помощью бесед является одним из ключевых методов контроля. Самый распространенный способ сбора информации из первых рук в отношении дела, связанного с нарушением международных норм, – это беседы с потерпевшими, включая обвиняемых, и свидетелями. В равной мере важно побеседовать с должностными лицами, такими как прокуроры, судьи, адвокаты и сотрудники полиции. Можно встретиться и с другими участниками, такими как старейшины общины, если дело рассматривается в рамках традиционной процедуры. Беседы с другими лицами, предоставляющими информацию о деле не из первых рук, такими как консультанты потерпевшего или представители НПО, могут помочь оценить достоверность другой собранной информации и разработать направления для других бесед.

Контроль за правовыми системами требует соблюдения самых высоких стандартов точности и достоверности используемой информации. При выборе лица, с которым следует побеседовать, и оценке информации контролеры должны исходить из того, что косвенная информация менее надежна, чем прямые свидетельства, и проявлять особую осторожность в отношении сведений, представленных с чужих слов, или косвенной информации, заявленной как факт. В постконфликтных ситуациях часто при-

ходится сталкиваться с утверждениями о нарушениях или причинах нефункциональности системы, которые в основном основаны на слухах, чужих высказываниях или предположениях. Если такая информация подтверждается не связанными друг с другом источниками, ее можно считать более надежной. Однако косвенные свидетельства должны неизменно быть подтверждены с помощью других способов установления фактов, таких как ознакомление с материалами дела или результатами полицейского расследования, если только это возможно.

Точность и надежность собранной информации зависит от применения правильных методов ведения беседы. Эти методы помогают выделить необходимую информацию, внутренне проверить заявления собеседника, соотнести информацию из независимых источников и наметить пути к другим источникам информации. Методы, применяемые для ведения беседы, зависят от собеседника и обстоятельств. Существуют некоторые принятые принципы в отношении ведения беседы общего характера, но в беседах с потерпевшими, свидетелями, обвиняемыми, официальными лицами (включая судей, прокуроров и сотрудников полиции) и другими специалистами или сторонами, знающими обстоятельства дела (медицинскими экспертами, врачами, адвокатами или иными защитниками и представителями НПО), следует применять специальные методы.<sup>9</sup> Особые соображения необходимо учитывать при проведении бесед с потерпевшими, свидетелями и обвиняемыми, которые относятся к уязвимым группам, таким как женщины, ставшие жертвами сексуального насилия или эксплуатации, дети или люди с психическими расстройствами.

Группа контроля может рассмотреть вопрос о разработке стандартных форматов для некоторых видов бесед, которые будут применяться во всех случаях или по некоторым вопросам. Например, форматы могут пригодиться во время бесед с лицами, содержащимися под стражей, или бесед, проводимых с целью получения информации только в отношении законности ареста и содержания под стражей. Хотя невозможно строго следовать формату из-за непредвиденных обстоятельств, возникающих в каждой беседе, он может помочь в сборе единообразной информации в аналогичных делах. Такое единообразие важно для использования и анализа информации в целях составления выводов о тенденциях или распространенной практике.

С форматами или без них, контролеры должны знать принципы надлежащей практики проведения бесед с представителями особо уязвимых групп, с тем чтобы обеспечить надежность добытой информации и добросовестность контроля. Существует ряд руководств по контролю за соблюдением прав человека, в которых подробно изложены принципы надлежащей практики ведения бесед.<sup>10</sup> Поскольку контроль за правовыми

---

<sup>9</sup> См. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Training manual on human rights monitoring...*

<sup>10</sup> Ibid.

системами сосредоточен на том, как работает система и ее институты, он требует жесткой проверки фактов и перекрестной проверки материалов дела, документов, показаний и других доказательств действий или бездействия системы или ее отдельных участников.

## **С. Посещение мест лишения свободы**

Посещение тюрем и следственных изоляторов может стать важнейшим аспектом контроля за правовыми системами. Цель таких посещений состоит в том, чтобы установить, не арестованы ли и не содержатся ли под стражей заключенные незаконно и получили ли они доступ к правосудию, как предусмотрено внутренним законодательством и международными нормами по правам человека. Досудебные права обвиняемых включают право на гуманные условия содержания и право не подвергаться пыткам и другим видам бесчеловечного и унижающего достоинство обращения. Расследование случаев применения пыток или бесчеловечного обращения может быть непосредственно связано с делом заключенного, например, если признание, которое использовалось в судебном деле, было получено в результате такого обращения.

Однако контроль в отношении условий содержания под стражей и обращения с заключенным обычно является специальной частью контроля за соблюдением прав человека, которая конкретно не рассматривается в настоящем документе. Часто представители Международного комитета Красного Креста (МККК) посещают места лишения свободы с целью ознакомления с условиями содержания под стражей и обращения с заключенными, как и представители других подразделений по контролю за соблюдением прав человека, которые действуют в рамках операции по поддержанию мира. Группа контроля должна на основе сотрудничества устранить дублирование мандатов, с тем чтобы максимально эффективно использовать ограниченные ресурсы миссии и свести к минимуму замешательство и неудобство для заключенных и администрации таких учреждений.

Однако во многих случаях необходимо посещать следственные изоляторы с целью сбора информации. В первую очередь контролеры должны попросить показать им тюремную книгу регистрации. Книги регистрации должны содержать важную информацию, такую как дата заключения под стражу, орган, осуществивший заключение под стражу, даты пересмотра или продления сроков предварительного заключения и даты проведения судебного процесса или какого-либо иного судебного заседания. Кроме того, в книгу регистрации должна быть включена информация о медицинском осмотре заключенных. Возможно, контролеры захотят просмотреть книгу регистрации еще раз после бесед с конкретными заключенными, с тем чтобы получить информацию по их делам.

Контролерам следует побеседовать с тюремным руководством относительно работы тюрьмы и ее взаимодействия с другими институтами системы правосудия, такими как

полиция, другие учреждения, где содержатся заключенные, прокуратура и т. д. Контролеры должны задать вопросы о том, посещают ли тюрьму судьи или другие ответственные лица и, если да, то как часто и как проходит посещение. Следует задать конкретные вопросы о том, насколько часто посещают заключенных родственники и другие лица, имеют ли заключенные доступ к внешнему миру и как обеспечивается их медицинское обслуживание. Следует записать контактные данные врача или другого специалиста, который посещает тюрьму. Контролеры должны также спросить о том, насколько обеспечен доступ к адвокату, какие предусмотрены средства для разработки и ведения защиты. Конкретные утверждения руководства тюрем должны всегда проверяться в беседах с заключенными. Следует составить общую оценку численности, отношения и поведения тюремной охраны.

Беседы с заключенными следует проводить только на конфиденциальной основе (чтобы не слышали охранники, но в поле их зрения). Контролеры должны особенно побеспокоиться о том, чтобы не подвергать заключенных риску наказания со стороны тюремного руководства за то, что они беседовали с контролерами. Регулярные проверки обеспечивают постоянный контроль по этому важному вопросу.

В случае жалоб на применение пыток или иных видов бесчеловечного или унижающего достоинство обращения во время содержания под стражей контролеры должны задать конкретные вопросы о том, была ли оказана профессиональная медицинская помощь и кто из медицинских работников занимался этим. Жалобы на такое обращение должны быть немедленно проверены, и, в надлежащих случаях, следует принять меры в соответствии с протоколами программы контроля. Если жалобы касаются других потерпевших, следует добиваться немедленной встречи с ними.

Обвиняемых следует спросить об их уголовных делах, с тем чтобы оценить, законно ли они заключены под стражу и соблюдаются ли права на справедливое судебное разбирательство. Большинство обвиняемых будут убеждать контролеров, что они невиновны и поэтому заслуживают содействия. Контролеры должны объяснить, что все лица, содержащиеся под стражей, и обвиняемые имеют указанные права независимо от их виновности.

Контролеры должны задать конкретные вопросы об обстоятельствах ареста и проведения допроса в полиции, заключении под стражу и возбужденных против этих лиц уголовных делах, а также о полученной ими информации и имеющихся возможностях для встречи с адвокатом в конфиденциальном порядке и/или для разработки адекватной защиты. Следует, в частности, попросить заключенных показать контролеру любые полученные ими письменные документы. Представленную ими версию событий следует обязательно проверить у адвоката и сверить с информацией, содержащейся в тюремной книге регистрации, а также в судебном или тюремном досье. Необходимо также задать вопросы о том, не подвергались ли заключенный, его или ее семья или

другие лица какому-либо давлению, вымогательству взяток или "услуг" либо иному ненадлежащему обращению со стороны каких-либо сотрудников системы правосудия (включая тюремную охрану) или адвоката.

Одной из важных функций является обращение к властям в поддержку требования об освобождении лица, которое было незаконно заключено под стражу. Поэтому контролеры должны немедленно убедиться в том, что серьезные заявления о незаконном аресте и содержании под стражей заслуживают доверия, просмотрев документы по делу и, в случае необходимости и наличия полномочий, предусмотренных в протоколах программы контроля, предпринять надлежащие шаги, чтобы официальные лица занялись этим делом с целью освобождения данного лица.

## **D. Изучение материалов дела и сбор документов**

Существует множество причин для изучения полицейского досье, судебных материалов и материалов защиты по делам, рассматриваемым в рамках официальной системы правосудия. К их числу относятся следующие:

- подтвердить факты и утверждения, приведенные опрошенными лицами, такими как обвиняемые и сотрудники системы правосудия;
- проверить, соблюдает ли система внутреннее законодательство и международные нормы, в том числе досудебные права обвиняемых в уголовных делах (как предусмотрено в статье 9 Международного пакта о гражданских и политических правах и, в отношении несовершеннолетних, в статье 37 Конвенции о правах ребенка);
- определить, занимаются ли соответствующие органы расследованием преступлений или дел, по которым поступила информация, или какими-либо фактами, указывающими на неравное обращение (может быть множество причин, по которым такие дела не рассматриваются, включая несоблюдение рабочей этики, коррупцию, дискриминацию или ненадлежащее вмешательство в процесс, и все возможные варианты нуждаются в изучении и анализе);
- получить информацию от других лиц, знакомых с делом, которых можно опросить;
- подготовиться к наблюдению за слушанием дела или судебному процессу.

Обычно досье состоит из разнообразных документов, включая приказы суда или других должностных лиц, официальные решения и доказательства, такие как заявления или медицинские справки. Контролеры должны ознакомиться с материалами по уголовным делам, с тем чтобы определить, соблюдаются ли процессуальные гарантии, предоставленные обвиняемому согласно внутреннему законодательству, соблюдаются ли требования, касающиеся материально-правовых вопросов правосудия, такие как достаточность и легитимность расследования соответствующими органами и своевременность действий, а также соблюдается ли принцип равенства сторон и право на защиту.

Следует ознакомиться с полицейским досье или документами других органов, имеющих право на арест, с тем чтобы узнать об основаниях для ареста, обстоятельствах, при которых он был произведен, и гарантиях, предоставленных арестованному, либо любых других следственных действиях, предпринятых полицией. В делах, по которым не было официально возбуждено уголовное преследование, важнейшее значение приобретает полицейское досье. Этот документ должен отражать имевшуюся у полиции информацию или доказательства, на основании которых было возбуждено дело, и показать, на какой стадии оно было прекращено. Эта информация может быть крайне важной для контроля за делами, по которым власти не провели надлежащего расследования и не привлекли к ответственности предполагаемых правонарушителей. Например, в постконфликтных ситуациях часто наблюдается тенденция, когда не расследуются случаи применения насилия в семье и по ним не возбуждаются уголовные дела. Такую тенденцию можно проконтролировать с помощью ознакомления с досье, с тем чтобы расследовать жалобы, поданные в полицию, и следственные действия полиции, а также, если потребуется, с помощью опроса жертв, представителей НПО, свидетелей и других лиц.

В зависимости от мандата программы и прав на доступ контролеры, возможно, смогут изучить судебные и полицейские досье, но не делать с них копии. Контролер должен сделать подробные записи по их содержанию, выписать имена, контактные данные и важные даты, приказы и решения. Затем эти записи или точные копии досье по делу следует систематизировать, а какие-либо пробелы в информации необходимо восполнить с помощью бесед с должностными лицами, медицинскими экспертами или другими лицами, имеющими отношение к делу.

Можно собрать другие документы по конкретным делам, но такая возможность встречается редко. При определенных обстоятельствах контролеры смогут собрать важные документы или получить доступ к месту совершения предполагаемого нарушения, например, в частный дом или тюремную камеру, где якобы применялись пытки, и проверить, в какой мере обстановка соответствует показаниям жертвы или свидетелей. Однако, поскольку цель контроля за правовыми системами состоит в наблюдении за адекватностью мер, принимаемых самой системой (или их отсутствием), группе контроля следует позаботиться о том, чтобы не получить и не хранить конфиденциальные документы, которые в ином случае служили бы доказательством по делу, или не повредить какое-либо доказательство на месте правонарушения, которое может быть предметом уголовного расследования.

## **Е. Наблюдение за судебным процессом и процедурой расследования**

Если дела рассматриваются в рамках официальных институтов правосудия, непосредственное наблюдение за правовыми процедурами имеет большое значение для

составления выводов относительно соблюдения правовой системой национального законодательства и международных норм.

Необходимо осуществлять контроль за всеми правовыми процедурами, с тем чтобы обеспечить соблюдение как процессуальных, так и материально-правовых аспектов правосудия на основании национального законодательства и международных норм. Уголовное производство можно контролировать с целью выявления проблем, связанных с правами человека, включая, как правило, соблюдение национального законодательства и норм в отношении справедливого судебного разбирательства, закрепленных в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, и, в отношении несовершеннолетних, в статье 40 Конвенции о правах ребенка. Можно контролировать и другие аспекты, такие как недостаточно строгое привлечение к уголовной ответственности обвиняемого, что может свидетельствовать о необъективности и привести к безнаказанности. К этим проблемам относятся ненадлежащее или неравноправное обращение с потерпевшими и свидетелями в суде, особенно в делах, касающихся преступлений на сексуальной почве. В производстве по уголовным и гражданским делам одним из основополагающих принципов является равенство перед законом и равноправное обращение. Судопроизводство следует оценивать в аспекте соблюдения этого принципа, особенно в делах, касающихся женщин. Принцип независимости и беспристрастности суда должен в равной мере соблюдаться и в гражданских делах.

Важны все стадии производства по делу. Контролерам следует запланировать посещение всех слушаний, включая любые предварительные слушания и продолжающиеся судебные процессы. Однако в сложных делах могут проводиться несколько предварительных слушаний, и присутствие на всех из них может оказаться невозможным. Контролеры должны, на основе имеющейся у них информации, сами принять решение о том, какие заседания суда имеют наибольшее значение, например, слушания показаний главных свидетелей или потерпевшего, и о посещении этих заседаний, и на основе этих решений составить стратегию контроля. До посещения судебных заседаний контролерам необходимо получить важную информацию по делу из бесед со сторонами, обвиняемым и прокурором, из материалов дела и других источников.

В зале суда контролеры должны расположиться таким образом, чтобы подчеркнуть свою независимость и беспристрастность, явно демонстрируя то, что они не являются стороной дела. В соответствующих случаях контролеры могут пожелать, чтобы их роль была объяснена всем присутствующим, особенно на предварительных слушаниях, проводимых в закрытом порядке. Следует позаботиться о том, чтобы все происходящее было видно и слышно.

Контролеры должны конспектировать все сказанное и заявленное во время заседания суда. Это будет свидетельствовать об их профессионализме и указывать на то, что

ведется независимый протокол заседания. Поскольку в постконфликтных системах правосудия подробные официальные протоколы могут отсутствовать, контролеры должны позаботиться о том, чтобы их записи были полными и точными.

Поведение участников процесса вне зала судебных заседаний, до и после процесса или слушаний может иметь большое значение для оценки того, как ведется дело в целом. Это включает общение между прокурорами и свидетелями, защитниками, сотрудниками полиции, потерпевшими и свидетелями, обвиняемыми, членами семьи, между самими судьями и между судьями и прокурорами. Контролеры должны наблюдать за таким общением и отмечать все, что вызывает настороженность.





## V. АНАЛИЗ, ОТЧЕТНОСТЬ И РЕКОМЕНДАЦИИ

### A. Значение отчетности

Значение информации ограничено, если она не получает распространения. При осуществлении контроля за правовыми системами следует собирать факты в отношении производства по делу и соотнести действия властей с нормами внутреннего законодательства, а затем рассмотреть вопрос о том, насколько дело в целом соответствует применимым международным нормам. Эти разные аспекты контроля должны найти отражение в отчете, в котором следует указать основания для выводов относительно нарушений международных норм в системе правосудия или ее институтах. В целях устранения этих нарушений и их предотвращения в будущем необходимо изложить конкретные рекомендации. Разумеется, ценность этих отчетов зависит от достоверности и согласованности информации, точности и глубины анализа, а также актуальности и практической пригодности рекомендаций.

Отчеты должны представить всестороннюю картину преимуществ и недостатков работы системы правосудия. Это означает, что в них следует четко и подробно указать меры, принимаемые властями, или конкретные области, в которых относительно строго соблюдаются международные нормы. Признание таких успехов или позитивной практики свидетельствует о добросовестности и искренности группы контроля и способствует закреплению положительного опыта в работе системы. Например, можно включить в отчет о широко распространенных нарушениях досудебных прав вывод о том, что заключенные имеют постоянный и, главным образом, беспрепятственный доступ к внешнему миру и своим семьям.

### B. Публикация внешних отчетов и распространение

Публикация внешних отчетов о контроле может вызвать острую реакцию. При решении вопроса о том, следует ли публиковать отчет или оставить его для внутреннего пользования (конфиденциальным) и представить его только правительству и другим соответствующим представителям системы правосудия или органам, необходимо учитывать особые соображения. В мандате программы контроля должно быть указано, отвечает ли она за публикацию открытых отчетов. Такой вариант может дать группе

контроля определенные рычаги влияния в отношениях с властями и, что более важно, стать важным средством повышения уровня осведомленности населения относительно процесса отправления правосудия и соблюдения прав человека. Для того чтобы публичные отчеты могли выполнить эти функции, они должны быть соответствующим образом сформулированы и отличаться от отчетов, предназначенных исключительно для правительства. В частности, они должны носить информативный характер с изложением специальной информации и результатов анализа простым языком и в наглядном формате, привлекательном для обыкновенных людей. Все открытые отчеты следует направлять соответствующим государственным учреждениям с целью получения их ответов и замечаний перед публикацией, а в случае необходимости необходимо внести надлежащие изменения.

Важно, чтобы в соответствующих случаях внешние отчеты (как открытые, так и служебные) были направлены всем соответствующим лицам и институтам, работающим в системе правосудия и связанным с ней, например, министерству юстиции, министерству внутренних дел, министерству обороны, генеральному прокурору, канцелярии президента или премьер-министра, даже если в отчетах прямо не рассматриваются нарушения со стороны некоторых из этих конкретных лиц и институтов системы. Важно также предоставить эти отчеты донорам. Широкое распространение отчетов может само по себе укрепить взаимосвязанный характер надлежащим образом функционирующей системы и повысить ответственность всех лиц и институтов, действующих в ее рамках, с целью обеспечения соблюдения международных норм. Следует тщательно выбрать время публикации или распространения любых отчетов с учетом потенциального воздействия на ведение отдельных дел, которые упоминаются в них, если эти дела все еще рассматриваются в системе правосудия.

Необходимо разработать простую процедуру распространения отчетов среди этих учреждений, а также механизм последующих встреч с их представителями. Большое значение имеет принятие мер на основе отчетов и, в частности, выполнение предложенных в них рекомендаций, что может послужить основой для общего успешного выполнения программы контроля.

## **С. Внутренняя отчетность**

Методы составления внутренней отчетности в рамках программы контроля и операции по поддержанию мира разрабатываются в целом для того, чтобы контролеры собирали одинаковые виды информации, проверяли ее и проводили последовательный правовой анализ. Стандартные требования способствуют единообразию подходов, согласованности и точности информации. Важность этих требований состоит в том, что они помогают сравнивать аналогичные дела в целях выявления тенденций. Внутренние отчеты контролеров имеют большое значение, поскольку обычно именно на их основе составляются внешние отчеты по программе.

В рамках программы контроля следует разработать график составления регулярной внутренней отчетности. Однако важно, чтобы контролеры писали только такие отчеты, которые могут быть использованы, а не писали в огромном количестве ненужные документы, которые никто не будет читать. Отчеты по правовому контролю *не* должны представлять собой резюме по делам, как часто бывает в программах контроля за соблюдением прав человека. Отчеты по правовому контролю должны быть конкретными в вопросе о соблюдении системой правосудия законодательства и международных норм на основе всестороннего изучения фактов, доказательств, материалов судопроизводства и так далее. В идеальном варианте контролерам следует составлять свои внутренние отчеты сразу после получения и проверки информации.

В отношении контроля за ведением дел контролерам рекомендуется вести полную регистрацию всей собранной информации, бесед, ознакомления с материалами дела, наблюдения за судопроизводством и других документов или информации, а также внутреннего отчета (или серии отчетов) по отдельному делу.

Одним из примеров внутренней отчетности является отчет по отдельному делу, в котором отражены результаты контроля за всем делом, содержащие анализ ведения дела в целом, на основе полного расследования, проведенного контролером. Отчет по делу должен содержать основные элементы, такие как общая информация, факты, анализ дела, выводы, меры вмешательства, если таковые были приняты, и замечания или рекомендации. Анализ дела должен содержать ссылку на внутреннее законодательство (примененные нормы или нормы, отсутствующие во внутреннем законодательстве), которое имеет отношение к делу, соотнести факты с внутригосударственными нормами (Подтверждают ли факты применение закона? Был ли закон проигнорирован или нарушен? и т. д.), а также выводы относительно того, являются ли эти факты нарушением международных норм или в ином отношении не соответствуют им. Разумеется, содержание отчета будет в значительной степени варьироваться в зависимости от обстоятельств дела и его характера в целом (то есть в зависимости от того, рассматривалось ли оно в официальной системе правосудия или в рамках неформальных механизмов, или от того, отсутствовала ли какая-либо реакция со стороны системы правосудия). Отчет о контроле за ведением дел может быть составлен до завершения дела и касаться, в частности, нарушения досудебных прав перед предъявлением обвинения. После того как с отчетами ознакомится руководство группы контроля, их можно распространить за рамками программы среди соответствующих органов в качестве меры вмешательства в отдельные дела, если в этом возникнет необходимость.

## **D. Отчеты по отдельным делам или вопросам**

Внешний отчет по отдельному делу или вопросу должен касаться важных дел или существенных вопросов и быть опубликован вскоре после завершения дела или на какой-либо другой конкретной стадии (например, по оглашении вердикта, во время

парламентского рассмотрения новых положений законодательства). В этих отчетах анализируется вопрос о соблюдении органами власти международных норм по правам человека в отдельном случае.

Особенно важно составлять такие отчеты по знаковым делам, которые имеют большой резонанс в обществе и отражают проблемы обеспечения правосудия в переходный период или после конфликта. Яркими примерами таких дел являются привлечение к уголовной ответственности за геноцид, военные преступления или преступления против человечества или первые дела, возбужденные за такие серьезные преступления, как торговля людьми и инцест, а также имущественные споры.

Отчеты по отдельным вопросам могут освещать допущенные де-юре нарушения, касающиеся действующего законодательства или проектов законов. Например, в отчете можно проанализировать закон, рассматриваемый в парламенте, на предмет его соответствия международным нормам и показать, каким образом он нарушает нормы по правам человека.

По своему характеру отчеты по отдельным делам или вопросам предполагают необходимость в указании имен и отражении специфики дел. Можно предложить рекомендации, направленные на устранение нарушений в конкретном деле или, в соответствующем случае, в аналогичных делах. При составлении отчетов по проектам законодательства в рекомендациях следует указать конкретные способы приведения проекта закона в соответствие с международными нормами. Важно правильно выбрать время для публикации этих отчетов с учетом их потенциального воздействия на происходящий процесс, особенно в отношении судебных дел, если возможно обжаловать решение суда.

Эти отчеты имеют сходство с отчетами по отдельным делам, составленными контролерами, и отличаются тем, что в них содержится более обобщенная информация и более детальный анализ и рекомендации. Формат внешнего отчета по отдельному делу или вопросу должен отличаться от формата внутреннего отчета тем, что в первую очередь в нем рассматриваются международные нормы, а затем данный внутренний закон. В отчетах по делам после этих разделов следует указать факты и привести анализ конкретного дела, а затем предложить рекомендации.

## **Е. Тематические отчеты**

Распространенным видом отчетов о контроле за правовыми системами является тематический отчет, посвященный сравнению ведения аналогичных дел и содержащий выводы по кругу системных проблем или нарушений (например права во время содержания под стражей, несовершеннолетние в делах, касающихся серьезных правонарушений, женщины в роли подсудимых, ведение дел, связанных с преступлениями на сексуальной почве, отправленные правосудия, рассмотрение имущественных споров,

связанных с возвращенными лицами). Эти отчеты можно составить в любое время, когда проконтролировано надлежащее количество аналогичных дел и документально оформлены нарушения. Тематические отчеты содержат более глубокий анализ по сравнению с отчетами по отдельным делам, и их труднее подготовить. При составлении тематического отчета необходимо описать значительное количество отдельных дел и проанализировать каждое из них на предмет нарушений в законодательстве и на практике, а также выявить тенденции в этих делах.

Отчеты этого вида не нуждаются в указании имен, поскольку в них рассматриваются общие аспекты расследования группы дел и указываются тенденции. Поэтому они более подходят для группы дел, которые отражают наиболее острые проблемы или связаны с важными вопросами безопасности. Хотя значение фактов в этих делах сохраняется, при указании потерпевших следует употреблять псевдонимы, а в отношении других сторон указать общие названия должностей, например, сотрудник полиции, прокурор, судья, старейшины общины или начальник тюрьмы. В большинстве случаев следует обозначить и другие идентифицирующие факторы, такие как местность, где возникли соответствующие дела, с тем чтобы установить региональные или иные сходства или отличия.

Такие отчеты особенно целесообразны в отношении нарушений, допущенных как де-юре, так и де-факто. К нарушениям, указанным в тематических отчетах, относятся: дела, в которых система, как правило, не действует (например, имущественные преступления или гражданские споры, заявленные возвращенными лицами, по которым не проводится расследование, не возбуждается дело или оно не проходит все стадии рассмотрения в системе); выявляемые широко распространенные системные проблемы, касающиеся обеспечения определенных прав (например, отсутствие адвоката или возможности заключенных под стражу лиц разработать свою защиту); отсутствие закона о привлечении к уголовной ответственности за распространенные преступления (например, в законе не предусмотрено возбуждение уголовного дела за применение насилия в семье); закон существует, но он не достаточен для привлечения к ответственности за распространенные преступления (например, закон предусматривает ответственность за тайный провоз людей, но не за торговлю ими); широко распространена практика, когда не обеспечивается исполнение закона (например, суды не рассматривают основания для досудебного заключения под стражу в соответствии с законом); существование другой практики, которая применяется вместо закона в группе дел (например, проблема насилия в семье решается в рамках неформальных механизмов, основанных на обычаях, а не в системе правосудия); широко распространенное применение незаконных арестов и заключения под стражу и так далее.

Важным аспектом тематических отчетов является информация, составленная на основе регистрации дел, которая может подтвердить сделанные выводы. Например, если отчет посвящен досудебным правам, статистические данные по продолжительности

досудебного содержания под стражей должны подтверждать выводы о длительных сроках предварительного заключения.

Выводы, содержащиеся в тематических отчетах, основаны на выявлении широко распространенных тенденций, методов и практики. Поэтому рекомендации, предложенные в тематических отчетах, должны носить более широкий характер, чем в отчетах по конкретным делам, и предусматривать способы систематического устранения нарушений и решения проблем.

## **Ф. Периодические обзоры**

В целях представления общей картины функционирования системы правосудия и других связанных с ней институтов и наблюдения за ее развитием можно публиковать периодические контрольные обзоры, охватывающие конкретный период, например 6 или 12 месяцев. Такие отчеты могут стать важным механизмом определения достигнутого прогресса или выявления тех областей, в которых ситуация ухудшилась, а также влияния политики, законодательства или иных факторов за рассматриваемый период и степени выполнения рекомендаций, предложенных группой контроля в предыдущих отчетах. Очень важно использовать в этих отчетах показатели и статистическую информацию, включая количественные и качественные данные и результаты опросов.

Обычно такие обзоры отражают работу группы контроля за соответствующий период и содержат сделанные ею выводы об общей ситуации в области соблюдения системой международных норм. Они составляются по аналогии с тематическими отчетами, но в силу своего всеобъемлющего характера работа над этими отчетами требует больше времени.

Периодические обзоры должны включать:

- общие события в системе правосудия, в частности введение нового законодательства или политики, создание новых судов, назначение новых судей;
- информацию, полученную на основе регистрации дел за данный период, и любые тенденции, подтвержденные статистическими данными;
- проконтролированные дела, выявленные и документально оформленные нарушения или проблемы за данный период (по существу это обобщение сути тематических отчетов);
- обзор каких-либо инициатив по реформированию или действий, предпринятых органами власти и иными сторонами в ответ на поднятые контролерами вопросы;
- оценку результатов этих действий как по отдельным делам, так и в системном аспекте;
- оценку прогресса, достигнутого системой правосудия в плане соответствия международным нормам, на основе показателей и других критериев;
- рекомендации относительно последующих действий.

## Г. Формулирование рекомендаций

Рекомендации, в которых указано, как можно реально решить выявленные проблемы, могут стать самым важным аспектом отчета о контроле за правовой системой. Они должны быть конструктивными и практичными. В идеальном варианте следует составить конкретные рекомендации по каждой из проблем, затронутых в отчете. В целом рекомендации должны быть достаточно широкими, с тем чтобы охватывать все аспекты обеспечения соответствия правосудия международным нормам. Например, рекомендации могут предлагать следующее:

- устранение грубых нарушений или неэтичного поведения в конкретных делах или группах дел;
- инициативы по проведению правовой реформы, направленные на приведение внутреннего законодательства в соответствии с международным правом или введение средств правовой защиты, обеспечивающих меры на основе соблюдения прав человека (принятие нового законодательства или изменение старых законов или внутренней нормативно-административной базы);
- инициативы по изменению политики, составление государственных планов и разработку стратегий, создание государственных структур и должностей, целевых групп и рабочих групп с целью реформирования сектора правосудия;
- институциональное или программное развитие, новые суды (например, по делам несовершеннолетних, по семейным делам) и альтернативные механизмы и институты урегулирования споров (например, директораты по имущественным и жилищным делам), министерства и департаменты, учреждения здравоохранения и судебно-медицинской экспертизы, социальные и экономические институты, специализированные следственные изоляторы, включая центры для содержания несовершеннолетних, а также учреждения или программы по защите свидетелей;
- механизмы обеспечения подотчетности, дисциплинарных мер, профессиональной этики (например, подразделения в рамках министерства внутренних дел, отделы судебной инспекции, комиссии по борьбе с коррупцией), механизмы внутреннего учета и контроля, ассоциации адвокатов, этические кодексы, стандарты надлежащей практики;
- профессиональная и информационная подготовка, разработка учебных программ, инициативы по наращиванию потенциала, программы обучения в области прав человека, пропагандистские кампании, правозащитная деятельность и средства массовой информации;
- развитие сферы услуг и помощи (психологической, правовой, социальной и медицинской), финансирование и поддержка неправительственных или государственных служб и сетей по оказанию социальной помощи и защите интересов детей, система предоставления укрытия и альтернативы тюремному заключению;
- системы административной поддержки, структурные механизмы или выявление и распределение ресурсов с целью преодоления препятствий на пути соблюдения



прав человека (услуги по расшифровке стенограмм, ремонт и обновление тюрем, судов, полицейских участков, наем и обучение канцелярских работников, службы безопасности и пр.);

- правовое обучение и профессиональная подготовка сотрудников полиции, программы и учреждения по повышению квалификации и профессиональному обучению сотрудников судов, полиции и юристов с целью повышения знаний в области внутреннего законодательства и международного права;
- специальные или смешанные суды, учреждения и механизмы (суды специальной юрисдикции, комиссии), которые будут помогать или расширять систему правосудия, обеспечивая тем самым соблюдение законодательства и международного права.

Рекомендации могут быть адресованы всем секторам общества и всем заинтересованным сторонам, включая неправительственные организации, межправительственные организации, правительства стран-доноров и общины. Важно, чтобы они охватывали важнейшие независимые компоненты системы, которые помогают ей функционировать, в частности стимулирование активной деятельности адвокатуры, введение и финансирование широкого круга услуг, предоставляемых потерпевшим, и более широкое привлечение судебно-медицинской экспертизы.

Рекомендации должны быть четкими и понятными. Их следует адресовать с указанием названия каждого учреждения или имени каждого лица, с объяснением того, какие меры они должны принять, и указанием четких сроков для принятия этих мер. По причине целостного характера системы правосудия необходимо предложить соответствующие рекомендации для всех компонентов, с тем чтобы улучшить работу системы в целом.

Осмысленные рекомендации должны отражать реальные условия и учитывать практическую необходимость в том, чтобы должностные лица привели свои действия в соответствие с признанными нормами. Хотя рекомендации по таким вопросам, как распределение ресурсов и практические потребности (реконструкция зданий, компьютеры, архивы и пр.), напрямую не относятся к соблюдению международных норм, они способствуют такому соблюдению.

Воздействие и последствия рекомендаций следует четко и полностью продумать, принимая во внимание все возможные потребности для их выполнения и результаты. Это включает реалистичную оценку финансовых и бюджетных аспектов выполнения каждой отдельной рекомендации и их совокупности.

Кроме того, международные нормы в области прав человека и отправления правосудия являются комплексными, и то, что представляется решением в одной ситуации, может вызвать другие проблемы. Например, вынося рекомендацию относительно уч-

реждения специального суда, следует учитывать связанные с этим вопросы, такие как равенство перед законом, обращение с апелляцией и процедура ее рассмотрения. Аналогичным образом, при разработке рекомендаций относительно политики необходимо учитывать потенциальные последствия. Например, практика показала, что введение более жестких мер на границе в целях борьбы с торговлей людьми может привести к нарушению прав женщин на поездки и свободу передвижения. Итак, при разработке рекомендаций следует предусмотреть все последствия, связанные с правами человека.

## **Н. Последующие меры и содействие другим аспектам обеспечения господства права в рамках операции по поддержанию мира**

После представления отчетов и рекомендаций следует провести консультации с органами власти и другими соответствующими сторонами, включая гражданское общество, средства массовой информации, образовательные учреждения и доноров. Они необходимы для разъяснения процесса контроля и сделанных на его основе выводов заинтересованным сторонам, в том числе общественности, если требуется, а также для содействия выполнению рекомендаций относительно проведения реформы. Как уже отмечалось выше, при последующем выборе приоритетов необходимо учитывать, в какой мере признан отчет и выполнены рекомендации.

Главная задача программы контроля за правовой системой состоит в осуществлении контроля, представлении отчета и предложении рекомендаций. Однако программа имеет уникальную возможность оказать помощь в других аспектах работы миссии по поддержанию мира, объединив усилия с правительством по проведению реформ в области правосудия. Эта помощь может быть выражена в предоставлении обновленной информации о системе правосудия другим компонентам операции и ее партнерам, участии в рабочих группах, целевых группах и других механизмах координации, стратегического и оперативного планирования, а также, в соответствующих ситуациях, выработке политики, поддержке программ профессиональной подготовки, особенно посредством представления примеров конкретных дел и информации, на основе которых можно разработать эффективные и содержательные материалы и подходы, и замечаний по проектам законодательства и подзаконных актов в целях обеспечения соответствия международным нормам и согласованности с внутренним законодательством и практикой. Руководители программы должны запланировать участие контролеров в этой деятельности, если это необходимо и целесообразно, и выделить необходимое время и ресурсы без заметного ущерба для успешного осуществления программы контроля.



## ПРИЛОЖЕНИЕ

### ПРЕДЛАГАЕМЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ В ОТНОШЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА СИСТЕМОЙ ПРАВОСУДИЯ В РАМКАХ ОПЕРАЦИИ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА

Ниже приводятся руководящие принципы, которым должна следовать операция по поддержанию мира при осуществлении контроля за местной правовой системой и составлении соответствующего отчета. Они не являются жесткими правилами, а предназначены как ориентир и руководство в работе группы контроля за правовой системой и ее взаимодействии с представителями правовой системы и с международными донорами. Главный принцип заключается в том, что первостепенная задача операции в отношении правовой реформы состоит в укреплении системы правосудия, но не в попытке подменить ее работу собственными действиями.

1. Программа контроля должна иметь представителей в штаб-квартире и в каждом региональном и местном отделении. В штаб-квартире должны работать руководитель программы и, по крайней мере, один сотрудник, отвечающий за отчетность и анализ. В каждом региональном или местном отделении должны работать назначенные контролеры, отвечающие за оценку деятельности системы правосудия в районе, курируемом данным отделением. Контролеры должны быть юристами, в идеале имеющими практический опыт работы в судебной системе и в постконфликтных ситуациях.

2. Руководитель программы и каждый из контролеров, работающих на местах, должны встретиться с каждым местным судебным должностным лицом и представителем правовой системы в зоне своей ответственности, представиться и объяснить, что они будут наблюдать за работой системы правосудия с целью выявления способов ее улучшения и более совершенного отправления правосудия. Мандат программы контроля следует четко разъяснить всем заинтересованным сторонам на местном уровне и на его основе необходимо установить степень допуска к документации и информации. Беседу нельзя проводить в конфронтационном или категоричном тоне, а следует проявлять обеспокоенность, заинтересованность и го-

товность помочь. Контролерам следует регулярно узнавать об отношении местных правозащитных и иных организаций к тому, как работает система правосудия, к ее недостаткам и проблемам или достоинствам и успехам.

3. Руководитель программы должен обеспечить, чтобы все контролеры имели основные правовые документы и понимали законодательство и историю развития правовой системы. Анализ, проводимый группой контроля за правовой системой, должен основываться на соблюдении внутреннего законодательства и ее соответствии международным нормам по отправлению правосудия. В штаб-квартире и отделениях на местах следует создать системы, обеспечивающие регулярный порядок выявления и регистрации дел, поступающих в систему и проходящих через нее, посещения судебных заседаний и бесед с судебными должностными лицами судебной системы, а также местными представителями правовой системы и организациями.

4. Программа должна также предусматривать установление законности арестов, судебного статуса заключенных и их доступа к правосудию. Если в составе операции действуют международные полицейские силы гражданская полиция Организации Объединенных Наций (СИВПОЛ) и/или тюремный персонал, тогда необходимо наладить и поддерживать с ними контакты, включая регулярный обмен информацией.

5. После ознакомления с системой группа контроля должна выбрать приоритетные виды дел, вопросов или применения законодательства, за которыми должны систематически следить все контролеры. Приоритеты должны быть основаны на анализе ключевых проблем системы, особенно в отношении обеспечения правопорядка в постконфликтных условиях и политической ситуации, а также последствий дел для сохранения мира и переходного процесса. Такие дела могут быть связаны с привлечением к уголовной ответственности за серьезные нарушения прав человека или нарушение законов войны. Эти приоритеты следует регулярно пересматривать и менять с целью отражения изменений на месте и перехода к анализу других проблем. Группе контроля не следует стремиться охватить одновременно все суды и все дела внутри системы.

6. Контролеры на местах должны отвечать за регулярное направление стандартной информации и анализа в штаб-квартиру. Формы отчетности могут способствовать сбору стандартной информации. Штаб-квартира должна отвечать за систематизацию отчетов, выявление ключевых проблем, практики и тенденций и включение этой информации в регулярные отчеты операции (ежедневные, еженедельные или ежемесячные). После сбора информации, достаточной для того, чтобы сделать системные выводы по определенным делам, проблемам или темам, группа контроля должна отвечать за публикацию тематических или периодических обзоров, состав-

ленных либо для судебной системы, правительства и международных доноров, либо, в надлежащих случаях, для широкой общественности.

7. Руководитель программы контроля должен проводить регулярные совещания с главой судебной власти, министром юстиции и другими официальными лицами правительства с целью обсуждения вопросов, поднятых контролерами. Группа должна стремиться обеспечить немедленную обратную связь с министром и главой судебной власти на основе информации, полученной от контролеров на местах. Эти контролеры должны в надлежащее время, в зависимости от мнения руководителя программы и начальника местного отделения, устроить встречу с местными руководителями судебной системы и соответствующими юристами, с тем чтобы передать им опасения, вопросы или предложения от имени операции. Это следует сделать таким образом, чтобы обеспечить надлежащее применение закона.

8. Группе контроля необходимо иметь возможность оценить для операции по поддержанию мира и международных доноров, что является причиной возникновения текущих проблем в области отправления правосудия – отсутствие воли или постороннее вмешательство/угрозы, либо отсутствие знаний и ресурсов, необходимых судьям и юристам для выполнения их обязанностей. Эта оценка очень важна, поскольку различные программы подготовки направлены прежде всего на повышение потенциала и улучшение работы судей и юристов. Контролеры имеют уникальную возможность понять, приносит ли положительный результат подготовка судей и прокуроров или необходимо внести коррективы.

9. Важно отмечать любой прогресс в отправлении правосудия. Если суды стали работать более эффективно, если судьи действительно могут самостоятельно выносить решения по существу дела и если прокуроры и полиция соблюдают требования закона при осуществлении ареста и заключении под стражу, то операция по поддержанию мира должна отметить это. Если система стала лучше работать в каком-либо аспекте, то признание этого повысит доверие к операции по поддержанию мира и улучшит отношения с ней, поскольку ее нельзя будет обвинить в том, что она лишь указывает на проблемы или критикует принимающее правительство. Еще более важно стремление операции поддержать тех в правительстве, судебной системе или правовом сообществе, кто желает перемен, и поощрять их к принятию дальнейших мер, направленных на улучшение работы системы правосудия.

10. Периодические отчеты о системе правосудия должны содержать оценку потребностей правовой системы, персонала и позитивного или негативного воздействия оказанной помощи. Отчеты должны быть сосредоточены на существенных вопросах и указывать на проблемы, которые мешают надлежащей работе системы

правосудия в каждом регионе. В отчетах следует привести конкретные примеры настолько подробно, насколько это возможно, с тем чтобы описать реальное состояние системы правосудия. *В рамках приоритетов программы контроля* периодические или тематические отчеты должны отражать следующие потенциальные проблемы:

- i) Отсутствие квалифицированных судей; оценить воздействие профессиональной подготовки судей: качество работы улучшилось, осталось таким же, ухудшилось. Почему? Попытайтесь установить причины любых изменений или их отсутствия;
- ii) Отсутствие инфраструктуры, материалов или оборудования, необходимых для выполнения обязанностей. Соответствуют ли материалы условиям, например, не были ли компьютеры предоставлены судам, в которых отсутствует электроснабжение? Имеются ли транспортные средства или не нуждаются ли они в ремонте?
- iii) Отсутствие желания выполнять обязанности, проводить расследования, возбуждать дело, приходить на работу вовремя;
- iv) Вмешательство в работу судов со стороны военных, полиции, местных должностных лиц или иных представителей государственной власти;
- v) Коррупция/вымогательство, взяточничество или иные способы влияния на принятие судебных решений;
- vi) Признаки отсутствия объективности (на этнической, религиозной, расовой, национальной или социальной почве) в каких-либо судебных решениях. Допускается ли неравное обращение с людьми из разных групп, которые совершили одинаковые деяния/преступления?
- vii) Угрозы в адрес судей, от кого и по каким причинам;
- viii) Доступ адвокатов к их клиентам: немедленный и в конфиденциальном порядке;
- ix) Насколько законно выдаются и исполняются ордера на арест? Существует ли возможность оспорить в суде решение о досудебном заключении под стражу и пересмотреть это решение в суде высшей инстанции? Допускается ли превышение сроков содержания под стражей до суда или предъявления обвинения, которые предусмотрены в законе, и, если да, то почему?
- x) Своевременность и ведение судебных процессов и других судебных процедур;
- xi) Численность действующих судей и прокуроров, вакансии, переводы и заработная плата, их условия труда, а также численность имеющихся адвокатов для защиты неимущих (структуры правовой помощи?)
- xii) Надлежащее использование государственных ресурсов в интересах судебной системы и сравнительный анализ в отношении бюджетных ассигнова-

ний министерству юстиции и судебным органам, с одной стороны, и другим государственным учреждениям – с другой;

- xiii) Наличие надзора со стороны таких органов, как министерство юстиции, или главного судьи. Проводил ли кто-либо из министерства юстиции инспекцию судов, прокуратуры или тюрем? Существуют ли какие-либо признаки того, что главный инспектор министерства юстиции осуществлял контроль или надзор за работой судей? Были ли случаи наказания судей, прокуроров или адвокатов за неисполнение служебных обязанностей?

11. Группа контроля должна при каждой возможности собирать и использовать статистические данные, с тем чтобы проиллюстрировать в своих отчетах проблемы, тенденции или улучшения. В идеальном варианте она должна установить конкретные показатели, отражающие прогресс в отправлении правосудия. Очень полезно проводить опросы общественного мнения, с тем чтобы оценить отношение всего населения к системе правосудия и проследить за его мнением.

12. В отчетах оценка, основанная на сравнении ряда аналогичных дел или проблем, должна сочетаться с проактивным подходом, ориентированным на решение проблемы, а также практичным и надлежащими рекомендациями, позволяющими решить выявленные проблемы. Установление коренных причин недостатков должно, как правило, иметь приоритетное значение по сравнению с выявлением отдельных нарушений. Группа контроля должна проследить за выполнением рекомендаций, предложенных в отчете. Кроме того, на основе обоснованных отчетов операция по поддержанию мира, доноры и специализированные организации должны разработать соответствующие программы.





