



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Страсбург, 12 ноября 2013 г.

CommDH(2013)21  
Оригинал на английском языке

---

## **ДОКЛАД**

**Нилса Муйжниека  
Комиссара Совета Европы по правам человека**

**по итогам визита в Российскую Федерацию  
в период с 3 по 12 апреля 2013 г.**

---

Рассматриваемые вопросы:

отправление правосудия и защита прав человека в рамках судебной системы  
Российской Федерации

## **Краткий обзор**

Комиссар Совета Европы по правам человека Нилс Муйжниекс в сопровождении делегации посетил Российскую Федерацию в период с 3 по 12 апреля 2013 г. В ходе визита Комиссар провел переговоры и консультации с представителями государственных органов власти, а также российских и международных неправительственных организаций. Он уделил особое внимание происходящим реформам российской системы правосудия, в том числе вопросам независимости и эффективности судебных органов, соблюдения права на беспристрастное судебное разбирательство и предотвращения случаев жестокого обращения.

Российская судебная система имеет сложную структуру, и в различных регионах ситуация может складываться по-разному. В любой стране судебную систему следует рассматривать в более широком контексте деятельности демократических институтов, так как любые изъяны в работе других ветвей власти могут оказывать влияние — и нередко решающее — на судебную систему. Это означает, что недостатки функционирования судебной системы не всегда связаны исключительно с проблемами ее внутренней организации и нормативно-правового регулирования или неправомерным внешним воздействием. Отношение представителей судебной системы и общества в целом к ее роли в обеспечении доступа к правосудию во многом определяется культурными и историческими традициями.

Правительство уже приняло ряд мер, направленных на реформирование судебной системы, в том числе на всесторонний пересмотр нормативно-правовой базы. Основанием для таких реформ послужили в том числе и постановления Европейского суда по правам человека, касавшиеся, в частности, процедуры надзорного производства. Также были внедрены средства правовой защиты от чрезмерного затягивания судебных разбирательств и несвоевременного исполнения решений национальных судов.

Тем не менее, для того, чтобы в полной мере соответствовать требованиям Европейской конвенции о защите прав человека и урегулировать давние и системные проблемы в сфере осуществления правосудия, включая те, которые были выявлены в постановлениях Европейского суда по правам человека, необходимо и в дальнейшем проводить основательные реформы, в том числе конституционные, законодательные, институциональные и практические реформы. Необходимость дальнейшего реформирования судебной системы неоднократно признавалась в качестве приоритетной российскими органами власти, в том числе и на высшем политическом уровне.

Настоящий доклад не содержит исчерпывающего анализа проблем, обусловленных особенностями осуществления правосудия в России, а представляет собой попытку привлечь внимание к ряду основных слабых мест, о которых уже говорилось в постановлениях Европейского суда по правам человека и которые стали предметом многочисленных дискуссий в ходе визита Комиссара в РФ в октябре 2012 и апреле 2013 гг. В настоящем докладе Комиссар обращает внимание на наиболее существенные вопросы, которые, по его мнению, должны лечь в основу его постоянного диалога с российскими властями относительно судебной системы страны.

В данном докладе рассматриваются следующие ключевые вопросы.

### **I. Работа судебной системы**

Эффективная и отлаженная судебная система, действующая в полном соответствии с принципом соблюдения прав человека, является неотъемлемой составляющей системы верховенства права, на которой, в свою очередь, зиждется любая подлинная демократия. Механизмы судебной защиты граждан и жителей страны от неправомерных действий властей, как правило, являются

безошибочным показателем степени ее независимости и беспристрастности, причем в первую очередь — ее независимости от правительства. Отмечая меры, которые уже были приняты на настоящий момент, Комиссар призывает российские органы власти к разработке всеобъемлющей стратегии дальнейших реформ судебной системы с целью обеспечения ее полной независимости, беспристрастности и эффективности в соответствии с европейскими стандартами.

Влияние постановлений Конституционного суда и решений Верховного суда на работу судебной системы необходимо усилить, в том числе за счет обучения судей. При соблюдении определенных условий расширенная практика использования судов присяжных будет способствовать росту общественного доверия к судебной системе и поможет преодолеть ее обвинительный характер. Использование судами процедуры особого производства (аналогичной сделке о признании вины) должно допускаться лишь при условии соблюдения принципов правоприменительной практики Европейского суда по правам человека.

Необходимо как можно скорее внедрить автоматизированную процедуру распределения дел во всех судах; соблюдение этой процедуры должно носить строгий и системный характер. Применение современных технологий — таких как видео-конференц-связь — в судопроизводстве должно быть подкреплено соответствующими процессуальными гарантиями.

## **II. Статус судей**

Независимость судебной системы, означающая также независимость каждого из судей по отдельности, подлежит защите как в рамках закона, так и на практике. Отдельные судьи и судебная система в целом должны быть независимыми, беспристрастными и невосприимчивыми к любым видам внешнего или внутреннего давления — это даст людям, которые обращаются в суд, и обществу в целом уверенность в том, что их дела будут рассматриваться в соответствии с нормами права и справедливости. При исполнении своих профессиональных обязанностей судьи не должны подвергаться какому бы то ни было неправомерному воздействию, которое может принимать самые разные формы, например, давление со стороны представителей исполнительной или законодательной ветвей власти, отдельных участников судебного процесса, влиятельных экономических сил или определенных групп влияния, СМИ, личных интересов или других судей, как правило, более высокого ранга.

Чрезвычайно важно не только добиться того, чтобы судьи были независимыми и беспристрастными, но и воспринимались как таковые в общественном сознании. Комиссар выразил обеспокоенность в связи с тем, что, согласно распространенному мнению, судьи подвергаются недопустимому давлению, в том числе и со стороны самих представителей судебной системы. В связи с этим необходимо приступить к решительным действиям сразу по нескольким направлениям с целью устранения факторов, которые подрывают независимость судей и делают их положение более уязвимым.

Каждый судья должен иметь возможность выносить решение по делу, опираясь исключительно на доказательства, представленные сторонами в суде, и соответствующие нормы права. При рассмотрении любого дела в основе решения судьи должны лежать лишь факты и положения закона. В отношении лиц, предпринимающих попытки каким-либо образом оказать влияние на судей, должны применяться соответствующие санкции, предусмотренные в законодательстве.

Комиссар призвал российские власти уточнить процедуры и критерии назначения и освобождения от должности судей и порядок дисциплинарных взысканий. Процедура назначения председателей суда должна быть пересмотрена и осуществляться представителями самой судебной системы. Крайне важно также обеспечивать высокое качество профессиональной подготовки судей и непрерывного повышения их квалификации, в том числе по вопросам правоприменительной практики Европейского суда по правам человека.

### **III. Роль прокуратуры и принцип равенства сторон**

Помимо закрепления принципа независимости и беспристрастности суда, будущие реформы судебной системы должны обеспечивать право граждан на справедливость судебного разбирательства, состязательность судебного процесса и соблюдение принципа презумпции невиновности.

Комиссар рекомендует органам власти предпринять решительные действия по реформированию прокуратуры, направленные на дальнейшее укрепление беспристрастности, независимости и самостоятельности прокуроров при выполнении ими своих профессиональных обязанностей. Необходимо усилить роль прокуратуры в борьбе с безнаказанностью и случаями жестокого обращения.

Адвокаты должны иметь возможность беспрепятственно выполнять свой профессиональный долг и предоставлять клиентам юридическую поддержку на условиях полной конфиденциальности. Любые сведения о запугивании, притеснении и иных формах давления на адвокатов должны быть надлежащим образом расследованы. Совместно с коллегиями адвокатов необходимо провести комплексный анализ системы назначения государственного защитника; такая система должна гарантировать максимальное соблюдение адвокатами интересов клиентов. Адвокаты должны иметь свободный и беспрепятственный доступ к своим клиентам во всех местах лишения свободы.

Комиссар отметил программные инициативы в области ювенальной юстиции и призвал власти продолжить работу в этом направлении.

### **IV. Проблемы, выявленные в постановлениях Европейского суда по правам человека**

Комиссар одобрил внедрение эффективных средств правовой защиты, необходимых в случае нарушения права граждан на справедливое судопроизводство в разумный срок или неисполнения решения национальных судов в разумный срок, и призвал власти страны урегулировать другие проблемы в данной сфере, в числе которых, например, неисполнение решений национальных судов, касающихся обязательств в натуральной форме.

Заключение под стражу должно применяться в качестве крайней меры, и каждое подобное решение требует должного обоснования. В других случаях, где есть такая возможность, следует поощрять применение альтернативных мер пресечения, не связанных с лишением свободы. Изменению подхода при выборе мер пресечения будет способствовать внедрение эффективных средств правовой защиты от несправедливого помещения под стражу, а также одновременное обучение судей, следователей и прокуроров принципам правоприменительной практики Европейского суда по правам человека. Лица, содержащиеся под стражей и отбывающие срок тюремного заключения, должны иметь доступ к услугам здравоохранения на условиях, сопоставимых с условиями медицинского обслуживания граждан, находящихся на свободе.

Подлинное урегулирование конфликта на Северном Кавказе возможно лишь на основе восстановления справедливости. Для того, чтобы все представители местного населения жили в мире и согласии в сплоченном и многонациональном демократическом обществе, необходимо примириться с прошлым. Органы власти должны провести тщательное расследование всех имевших место в прошлом нарушений и злоупотреблений, чтобы не допустить их повторения в будущем. Жертвы преступлений вправе требовать возмещения ущерба, а свидетелям, готовым дать показания относительно совершенных преступлений, должна предоставляться необходимая защита.

Власти страны должны гарантировать тщательное соблюдение положений национального законодательства в отношении любых дел об экстрадиции и наказывать за любые нарушения

закона, привлекая виновных к ответственности. Необходимо в приоритетном порядке обеспечить эффективную защиту лицам, в отношении которых действуют обеспечительные меры, предписанные Европейским судом по правам человека.

#### **V. Дальнейшее реформирование правоохранительных органов и противодействие случаям жестокого обращения**

Комиссар поддерживает проводимые реформы правоохранительной системы и призывает российские власти проводить активную политику «нулевой терпимости» в отношении случаев жестокого обращения со стороны правоохранительных органов. Необходимо продемонстрировать безусловную готовность не допускать безнаказанности за совершение подобных действий, в том числе путем назначения наказаний, соразмерных серьезности правонарушения. Следует прилагать все возможные усилия для того, чтобы устранить факторы, препятствующие привлечению сотрудников правоохранительных органов к ответственности, и добиться того, чтобы любые преступления, совершенные такими сотрудниками, подлежали тщательному расследованию со стороны компетентных органов в полном соответствии с критериями Европейского суда по правам человека. Парламентские механизмы демократического контроля за работой правоохранительных органов и органов безопасности нуждаются в дальнейшем укреплении, а представителям институтов гражданского общества, экспертам и общественности в целом должна отводиться более заметная роль в работе соответствующих механизмов контроля.

Показатели эффективности работы правоохранительных органов, следователей, прокуроров и судей должны четко отражать тот факт, что доказательство невиновности или иные доказательства, исключающие возможность уголовной ответственности, имеют ничуть не меньшее значение, чем вынесение обвинительного приговора в отношении виновных лиц.

#### **VI. Роль правозащитных структур и организаций гражданского общества в процессе реформ**

Гарантия независимого статуса является обязательным условием эффективной работы институтов уполномоченных по правам человека и их способности защищать эти права. Такой статус должен быть закреплен на законодательном уровне и обеспечен на практике, в частности путем предоставления ресурсов, необходимых для полноценной работы. Чрезвычайно важно также добиться того, чтобы при взаимодействии с подобными правозащитными институтами органы власти уважали их право на независимость и неприкосновенность.

Комиссар хотел бы вновь призвать к выполнению давней рекомендации о создании в России безопасных и благоприятных условий работы для правозащитных НПО. Успех будущих реформ во многом зависит от наличия открытого и регулярного диалога между органами власти и различными организациями гражданского общества.

Несмотря на определенные усилия со стороны правительства и представителей судебной системы по повышению уровня прозрачности российских судов, широкая общественность по-прежнему воспринимает суды как некую закрытую систему, не подвластную общественному контролю. Это говорит о необходимости дополнительной работы в данной сфере. В то же время, следует внедрить действенные механизмы для защиты судей от внешнего давления, особенно в случае рассмотрения резонансных дел, которые становятся предметом горячих споров и вызывают значительный интерес со стороны СМИ. Участие гражданского общества может в значительной степени способствовать развитию культуры конструктивного диалога на уровне социума, повышению прозрачности судебной системы и укреплению общественного доверия.

Комиссар также предлагает федеральным и региональным органам власти разработать в тесном сотрудничестве со всеми заинтересованными лицами национальные и региональные планы действий по защите прав человека.

## Введение

1. Настоящий доклад подготовлен по итогам визита Комиссара Совета Европы по правам человека Нилса Муйжниекса (далее именуемого «Комиссар») в Российскую Федерацию в период с 3 по 12 апреля 2013 г.<sup>1</sup> Цель визита состояла в оценке ситуации в системе правосудия и уровня защиты прав человека в рамках судебной системы РФ. Комиссар уделил особое внимание проводимым в судебной системе реформам, предотвращению случаев жестокого обращения и урегулированию структурных проблем, выявленных в правоприменительной практике Европейского суда по правам человека. Этот визит совпал с проведением серии общенациональных проверок некоммерческих организаций. В этой связи Комиссар в ходе своих переговоров с официальными представителями органов власти еще раз обсудил вопросы, касающиеся работы правозащитников, включая и те, которые рассматривались во время его предыдущего приезда в Москву в октябре 2012 года.<sup>2</sup>
2. Во время своего визита в РФ, Комиссар посетил Казань (Республика Татарстан), Москву и Санкт-Петербург. В Казани Комиссар встретился со следующими представителями органов власти Республики Татарстан — Президентом Республики Татарстан Рустамом Миннихановым, председателем правительства Республики Татарстан Ильдаром Халиковым, председателем Государственного совета Республики Татарстан Фаридом Мухаметшиным, министром внутренних дел Артемом Хохориным, руководителем следственного управления Следственного комитета РФ по Республике Татарстан Павлом Николаевым и прокурором Республики Татарстан Кафилем Амировым. Комиссар также встретился с заместителем министра внутренних дел РФ Игорем Зубовым, пребывание которого в Казани совпало со временем визита Комиссара. Помимо этого, он провел переговоры с председателем Верховного суда Республики Татарстан Ильгизом Гилязовым и двумя заместителями председателя Верховного суда Республики Татарстан, а также председателем Конституционного суда Республики Татарстан Виктором Демидовым. Во время своего пребывания в Республике Татарстан Комиссар также посетил здание местной полиции, изолятор временного содержания в Казани и исправительно-трудовую колонию № 5.
3. В Москве Комиссар провел переговоры с представителями федеральной власти, включая министра иностранных дел РФ Сергея Лаврова, заместителя министра юстиции РФ Максима Травникова, генерального прокурора РФ Юрия Чайку, заместителя председателя Следственного комитета РФ Бориса Карнаухова, председателя комитета Государственной думы РФ по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Павла Крашенинникова и первого заместителя председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества Алексея Александрова. Он также встретился с председателем Верховного суда РФ Вячеславом Лебедевым в Москве и с председателем Конституционного суда РФ Валерием Зорькиным в Санкт-Петербурге.
4. Помимо этого, Комиссар провел продолжительные и плодотворные переговоры с представителями ряда национальных и региональных правозащитных институтов. В Казани он подробно обсудил ряд вопросов с уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан Сарией Сабурской и уполномоченным по правам ребенка в Республике Татарстан Гузелью Удачиной. В Москве он встретился с уполномоченным по правам человека в РФ Владимиром Лукиным и членами Совета при президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, в том числе

<sup>1</sup> В ходе визита Комиссара сопровождали заместитель директора Бюро Комиссара по правам человека Совета Европы Бояна Урумова и советник Олена Пецун.

<sup>2</sup> По данному вопросу 15 июля 2013 г. Комиссар опубликовал [Заключение](#) о законодательстве РФ о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы.

председателем Совета Михаилом Федотовым. В Санкт-Петербурге у него состоялась встреча с уполномоченным по правам ребенка города Светланой Агапитовой. Комиссар также провел ряд встреч с представителями гражданского общества в Казани, Москве и Санкт-Петербурге и представителями Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации в Москве.

5. Комиссар выражает признательность российским властям и, в частности, Постоянному Представительству РФ при Совете Европы за их помощь в организации его визита. Он также благодарит всех участников переговоров за их готовность поделиться информацией и видением.

#### **Общий контекст**

6. Реформирование судебной системы в соответствии со стандартами Совета Европы входит в число основных обязательств, которые взяла на себя Российская Федерация при вступлении в данную организацию.<sup>3</sup> В своем докладе, опубликованном в 2004 году, Альваро Хиль-Роблес, занимавший в то время пост Комиссара Совета Европы по правам человека, уделил особое внимание ситуации в судебной и правоохранительной системах и представил ряд рекомендаций относительно дальнейших этапов реформ. В частности, он призвал правительство выделить дополнительные материальные и финансовые ресурсы для поддержки юристов и судов, сократить продолжительность судебных разбирательств, поддержать реформы в отношении юридических профессий, повысить уровень независимости судебной системы в целом и отдельных судей в частности, повысить качество подготовки работников судов, а также предоставлять российским гражданам более исчерпывающую информацию о текущих реформах.
7. В том же докладе Комиссар Хиль-Роблес призвал власти страны улучшить условия содержания людей в различных местах лишения свободы, в том числе повысить качество медицинского обслуживания в следственных изоляторах (СИЗО) и исправительных колониях и отремонтировать или построить новые здания для содержания заключенных. Говоря о реформах правоохранительных органов, Комиссар рекомендовал властям РФ следующее: улучшить условия заключения и содержания под стражей в изоляторах временного содержания (ИВС) и проводить регулярные медицинские обследования как в момент поступления заключенных, так и в момент их освобождения из колоний/тюрем и ИВС; использовать альтернативные меры вместо заключения под стражу; целенаправленно бороться с проявлениями насилия со стороны правоохранительных органов; обеспечивать надлежащий уровень подготовки для сотрудников полиции и повышать уровень их заработной платы; обеспечивать сотрудников полиции всеми видами снаряжения, необходимыми для выполнения их профессиональных задач; прилагать все усилия для улучшения репутации полиции в российском обществе.<sup>4</sup>
8. Судебные реформы в РФ проводятся с 1991 года. За это время была осуществлена масштабная законодательная работа, результатом которой, в частности, стало принятие нового Уголовного кодекса РФ (1996 год), Гражданского кодекса РФ (1996 год), Уголовно-процессуального кодекса РФ (2001 год), Арбитражного кодекса РФ (2002 год), Арбитражного процессуального кодекса РФ (2002 год) и Гражданского процессуального кодекса РФ (2002 год). К числу прочих достижений можно отнести улучшение материальных условий работы судей (повышение заработной платы, постепенный ремонт зданий суда) и использование современных информационных технологий в ходе судебных разбирательств. В 2007 году при Прокуратуре РФ был создан Следственный комитет РФ, который с января 2011 года действует как независимый государственный орган. В 2008 году

<sup>3</sup> Ст. [Заключение №193](#) (1996) по заявке России на вступление в Совет Европы, в частности §§ 7.iv — 7.vii; 7.ix; 7.x.

<sup>4</sup> Доклад Комиссара Совета Европы по правам человека Альваро Хиль-Роблеса об итогах визита в РФ (с 15 по 30 июля 2004 г.; с 19 по 29 сентября 2004 г.); § 564.

вступил в силу новый федеральный закон, предписывающий создание общественных наблюдательных комиссий, которые призваны следить за соблюдением прав человека в местах лишения свободы.

9. Для устранения системных проблем, о которых говорилось в постановлениях Европейского суда по правам человека, в стране был проведен ряд важных реформ. В их числе следует упомянуть принятие в апреле 2010 года закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок». В декабре 2010 года был принят еще один закон, в соответствии с которым были созданы суды апелляционной инстанции в системе судов общей юрисдикции, что должно было способствовать снижению количества дел, которые поступают на пересмотр в надзорную инстанцию. С января 2012 года новая система начала действовать в отношении гражданского судопроизводства, а в январе 2013 года — в отношении уголовного. В настоящее время также осуществляется федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007—2016 годы)», направленная на устранение изъянов в условиях содержания заключенных.
10. В числе последних инициатив следует отметить принятие нового федерального закона «О полиции», который вступил в силу в марте 2011 года. Еще один важный законопроект — Кодекс административного судопроизводства — находился на рассмотрении в Государственной думе РФ на момент визита Комиссара Муйжниека в Россию в апреле 2013 года (по итогам данного визита и был подготовлен настоящий доклад).
11. В сентябре 2012 года правительство РФ одобрило Концепцию федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013—2020 годы» (которая является продолжением предыдущей программы «Развитие судебной системы России на 2007—2012 годы»). Затем в апреле 2013 года правительство РФ одобрило государственную программу «Юстиция» (на 2013—2020 гг.).
12. Несмотря на вышеперечисленные достижения и предпринятые шаги, в судебной системе РФ все еще присутствует целый ряд комплексных проблем, для поиска и осуществления решений которых необходимо приложить дополнительные усилия. В 2012 году Европейский суд по правам человека (далее именуемый «ЕСПЧ») вынес 134 постановления, касающиеся РФ, причем в 122 из них было выявлено по меньшей мере одно нарушение прав человека. В 36 из этих дел было установлено нарушение права на справедливое судебное разбирательство, в 64 делах было нарушено право на свободу и безопасность, в 48 — право на защиту от бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения, в 25 — нарушение было связано с тем, что не было проведено тщательное расследование.<sup>5</sup> В своем докладе за 2012 год Уполномоченный по правам человека в РФ отметил, что 56,7% от общего числа жалоб, полученных его аппаратом, касались нарушения гражданских прав; из них 67,1% были связаны с правом на справедливое правосудие.<sup>6</sup> Российские власти, включая высших должностных лиц государства, неоднократно признавали необходимость дальнейших реформ системы правосудия.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ежегодный отчет за 2012 год, Европейский суд по правам человека, стр. 155 ([http://www.echr.coe.int/Documents/Annual\\_report\\_2012\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2012_ENG.pdf))

<sup>6</sup> Отчет Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год, стр. 11 (опубликовано на сайте <http://ombudsmanrf.org/>)

<sup>7</sup> См., например, стенограмму встречи президента РФ с членами Совета по развитию гражданского общества и правам человека от 4 сентября 2013 г. (<http://www.kremlin.ru/transcripts/19146>).



## I. Функционирование судебной системы

### 1. Организация работы судебной системы

13. В соответствии с федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», судебная система РФ состоит из федеральных судов, конституционных (уставных) судов и мировых судей.<sup>8</sup> Если говорить о разделении юрисдикции, то система делится на суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Суды общей юрисдикции рассматривают уголовные, административные и гражданские дела, относящиеся к их территориальной юрисдикции.
14. Конституционные суды рассматривают соответствие нормативных правовых актов всех уровней действующей Конституции РФ и соответствие нормативных правовых актов субъектов Федерации<sup>9</sup> их конституциям (уставам). Региональные конституционные суды не подчиняются Конституционному суду РФ.
15. Система судов общей юрисдикции состоит из четырех уровней. Первый уровень — это мировые судьи, которые в качестве судов первой инстанции рассматривают гражданские и административные дела относительно небольшой сложности и уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы. Мировые судьи назначаются местными законодательными органами на срок до пяти лет. Районные суды являются вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, а также выступают в качестве судов первой инстанции при рассмотрении более сложных дел. Вышестоящей судебной инстанцией по отношению к районным судам являются верховные суды республик в составе Российской Федерации, краевые, областные суды, суды автономных областей, автономных округов, городские суды городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург). Они также выступают в качестве судов первой инстанции при рассмотрении дел, связанных с наиболее серьезными правонарушениями. Верховный суд является вышестоящей инстанцией по отношению к федеральным судам общей юрисдикции республик РФ и других субъектов РФ.
16. Военные суды рассматривают гражданские, административные и уголовные дела. Деятельность военных судов регулируется Уголовно-процессуальным кодексом РФ и федеральным конституционным законом 1999 года «О военных судах Российской Федерации». Юрисдикция военных судов распространяется на военнослужащих и граждан, проходящих военные сборы. Высшей судебной инстанцией по отношению к военным судам также является Верховный суд.
17. По состоянию на 1 октября 2012 г. число мировых судей в РФ составляло 6 801 (согласно законодательству, общее число мировых судей составляет 7 451). В стране также действуют 83 верховных суда республик и других субъектов РФ и 2 198 районных (городских судов). Помимо этого, в РФ имеются 12 окружных (флотских) военных судов и 105 гарнизонных военных судов.<sup>10</sup> По состоянию на 30 сентября 2012 г. число федеральных судей РФ составляло 22 086 человек (при наличии 3 131 вакантной должности), включая 5 027 судей верховных судов республик и других субъектов РФ и 16 331 судью в районных судах. Кроме того, в РФ работают 217 судей окружных (флотских) военных судов и 511 судей гарнизонных военных судов.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Статья 4 закона.

<sup>9</sup> В состав Российской Федерации входят 83 субъекта.

<sup>10</sup> Отчет о деятельности Судебного департамента при Верховном суде РФ за 2009—2012 гг., стр. 49 и 94—95.

<sup>11</sup> Там же, стр.95.

18. Арбитражные суды — это специализированные суды, которые занимаются имущественными и коммерческими спорами. Система арбитражных судов состоит из четырех уровней и включает в себя 81 арбитражный суд субъектов РФ, 20 арбитражных апелляционных судов, 10 арбитражных кассационных судов и Высший арбитражный суд РФ. В 2010 году число судей арбитражных судов РФ насчитывало 3719, в том числе 2 732 судьи арбитражных судов субъектов РФ, 544 судьи арбитражных апелляционных судов, 387 судей арбитражных кассационных судов и 56 судей Высшего арбитражного суда РФ.<sup>12</sup> В стране также действует специализированный суд по урегулированию споров, связанных с интеллектуальной собственностью. Этот суд был создан в декабре 2011 года и начал свою работу в январе 2013 года. В июне 2013 года президент РФ Владимир Путин обнародовал свое предложение о слиянии Высшего арбитражного суда РФ и Верховного суда РФ, что требует внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ.

## **2. Роль Конституционного суда РФ**

19. Конституционный суд РФ был создан в 1991 году. Он состоит из 19 судей, назначаемых Советом Федерации по представлению президента. Полномочия и порядок деятельности Конституционного суда РФ определяются Конституцией РФ и федеральным конституционным законом 1994 года «О Конституционном Суде Российской Федерации». Суд преимущественно занимается вопросами конституционности нормативных актов и разрешает споры между государственными органами по поводу сферы их полномочий. Помимо этого, любой федеральный суд может обратиться в Конституционный суд РФ с просьбой вынести определение относительно конституционности применения того или иного закона в отношении конкретного дела в том случае, если сам федеральный судья испытывает сомнения в соответствии данного закона Конституции РФ. Конституционный суд также располагает необходимыми полномочиями для рассмотрения жалоб отдельных граждан по поводу нарушения их конституционных прав и свобод.
20. После присоединения РФ к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конституционной и Верховный суды РФ (см. ниже) были призваны сыграть ключевую роль в том, что касается применения стандартов Конвенции и правоприменительной практики ЕСПЧ в правоприменительной практике национальных судов. Конституционный суд РФ в частности занимается определением конституционности положений законодательства, которые в ряде случаев также требовали оценки со стороны ЕСПЧ на предмет их соответствия Конвенции.
21. Согласно законодательству решения Конституционного суда РФ носят окончательный характер, и полномочные органы власти обязаны обеспечивать их незамедлительное исполнение. В марте 2013 года Министерство юстиции РФ представило отчет о результатах мониторинга выполнения решений Конституционного суда РФ различными государственными учреждениями страны.<sup>13</sup> Как показали результаты исследования, не все решения исполнялись в срок: некоторые, например, Постановление КС РФ от 18 февраля 2000 г. «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации“», не было исполнено на протяжении более чем десяти лет. Соответствующие поправки к закону были представлены в законодательный орган лишь в марте 2013 года. Во время обсуждения этого вопроса с представителями уполномоченных органов, Комиссар получил заверения в том, что подобные случаи носят исключительный характер и что, как правило, решения КС РФ исполняются в срок.

## **3. Роль Верховного суда РФ**

<sup>12</sup> Европейская комиссия по эффективности правосудия (CEPEJ), Схема оценки правовых систем за 2011 год, информационные материалы, представленные РФ ([http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Russian%20Federation\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Russian%20Federation_en.pdf))

<sup>13</sup> Результаты мониторинга опубликованы на сайте министерства: <http://minjust.ru/ru/portalpravoprimeniya/monitoring>

22. Верховный суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подведомственным судам общей юрисдикции. Помимо задачи пересмотра решений, вынесенных судами нижестоящей инстанции, Верховный суд РФ дает разъяснения по вопросам судебной практики и имеет право законодательной инициативы. Судьи Верховного суда РФ назначаются Советом Федерации Федерального собрания РФ по представлению президента РФ, которое, в свою очередь, основано на рекомендации председателя Верховного суда РФ.
23. Верховный суд РФ играет исключительную и ключевую роль в том, что касается унификации судебной практики среди всех судов общей юрисдикции; в частности, он дает судам общей юрисдикции разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации и обязательных для исполнения европейских и международных стандартов. В июне 2013 года Пленум ВС РФ принял постановление «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней», в котором содержатся актуальные рекомендации и пояснения относительно применения стандартов Конвенции и исполнения постановлений Европейского суда по правам человека.<sup>14</sup> В настоящем докладе содержится значительное число ссылок на постановления ВС РФ, которые имеют непосредственное отношение к происходящим реформам в судебной системе и использованию соответствующей правоприменительной практики ЕСПЧ, например, в делах об экстрадиции, избрании альтернативных мер пресечения, и т.д.
24. Необходимо обратить внимание на то, в какой степени вышеупомянутые рекомендации и пояснения Верховного суда РФ применяются в российской судебной практике. Например, Верховный суд РФ в своих решениях, касающихся применения законов субъектов РФ о «пропаганде гомосексуализма»,<sup>15</sup> подчеркнул, что толкование судами данных законов не должно приводить к ограничению права на свободу собраний, особо отметив, что данные законодательные положения не должны использоваться в качестве обоснования решений местных властей о запрете проведения публичных мероприятий. Несмотря на рекомендации Верховного суда РФ, анализ правоприменительной практики<sup>16</sup> в тех регионах, в которых регулярно применяются законы о «пропаганде гомосексуализма»,<sup>17</sup> показывает, что применение подобных законов на практике приводит к ограничению права активистов ЛГБТ-движения и их организаций на свободу собраний и свободу выражения мнения.

#### 4. Суд присяжных и особый порядок судебного разбирательства

25. Согласно ст. 30 ч. 2 п. 2 Уголовно-процессуального кодекса РФ обвиняемый имеет право представить ходатайство о рассмотрении его уголовного дела судом в составе судьи и коллегии из двенадцати присяжных заседателей. Рассмотрение дела судом присяжных осуществляется в случаях проведения разбирательства по поводу более серьезных преступлений, относящихся к ведению федеральных судов общей юрисдикции, перечисленных в ст. 31 ч. 3 Уголовно-процессуального кодекса РФ. Статус присяжных

<sup>14</sup> Решение № 21 от 27 июня 2013 г.

<sup>15</sup> Позиция Комиссара по этим и другим подобным законам отражена в Докладе «Дискриминация на почве сексуальной ориентации и гендерной идентичности в Европе» 2011 года и Комментарии Комиссара по правам человека на тему «Попытки заглушить протесты против гомофобии являются нарушением прав человека» от 21 июня 2012 г. См. также Заключение по вопросу запрета так называемой пропаганды гомосексуальности в свете последних изменений в законодательстве ряда государств — членов Совета Европы, [CDL-AD\(2013\)022](#), Венецианская комиссия, июнь 2013 г.

<sup>16</sup> Опубликовано на [http://mhg-monitoring.org/sites/default/files/files/analiz\\_pravoprimereniya\\_zakona\\_o\\_zaprete\\_propagandy\\_gomoseksualizma.pdf](http://mhg-monitoring.org/sites/default/files/files/analiz_pravoprimereniya_zakona_o_zaprete_propagandy_gomoseksualizma.pdf)

<sup>17</sup> Преимущественно в Архангельской области; подобные законы время от времени применяются в Санкт-Петербурге и Костроме.

- определен в федеральном законе «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации».<sup>18</sup>
26. В РФ суды присяжных рассматривают около 0,05% от общего числа уголовных дел (около 600—700 дел ежегодно), и оправдательный приговор выносится в 20% случаев. В период с 2011 по 2012 г. доля участия судов присяжных в судебных разбирательствах несколько сократилась: в 2012 году число судов с участием присяжных заседателей составило 12% от общего числа дел, которые слушались в областных и равных им судах общей юрисдикции<sup>19</sup> (всего 573 уголовных дела), в то время как в 2011 году этот показатель был равен 14,8% (537 уголовных дел). Согласно статистике обвинительных и оправдательных приговоров 818 человек были признаны виновными (для сравнения, 1046 в 2011 году) и 157 были оправданы (182 в 2011 году).<sup>20</sup>
27. Отличительные характеристики российской системы судов присяжных выглядят следующим образом: отсутствие юрисдикции в отношении преступлений против государства (например, терроризм и экстремизм); отсутствие требования о принятии решения единогласно; максимальная продолжительность совещания присяжных заседателей, не превышающая три часа; возможность возратить дело прокурору для проведения дополнительного расследования; право Верховного суда отменить приговор суда присяжных. К ведению судов присяжных не относятся гражданские дела и незначительные преступления. Суды присяжных, как правило, рассматривают такие преступления, как убийство при отягчающих обстоятельствах, бандитизм, взяточничество при отягчающих обстоятельствах, преступления против правосудия (к которым относится, к примеру, дача заведомо ложных показаний или сопротивление представителю власти). Ряд преступлений, к которым относятся терроризм, шпионаж, захват заложников и организация массовых беспорядков, рассматриваются судьейской коллегией из трех судей, а не присяжными заседателями.
28. В связи с относительно высокой долей оправдательных приговоров, вынесенных судами присяжных (20% по сравнению с менее чем 1% при рассмотрении дел судьями) высказывались определенные критические замечания. Согласно опросам общественного мнения, 30% граждан страны доверяют присяжным заседателям больше, чем судьям; 21% в большей степени доверяет судьям, а остальные либо не имеют предпочтений (30%), либо считают оба вида судебных разбирательств в равной степени заслуживающими доверия (19%). Как сторонники, так и критики системы судов присяжных не вполне довольны тем, как эта система работает на данный момент. Сторонники разочарованы тем, что суды присяжных все чаще становятся объектом манипуляций и подпадают под влияние традиционных судебных практик и судебного аппарата. Критики недовольны высокой долей оправдательных приговоров и их чрезмерной непредсказуемостью. В ряде случаев суды присяжных подвергались критике в связи с непрофессионализмом и подверженностью эмоциональному и финансовому давлению со стороны всех участников уголовного процесса.<sup>21</sup>
29. Начиная с 2008 года наметилась тенденция к сокращению участия присяжных в рассмотрении дел, что вызвало критику со стороны многих российских экспертов в области права, которые расценили это как попытку избежать оправдательных приговоров при рассмотрении уголовных дел. Несмотря на некоторые недостатки в работе системы, многие

<sup>18</sup> Федеральный закон № 113-ФЗ от 20 августа 2004 г.

<sup>19</sup> К ним относятся суды, действующие на уровне субъектов РФ.

<sup>20</sup> Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2012 году, Судебный департамент при Верховном суде РФ, стр. 27 (опубликован на <http://www.cdep.ru/index.php?id=80&item=1911>).

<sup>21</sup> См. «Суды присяжных в современной России», анализ Института исследований в области конфликтологии, идеологии и политики (ISCIP), том XVI, номер 7, 28 ноября 2010 г. (опубликован <http://www.bu.edu/phpbin/news-cms/news/?dept=732&id=55374>)

юристы и эксперты в области права рассматривают суды присяжных в качестве одного из немногих инструментов судебной системы, которые потенциально могут способствовать улучшению ее работы. Более широкое использование судов присяжных может благотворно отразиться на уровне доверия общественности к судебной системе при условии соблюдения надлежащей процедуры отбора присяжных заседателей<sup>22</sup> и надлежащего обоснования принимаемых ими решений. Увеличение доли оправдательных приговоров может быть истолковано как признак того, что «ярко выраженный обвинительный уклон» (см. п. 60 ниже) в судебной системе наконец удастся преодолеть.

30. В Уголовно-процессуальном кодексе РФ<sup>23</sup> допускается применение упрощенного порядка судебного разбирательства<sup>24</sup> («особый порядок судебного разбирательства») без полного рассмотрения дела в суде, если обвиняемый заявляет о согласии с предъявленным ему обвинением и ходатайствует о вынесении приговора без проведения судебного разбирательства.<sup>25</sup> Согласно главе 40.1 УПК РФ, особый порядок производства возможен в случае заключения обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве со следственными органами и прокуратурой, например, соглашения о даче свидетельских показаний против других лиц.
31. В 2012 году вышеупомянутый упрощенный порядок судебного разбирательства использовался в отношении 999 уголовных дел из общего числа приблизительно 5 000 дел, рассмотренных судами субъектов РФ.<sup>26</sup> В то же время районные суды использовали эту процедуру в отношении 302 800 уголовных дел (62,2% от общего числа уголовных дел), а мировые судьи — в отношении 272 800 уголовных дел (64,2% от общего числа дел).<sup>27</sup>
32. Согласно законодательству применение упрощенного порядка судебного разбирательства возможно лишь с согласия судьи. Судья должен удостовериться в том, что лицо, согласившееся на упрощенный порядок судебного разбирательства, приняло решение не в результате запугивания или принуждения, а также внимательно ознакомиться с доказательствами, имеющимися у обвинения.<sup>28</sup> Тем не менее, на практике судьи склонны соглашаться с доказательствами, предъявленными обвинением, и удовлетворять ходатайство во всех случаях, в которых были минимально соблюдены формальные требования.
33. Применение упрощенного порядка судебного разбирательства, безусловно, способствует ускоренному вынесению решений в уголовных делах, снижая, таким образом, объем нагрузки на суды, прокуратуру, следователей и адвокатов. Еще один довод в пользу этой процедуры заключается в том, что она способствует снижению строгости наказания<sup>29</sup> и

<sup>22</sup> ЕСПЧ нашел нарушение права на справедливое судебное разбирательство судами, «созданными на основании закона», в делах, связанных с недобросовестным отбором присяжных заседателей (непрофессиональных судей) в ходе уголовных и гражданских судебных разбирательств. См., например, дело «Федотова против России», постановление от 13 апреля 2006 г.; дело «Барашкова против России», постановление от 29 апреля 2008 г.; дело «Илатовский против России», постановление от 9 июля 2009 г., и другие дела.

<sup>23</sup> Глава 40 УПК РФ.

<sup>24</sup> Упрощенный порядок судебного разбирательства аналогичен сделке о признании вины.

<sup>25</sup> Помимо уголовных дел, упрощенный порядок судебного разбирательства также используется при рассмотрении гражданских дел, в коммерческом арбитраже и в делах об административных правонарушениях.

<sup>26</sup> Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2012 году, Судебный департамент при Верховном суде РФ, стр. 28, 32 и 38.

<sup>27</sup> Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2012 году, Судебный департамент при Верховном суде РФ, стр. 28.

<sup>28</sup> 5 декабря 2006 г. Верховный суд РФ вынес постановление о применении судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел (решение № 60).

<sup>29</sup> Необходимо отметить, что согласно исследованию «Порядок особый — приговор обычный: практика применения особого порядка судебного разбирательства (гл. 40 УПК РФ) в российских судах»,

уменьшению срока досудебного содержания под стражей. Тем не менее, в некоторых случаях особое значение имеет контекст, в котором применяется данная процедура. Сочетание таких факторов, как чрезвычайно высокая доля обвинительных приговоров, жесткая карательная политика и низкий уровень общественного доверия к судебной системе могут вынудить обвиняемого признать свою вину даже в случае его фактической невиновности, что ведет к искажению правосудия. Критики этой процедуры утверждают также, что в системе уголовного правосудия, для которой характерно частое использование признательных показаний, применение упрощенного порядка судебного разбирательства приводит также к тому, что обвиняемые избегают жалоб на жестокое обращение или чрезмерное применение силы со стороны сотрудников правоохранительных органов, несмотря на наличие оснований для таких жалоб. Таким образом, в законодательстве и на практике должны быть предусмотрены эффективные и надлежащие меры защиты интересов обвиняемых.

34. Если говорить о проблеме посмертных судебных процессов, один из которых состоялся в Москве летом 2013 года, когда обвиняемого Сергея Магнитского посмертно признали виновным в уклонении от уплаты налогов, то следует обратить внимание на недавнее постановление Европейского суда по правам человека. ЕСПЧ постановил, что признание национальным судом любого лица, против которого ранее выдвигались обвинения, виновным после его смерти<sup>30</sup> является нарушением ст. 6 ЕКПЧ. ЕСПЧ, в частности, сослался на свою установившуюся правоприменительную практику,<sup>31</sup> согласно которой если в отношении того или иного лица обвинительный приговор был вынесен заочно, то впоследствии этому лицу должна быть предоставлена возможность участвовать в новом судебном разбирательстве, и если ему в этом будет отказано, то это будет рассматриваться как отказ в отправлении правосудия. Суд постановил, что этот принцип тем более применим в том случае, когда человека признают виновным не заочно, а посмертно.
35. В июле 2011 года Конституционный суд РФ постановил, что проведение посмертных судебных разбирательств допускается лишь в том случае, когда их целью является реабилитация по просьбе семьи лица, обвиненного в совершении определенного преступления или осужденного за совершение такого преступления.<sup>32</sup>

## **5. Доступ к судебным слушаниям и использование информационных технологий в судебных заседаниях**

36. В соответствии с Конституцией РФ судебные слушания носят открытый характер. Закрытые судебные слушания проводятся в случаях,<sup>33</sup> предусмотренных законом. Известны случаи, когда доступ публики на судебные слушания, в ходе которых рассматривались те или иные уголовные дела, был ограничен.

---

опубликованному Институтом проблем правоприменения в марте 2012 года, применение особого порядка судебного разбирательства не всегда приводит к снижению срока наказания по сравнению с приговором суда, который мог бы быть вынесен в рамках обычного судебного разбирательства (опубликовано на <http://www.enforce.spb.ru/analiticheskie-zapiski/5683-2012-mart>).

<sup>30</sup> Дело *Lagardère v. France*, постановление от 12 апреля 2012 г. Дело касалось решения суда, согласно которому сыну бывшего председателя и управляющего директора компаний *Matra* и *Nachette* было предписано выплатить компенсацию ущерба, возникшего в результате уголовного правонарушения, совершенного его отцом, вина которого была установлена лишь после его смерти.

<sup>31</sup> См. дело *Colozza v. Italy*, постановление от 12 февраля 1985 г.; *Einhorn v. France*; постановление от 16 октября 2001 г.; *Medenica v. Switzerland*, постановление от 12 декабря 2001 г.

<sup>32</sup> Постановление № 16-П от 14 июля 2011 г.

<sup>33</sup> Это возможно в тех случаях, когда обвиняемый является несовершеннолетним лицом; когда при рассмотрении дела предусматривается раскрытие информации личного характера или унижающей достоинство информации об участниках разбирательства, а также с целью защиты участников разбирательства и их родственников (ст. 241 (2) УПК РФ).

37. В декабре 2008 года был принят федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Свод решений Верховного суда РФ, включая обзор судебной практики, так же как и решения Конституционного суда РФ, в настоящее время опубликованы в сети Интернет. В последние годы наблюдается активное внедрение информационных технологий в судебном процессе: в период с 2008 по 2010 гг. Российская Федерация увеличила объем ассигнований, направленных на эти цели, на 135,54%, в первую очередь, в рамках Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007—2011 гг.».<sup>34</sup> Следующая Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013—2020 гг.» также предусматривает развитие информационных технологий, и, в первую очередь, их использование в судебном делопроизводстве. Помимо этого, в рамках автоматизированной системы «Правосудие» все электронные базы данных судов РФ были соединены между собой.
38. Во время посещения судов высшей инстанции в Казани и Москве, Комиссар обратил внимание на то, что залы судов были оборудованы средствами видео-конференц-связи.<sup>35</sup> Действующее законодательство разрешает использовать средства видео-конференц-связи для проведения допросов обвиняемых и свидетелей<sup>36</sup> и для обеспечения участия осужденных в судебных разбирательствах по кассационной жалобе и пересмотре дел в порядке надзора.<sup>37</sup> Средства видео-конференц-связи также используются в арбитражном процессе.<sup>38</sup> В подобных случаях необходимо полностью соблюдать процессуальные гарантии. В деле «Сахновский против России»<sup>39</sup> ЕСПЧ установил нарушение ст. 6 ЕКПЧ, так как при проведении консультаций между обвиняемым и его адвокатом с помощью видеосвязи в ходе кассационного слушания не был обеспечен надлежащий уровень конфиденциальности. Несмотря на то, что использование средств видеосвязи само по себе не является нарушением права на справедливое судебное разбирательство, в таких случаях необходимо принимать все меры для того, чтобы заявители могли следить за ходом разбирательства, чтобы их было хорошо слышно без каких-либо технических помех и чтобы им была предоставлена возможность взаимодействовать с адвокатом на условиях конфиденциальности.
39. Во всех арбитражных судах уже действует автоматизированная система распределения дел, однако в судах общей юрисдикции она используется значительно реже, и там, как правило, дела распределяют между судьями председатели судов.

### **Выводы и рекомендации**

40. Комиссар обращает особое внимание на тот факт, что наличие сильной и эффективной судебной системы, в рамках которой строго соблюдаются права человека, — это неотъемлемый элемент верховенства права, которое, в свою очередь, является основой подлинной демократии. Комиссар высоко ценит усилия российских властей по реформированию судебной системы, включая всеобъемлющий пересмотр нормативно-правовой базы. Комиссар призывает российские власти разработать комплексную стратегию дальнейших реформ судебной системы для обеспечения ее полной независимости, беспристрастности и эффективности в полном соответствии с европейскими стандартами.
41. Необходимо повысить влияние решений Конституционного суда РФ и рекомендаций Верховного суда РФ и их использование в правоприменительной практике судов без

<sup>34</sup> См. данные CEPEJ, опубликовано на [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf)

<sup>35</sup> К концу 2010 года, согласно отчетам, во всех залах судов общей юрисдикции на уровне субъектов РФ были установлены средства видео-конференц-связи.

<sup>36</sup> Ст. 240 (4) и 278.1 УПК РФ.

<sup>37</sup> Ст. 376 (3) и 407 (2) УПК РФ.

<sup>38</sup> С декабря 2010 года средства видео-конференц-связи действуют во всех залах арбитражных судов.

<sup>39</sup> Постановление Большой палаты ЕСПЧ от 2 ноября 2011 г.

ущерба для независимости судей нижестоящих инстанций. Исполнительная и законодательная ветви власти должны обеспечивать своевременное исполнение решений Конституционного суда. Верховный суд РФ также должен регулярно отслеживать соответствие правоприменительной практики судов его собственным рекомендациям и при необходимости предлагать изменения в действующее законодательство. Подробное рассмотрение правоприменительной практики ЕСПЧ и рекомендаций Верховного суда РФ должны стать неотъемлемой частью учебной программы для профессиональной подготовки и непрерывного повышения квалификации судей.

42. Более широкое использование судов присяжных в конечном итоге будет способствовать росту доверия общества к судебной системе и поможет переломить тенденцию к вынесению обвинительных приговоров. Что касается упрощенного порядка судебного разбирательства, то целесообразность этой процедуры должна оцениваться с учетом работы всей системы уголовного правосудия. При использовании упрощенного порядка судебного разбирательства необходимо обеспечивать адекватные и эффективные процессуальные гарантии и механизмы тщательного судебного надзора. Судьи должны строго контролировать применение данной процедуры и надлежащим образом реагировать на любые признаки того, что решение могло быть принято обвиняемым под принуждением. Чрезвычайно важно обеспечить условия, при которых обвиняемые выбирают эту процедуру в добровольном порядке и без какого-либо неправомерного давления и в полной мере осознают, что, дав согласие на ее применение, они отказываются от ряда прав, включая право на дачу свидетельских показаний и право на состязательный судебный процесс. Необходимо соблюдать принципы, установленные Европейским судом по правам человека и Конституционным судом РФ в отношении проведения посмертных судебных процессов.
43. Процедура автоматизированного распределения дел должна быть незамедлительно введена во всех судах общей юрисдикции, и ее соблюдение должно носить обязательный и системный характер. Необходимо предусмотреть дополнительные меры для повышения уровня прозрачности судебной системы, в том числе за счет обеспечения свободного доступа к решениям суда и судебным слушаниям. При использовании средств видеоконференц-связи следует обеспечить соблюдение всеми сторонами необходимых процессуальных гарантий.

## II. Статус судей

44. Независимость и беспристрастность судов — это два фундаментальных принципа, закрепленных в ст. 6 п. 1 Европейской конвенции о защите прав человека. При оценке степени независимости суда необходимо принимать во внимание порядок назначения его членов и срок их полномочий, имеющиеся в наличии гарантии противодействия внешнему давлению и то, воспринимается ли суд как независимый в общественном мнении. Независимость отдельных судей при исполнении ими профессиональных обязанностей имеет такое же значение, как и независимость суда как института в целом. Европейские стандарты запрещают любое необоснованное давление или воздействие на судей и вмешательство в их работу, включая воздействие со стороны других членов судебной системы.
45. Роль судей, их особый статус и независимость закреплены в Конституции РФ<sup>40</sup> и федеральных законах РФ. Судьи обладают судебской неприкосновенностью, исключающей возможность их привлечения к административной или уголовной ответственности; на протяжении всей их профессиональной деятельности и после ее завершения им предоставляются значительные социальные льготы и обширная и относительно надежная защита от любого неправомерного воздействия или давления. Тем не менее, опросы общественного мнения, которые проводились в последние годы, показывают, что широкая

<sup>40</sup> Глава 7 Конституции РФ.



общественность не считает судей независимыми и беспристрастными.<sup>41</sup> Некоторые собеседники Комиссара подчеркнули, что подобное восприятие отчасти обусловлено мировоззрением, а также пониманием своей роли отдельными судьями, большинство из которых учились и начинали свою профессиональную карьеру в условиях иной правовой системы. Зачастую судьи полагают, что они призваны защищать интересы государства, а не права рядовых граждан. Помимо вышеупомянутого субъективного фактора, существует и ряд других системных факторов, которые, как показывают исследования российских и международных экспертов, ограничивают независимость судей, а именно: роль председателей суда, непрозрачная и сложная многоуровневая система назначения судей, роль прокурора в судебной системе и количество дел в производстве у судей.<sup>42</sup>

46. Еще один аспект, на который было обращено внимание Комиссара в контексте независимости судебной системы в целом и отдельных судей, касается часто звучащих обвинений в «избирательном применении закона», или «избирательном правосудии».<sup>43</sup> В опросах общественного мнения, проводившихся в 2007 и 2010 гг. с целью сбора данных о наиболее распространенном восприятии «телефонного права», один из вопросов звучал следующим образом: «Считаете ли Вы, что в последние семь лет российская судебная система использовалась в незаконных целях?». Как показали результаты опроса 2010 года, лишь 4% от общего числа респондентов заявили, что, по их мнению, судебная система не используется в незаконных целях (3% в 2007 году). 23% выразили мнение о том, что ряд «показательных судебных процессов» был организован исключительно с целью демонстрации населению отношения властей к определенным действиям или явлениям (27% в 2007 году). 19% считают, что судебную систему используют в политических целях, как средство запугивания и нейтрализации политических оппонентов (21% в 2007 году). Еще 19% сочли, что судебная система служит инструментом устранения конкурентов в бизнесе (20% в 2007 году), а 18% — что она используется для урегулирования личных конфликтов и мести (16% в 2007 году). Помимо этого, 19% полагают, что судебной системой можно манипулировать в собственных интересах, но о деталях подобных действий им известно мало (19% в 2007 году).<sup>44</sup>
47. По меньшей мере налицо очевидная проблема, истоки которой кроются в особенностях применения правовых норм судами в конкретных делах и которые могут быть обусловлены рядом факторов, такими как региональные особенности, предположение о чьих-либо интересах или иных вопросах, которые могут быть затронуты в том или ином деле, или статус участников разбирательства. В общественном восприятии бытует мнение, что, хотя

<sup>41</sup> Согласно результатам национальных опросов общественного мнения, проводившихся АНО «Левада-Центр» в 2010—2011 гг., доверие общественности к судебной системе снижается. Если в 2010 году 55% респондентов заявили, что доверяют мировым судьям, а 17% сообщили о своем недоверии, то в начале 2011 года эти показатели составили 49% и 20% соответственно. Опрос об уровне доверия в отношении федеральных судов общей юрисдикции выглядел следующим образом: первоначально 47% заявили о своем доверии и 37% — о недоверии, позднее эти показатели составили 43% и 38% соответственно. В случае с арбитражными судами в рамках опроса, который проводился весной 2010 года, 51% подтвердили свое доверие и 22% — недоверие. Спустя девять месяцев эти цифры выглядели следующим образом: 44% и 27% соответственно. В среднем число респондентов, доверяющих всем российским судам, снизилось с 52% до 50,5%, а число тех, кто им не доверяет, выросло с 21,8% до 26,5% (информация опубликована на <http://forumyuristov.ru/showthread.php?t=1943>).

<sup>42</sup> См. доклад Института проблем правоприменения «Как обеспечить независимость судей в России», июль 2012 года (опубликовано на сайте [http://www.enforce.spb.ru/images/analit\\_zapiski/pm\\_1207\\_judge\\_independence\\_web.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_1207_judge_independence_web.pdf)); а также два доклада Международной комиссии юристов «Состояние судебной системы в России», ноябрь 2010 года (опубликован на сайте <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/05/Russia-indejudiciary-report-2010.pdf>) и «Обеспечение правосудия: система дисциплинарных взысканий для судей в Российской Федерации», декабрь 2012 года (опубликован на сайте <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/12/MISSION-RUSSIA-REPORT.pdf>).

<sup>43</sup> Это явление также называют «басманным правосудием» или «хамовническим правосудием».

<sup>44</sup> См. «Телефонное право в России», Обзор Центра ЕС-Россия, 18 выпуск, май 2011 года, (опубликовано на сайте [http://www.eu-russiacentre.org/wp-content/uploads/2008/10/EURC\\_review\\_XVIII\\_ENG.pdf](http://www.eu-russiacentre.org/wp-content/uploads/2008/10/EURC_review_XVIII_ENG.pdf)).

далеко не каждое решение принимается судьей под давлением или в результате неправомерного воздействия, при наличии такой необходимости существует множество способов повлиять на судью, рассматривающего конкретное дело. Более того, конкретная форма воздействия может быть подобрана исходя из той ситуации, в которой находится данный судья.<sup>45</sup> Если речь идет о резонансных делах или делах, ставших предметом обсуждения в СМИ, то любые высказывания представителей исполнительной власти или правоохранительных органов лишь способствуют дальнейшему закреплению в общественном восприятии подобного представления о том, как работает судебная система.<sup>46</sup> Очевидно, что высокопоставленные лица должны крайне осторожно давать комментарии или высказывать мнение по любым конкретным делам, которые на момент обсуждения находятся на рассмотрении в суде или будут там рассматриваться через некоторое время, так как любые высказывания могут быть восприняты как сигнал, который подает исполнительная ветвь власти судебной системе и/или уполномоченным правоохранительным органам относительно того, какие действия нужно предпринять в дальнейшем.

## 1. Роль председателя суда

48. Председатели суда назначаются на должность президентом РФ<sup>47</sup> сроком на шесть лет с возможностью однократного продления срока их полномочий. До 2009 года председатель Конституционного суда избирался остальными судьями, но в 2009 году была введена новая система, в соответствии с которой председатель КС РФ избирается Советом Федерации РФ по представлению президента РФ. Любые дальнейшие реформы процедуры избрания председателей судов должны быть направлены на то, чтобы их избрание было прерогативой самой судебной системы. Достичь этого возможно либо путем введения системы ротации или сочетания принципов ротации и выборности председателей из числа наиболее опытных членов соответствующего суда. Желательно было бы также сократить допустимый срок пребывания в должности и исключить возможность переизбрания повторно. Это позволит утвердить принцип, согласно которому председатель суда является «первым среди равных».

<sup>45</sup> Там же.

<sup>46</sup> В качестве иллюстрации этой тенденции можно привести дело «Оборонсервиса», в рамках которого обвинения в мошенничестве и злоупотреблении полномочиями были предъявлены бывшим высокопоставленным чиновникам Министерства обороны РФ. Высказывания Президента РФ Владимира Путина по поводу возможных обвинений в адрес бывшего министра обороны и о его роли и участии в данном деле, сделанные в ноябре 2012 года и апреле 2013 года, были истолкованы общественностью как сигнал о том, что в отношении данного бывшего должностного лица не будет предпринято уголовного преследования. Еще одним примером избирательного применения законодательных норм является избрание меры пресечения. Так, например, в вышеупомянутом деле «Оборонсервиса» московский суд постановил, что в отношении основного фигуранта дела, которому были предъявлены обвинения в хищении бюджетных средств на сумму не менее 6 млрд рублей, будет избрана мера пресечения, не предусматривающая заключение под стражу, а именно домашний арест. В то же время при рассмотрении дела об избрании меры пресечения в отношении общественного деятеля и профессора Кубанского государственного университета Михаила Саввы, который обвиняется в попытке хищения бюджетных средств на сумму около 330 000 рублей (по двум различным эпизодам), суд в городе Краснодар санкционировал длительное пребывание под стражей на протяжении всего срока досудебного разбирательства (начиная с 12 апреля 2013 г.). Еще одним примером этой тенденции может служить предполагаемая и/или фактическая непоследовательность при вынесении приговоров. Так, например, суд первой инстанции, рассматривавший нашумевшее дело блогера Алексея Навального, признал его виновным в хищении около 16 млн рублей (сам Навальный отрицает свою вину) и приговорил к пяти годам лишения свободы и штрафу в размере 500 000 рублей. При этом бывший заместитель префекта Северного округа г. Москвы, обвиняемый в хищении 376 млн рублей, был приговорен к пяти годам лишения свободы условно без какого-либо штрафа. Нашумевшее дело Ильи Фарбера и приговор, вынесенный судом, — это еще один пример того, почему в общественном восприятии бытует мнение о том, что судебная власть далеко не всегда справляется со своей задачей по обеспечению правосудия и соблюдению принципа равенства всех людей перед законом.

<sup>47</sup> По представлению председателя Верховного суда РФ и в соответствии с рекомендациями соответствующей квалификационной комиссии (см. ст. 6-9 ФЗ «О статусе судей в Российской Федерации»).

49. Помимо выполнения общих административных задач, председатели суда играют ключевую роль при приеме судей на работу, в их карьерном продвижении и определении вознаграждения,<sup>48</sup> а также иницируют привлечение судей к дисциплинарной ответственности. Председатели областных судов также решают вопросы, непосредственно связанные с повторным назначением мировых судей. В то же самое время отдельные судьи имеют ограниченные возможности для противодействия неправомерному вмешательству в их работу со стороны председателей судов.
50. Председатели суда также распределяют дела между судьями с учетом объема и сложности дел, количества дел в производстве, уровня квалификации судей и процессуальных сроков. Принципы работы системы не гарантируют судьям полной и однозначной защиты от возможных злоупотреблений. Например, не исключена возможность злоупотребления полномочиями при распределении дел таким образом, чтобы создать ситуацию, при которой количество дел в производстве у конкретного судьи будет чрезмерным, и это даст основания для применения в отношении данного судьи дисциплинарных взысканий за задержку сроков рассмотрения дел.
51. Нередки ситуации, когда председатели суда дают «неофициальные» указания судьям собственного суда или судов нижестоящей инстанции в отношении тех решений, которые им следует принять по конкретным делам. При рассмотрении дела «Батурлова против России»<sup>49</sup> ЕСПЧ постановил, что имело место нарушение ст. 6 п. 1 ЕКПЧ в связи с недостаточным уровнем независимости городского суда. Основанием для жалобы послужило письмо, которое было направлено председателем областного суда в адрес суда первой инстанции и содержало четкие указания о необходимости пересмотра окончательного и обязательного для исполнения решения суда в связи с вновь открывшимися обстоятельствами.<sup>50</sup> В деле «Игорь Кабанов против России»<sup>51</sup> ЕСПЧ постановил, что имело место нарушение ст. 6 п. 1 ЕКПЧ в связи с нарушением принципа беспристрастности судей, принимавших участие в разбирательстве, что привело к лишению заявителя членства в коллегии адвокатов

## **2. Назначение и освобождение от должности судей, дисциплинарное производство в отношении судей**

52. В Рекомендации № R (94) 12 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о независимости, эффективности и роли судей говорится: «Орган, принимающий решения об отборе и продвижении судей, должен быть независимым от правительства и администрации. Для обеспечения его независимости правила должны, например, предусматривать отбор судей судебским корпусом и самостоятельность принятия решений этим органом о его правилах процедуры».<sup>52</sup> В рекомендации также говорится: «Все решения, касающиеся профессионального роста судей, должны основываться на объективных критериях и принципе конкурсного отбора, а служебный рост судей должен зависеть от их личных заслуг с должным учетом квалификации, моральных качеств и работоспособности».<sup>53</sup> Более того, согласно данной Рекомендации, «когда положения конституции, законодательных актов или традиции допускают назначение судей правительством, должны существовать гарантии транспарентности и практической

<sup>48</sup> Совокупный размер премий по итогам работы за год и иных видов платежей иногда может даже превышать размер заработной платы за год, и председатели судов при распределении данных льгот имеют возможность действовать на собственное усмотрение. Председатель суда также имеет решающее право голоса в вопросах распределения жилья среди судей. Зачастую такие дополнительные льготы оплачиваются не за счет средств федерального бюджета, а из местных бюджетов, что также может сказаться на независимости судей.

<sup>49</sup> Постановление от 19 апреля 2011 г.

<sup>50</sup> См. также дело «Хрыкин против России», постановление от 19 апреля 2011 г.

<sup>51</sup> Постановление от 3 февраля 2011 г.

<sup>52</sup> Принята Советом министров на 518-м заседании заместителей министров 13 октября 1994 г., § 2.с

<sup>53</sup> Там же.

независимости процедур назначения судей, а также защиты решений от влияния различных факторов, не связанных с упомянутыми выше объективными критериями». К таким гарантиям, например, могут относиться «создание специального независимого компетентного органа, который выносил бы правительству рекомендации для выполнения в практической деятельности», «предоставление права обжалования решений в индивидуальном порядке в независимом органе», «создание органа, который обеспечивал бы защиту решений от необоснованного или постороннего влияния».<sup>54</sup>

53. В Российской Федерации за дачу заключений о возможности назначения кандидата на судейскую должность отвечают квалификационные коллегии, состоящие из опытных судей и экспертов в области права. В то же самое время, в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. Президенту РФ отводится ключевая роль в процедуре назначения судей, при этом Президент РФ имеет право отклонить кандидатуру судьи без объяснения причин. Процедура избрания и назначения судей, равно как и процедура их повышения в должности, характеризуются низким уровнем прозрачности и отсутствием четких критериев и правил отбора и обеспечения ответственности.<sup>55</sup>
54. Еще одной важной гарантией независимости судей является их несменяемость. В соответствии с Федеральным Законом «О статусе судей в Российской Федерации», полномочия судьи федерального суда не ограничены определенным сроком, а мировой судья назначается на срок до пяти лет с возможностью переизбрания. Отмена трехлетнего испытательного срока для федеральных судей в 2009 году стала важным шагом по обеспечению несменяемости федеральных судей.
55. Согласно Рекомендации № R (94) 12, «закон должен предусматривать соответствующий порядок, обеспечивающий таким судьям по крайней мере соблюдение надлежащей правовой процедуры, установленной Конвенцией».<sup>56</sup> В российской системе дисциплинарное производство может быть инициировано председателем суда или органом судейского сообщества.
56. Отсутствие четких критериев того, что является основанием для дисциплинарного производства в отношении судьи, — один из главных факторов, подрывающих независимость судей. Как показывает статистика, применение дисциплинарного производства в отношении судей носит достаточно регулярный характер. В 2004 году 73 судьи, представлявшие суды разных уровней, были освобождены от должности, а 250 получили предупреждения; в 2005 году 93 судьи были освобождены от должности и 322 получили предупреждения; в 2007 году эти показатели составили 77 и 356 соответственно. Тем не менее, начиная с 2010 года число дисциплинарных взысканий в отношении судей постепенно сокращалось. Если в 2010 году число освобожденных от должности судей составило 53, а получивших предупреждение — 253, то в 2011 году эти показатели были равны 32 и 199 соответственно, а в 2012 году составили 19 и 138 человек.<sup>57</sup> Известны также случаи, когда судей вынуждали подать в отставку или же они сами предпочитали подать в отставку ввиду угрозы применения дисциплинарных санкций. Применение дисциплинарных взысканий носит неоднородный характер и имеет региональные особенности.
57. Дисциплинарные меры могут быть приняты в случае нарушения Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» или Кодекса судебной этики. В 2008 году Конституционный суд РФ постановил, что дисциплинарные взыскания должны применяться лишь в случаях

<sup>54</sup> Там же.

<sup>55</sup> Более подробно об этом говорится в докладе Международной комиссии юристов «Обеспечение правосудия: система дисциплинарных взысканий для судей в Российской Федерации», декабрь 2012 года.

<sup>56</sup> § VI.3

<sup>57</sup> <http://www.msamoylov.ru/kolichestvo-sudey-privlechennyih-k-distis/>

совершения проступка, который «порочит честь и достоинство судьи» и/или является «несовместимым со статусом судьи».<sup>58</sup>

58. Тем не менее, как показывает практика, размытые критерии для вынесения дисциплинарного взыскания используются для оказания давления на судей. В частности, требование «избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти»,<sup>59</sup> может быть использовано — и, предположительно, используется — как основание для неправомерного отстранения судей от должности, что в свою очередь подрывает принцип независимости и беспристрастности судей. Во время своего визита в Россию Комиссар был проинформирован о том, что на рассмотрении в российском парламенте находится законопроект, содержащий предложения по уточнению критериев для вынесения дисциплинарного взыскания.<sup>60</sup>
59. В ноябре 2009 года был принят федеральный конституционный закон «О дисциплинарном судебном присутствии», а в марте 2010 года был создан новый судебный орган — дисциплинарное судебное присутствие. Это особый федеральный суд второй инстанции, рассматривающий жалобы на решения квалификационных коллегий о вынесении дисциплинарных взысканий в отношении судей. Дисциплинарное судебное присутствие формируется из шести членов, — трех судей Верховного суда РФ и трех судей Высшего арбитражного суда РФ, — которые избираются путем тайного голосования.

### 3. Роль прокуратуры

60. В 7-й главе Конституции РФ говорится о том, что прокуратура является частью судебной ветви власти. Судебная система РФ по-прежнему характеризуется «ярко выраженным обвинительным, карательным уклоном», о котором неоднократно и ясно высказывался Президент РФ Владимир Путин.<sup>61</sup> Если в отношении человека выдвигается обвинение в совершении преступления, то вероятность вынесения обвинительного приговора очень высока. На протяжении последних лет доля оправдательных приговоров в уголовном судопроизводстве составляла менее 1%. В 2012 году этот показатель в судах общей юрисдикции уровня субъектов РФ снизился на 10,2% по сравнению с 2011 годом.<sup>62</sup> Доля оправдательных приговоров в районных судах осталась на уровне 2011 года (0,2%), но их количество снизилось в абсолютных величинах (с 1500 до 1200).<sup>63</sup>
61. Прокуроры обжалуют почти все оправдательные приговоры и часть обвинительных приговоров, которые, по мнению прокуратуры, носят слишком мягкий характер. Так, например, в 2008 году, прокуратура подала апелляционную жалобу в отношении 41% оправдательных приговоров и 2,3% обвинительных приговоров, и кассационную жалобу —

<sup>58</sup> Постановление Конституционного суда № 3-П от 28 февраля 2008 г.

<sup>59</sup> Ст. 3 ФЗ «О статусе судей в Российской Федерации».

<sup>60</sup> 10 мая 2013 г. Международная комиссия юристов опубликовала свои комментарии по поводу данного законопроекта, подчеркнув необходимость пересмотреть определение дисциплинарного проступка в соответствии с постановлением Конституционного суда РФ, а также предусмотреть в законе ряд более мягких видов дисциплинарного взыскания и дополнительных процессуальных гарантий независимости дисциплинарных органов и справедливости процедур дисциплинарного взыскания. Международная комиссия юристов также одобрила предложения о введении двухлетнего срока давности для дисциплинарных взысканий в отношении судей (опубликовано на <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2013/05/Russia-judicialdisciplinelaw-comment-2013-eng.pdf>) Вышеупомянутые поправки были внесены на основании Федерального закона № 179-ФЗ от 2 июля 2013 г.

<sup>61</sup> См., например, статью, которая была опубликована 6 февраля 2012 года в издании «Коммерсант» во время президентской избирательной кампании В. В. Путина в 2012 году (<http://www.kommersant.ru/Doc/1866753>); и Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. (<http://www.kremlin.ru/news/17118>).

<sup>62</sup> Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2012 году, Судебный департамент при Верховном суде РФ, стр. 27.

<sup>63</sup> Там же, стр.32

на 44% оправдательных и 18% обвинительных приговоров соответственно. Одна треть оправдательных приговоров, обжалованных в установленном порядке, были отменены в кассационной инстанции (при обжаловании обвинительных приговоров отменяется лишь одно постановление из пятнадцати), а апелляционная инстанция отменяет каждый пятый оправдательный приговор (для обвинительных приговоров этот показатель составляет один из десяти).<sup>64</sup> Судья, который первоначально вынес оправдательный приговор, вынужден последовательно отстаивать свою позицию, и в случае отмены приговора судом вышестоящей инстанции в отношении этого судьи может быть вынесено дисциплинарное взыскание. Ситуации, когда судей отстраняли от должности по причине того, что они выносили слишком большое число оправдательных приговоров или отказывались назначить или продлить предварительное заключение, нередки.<sup>65</sup>

62. При рассмотрении дела «Кудешкина против России»<sup>66</sup> ЕСПЧ постановил, что имело место нарушение ст. 10 ЕКПЧ. Рассматривалось дело судьи, которую освободили от должности в 2003 году после того, как она отказалась удовлетворить ходатайство прокурора и публично заявила о давлении, которое оказывалось на нее в ходе рассмотрения данного дела. В деле «Озерова против России»<sup>67</sup> ЕСПЧ постановил, что имело место нарушение ст. 6 п. 1 ЕКПЧ, когда в отсутствие прокурора судья де факто выполнял его функции.
63. Комиссар хотел бы сослаться на Рекомендацию (2000)19 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, согласно которой: «Государства должны принять соответствующие меры для обеспечения того, чтобы компетенция и процессуальное положение прокуроров были установлены законом таким образом, чтобы не было никаких сомнений в независимости и беспристрастности судей».<sup>68</sup>
64. Согласно исследованию, которое проводилось в 2011 году, 17% судей до назначения на эту должность занимали посты прокуроров, и еще 16% работали в следственных органах или полиции. В целом, это означает, что одна треть судей в прошлом являлись сотрудниками правоохранительных органов, причем среди судей, специализирующихся на уголовных делах, этот показатель еще выше.<sup>69</sup> Это приводит к возникновению вопиющего дисбаланса в судебной системе и не способствует проведению по-настоящему состязательных судебных процессов.

#### **4. Количество дел в производстве у судей и разумные сроки рассмотрения судебных дел**

65. Несколько собеседников Комиссара признали, что чрезмерная нагрузка на судей является серьезной проблемой. В среднем, один судья должен рассматривать приблизительно 30 судебных дел и иных материалов еженедельно. Это означает, что на одно дело судья может потратить от 45 минут до 1 часа 20 минут рабочего времени. Помимо этого, судья должен присутствовать на судебных слушаниях и различных заседаниях, а также участвовать в различных программах профессионального развития.<sup>70</sup> Эта ситуация не может не отражаться на качестве и обоснованности судебных решений.

<sup>64</sup> См. доклад Института проблем правоприменения «Как обеспечить независимость судей в России», июль 2012 года, стр. 20

<sup>65</sup> См. доклад Международной комиссии юристов «Состояние судебной системы в России», ноябрь 2010 года, стр. 28.

<sup>66</sup> Постановление от 26 февраля 2009 г.

<sup>67</sup> Постановление от 18 мая 2010 г.

<sup>68</sup> Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2000)19, § 17.

<sup>69</sup> См. доклад Института проблем правоприменения «Как обеспечить независимость судей в России», июль 2012 года, стр. 20.

<sup>70</sup> Там же, стр. 24.

66. Судьи также испытывают давление в связи с обязанностью проводить судебные разбирательства в течение определенных процессуальных сроков. Несмотря на то, что в Законе «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», вступившем в силу в апреле 2010 года, подчеркивается необходимость соблюдения принципа «разумных сроков», Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Гражданский процессуальный кодекс РФ устанавливают четкие процессуальные сроки для проведения разных типов судебных разбирательств. Таким образом, при возникновении вопроса о дисциплинарных взысканиях это требование, как правило, истолковывается в пользу сроков, предписанных процессуальными кодексами, а не принципа «разумных сроков».<sup>71</sup>

## **5. Обучение судей изменениям в законодательстве и правоприменительной практике Европейского суда по правам человека**

67. Российская академия правосудия (РАП) и 10 ее региональных филиалов обеспечивают непрерывное обучение с целью подготовки работников судебной системы и повышение квалификации судей. На Всероссийском съезде судей в 2004 году было принято решение об обязательном и непрерывном профессиональном образовании для федеральных судей. В 2011—2012 гг. 1023 только что назначенных судей прошли обучение в РАП. Кроме того, начиная с 2009 года и по 1 октября 2012 года, 10 017 судей федеральных судов общей юрисдикции и 20 329 сотрудников аппарата суда прошли в РАП курсы повышения квалификации.<sup>72</sup>
68. Представители судебной системы и гражданского общества, с которыми Комиссар обсуждал ситуацию в РФ, подтвердили, что уровень информированности российских судей и знания ими правоприменительной практики Европейского суда по правам человека в настоящее время растет, и это находит свое отражение в судебных решениях. Данная положительная тенденция нуждается в закреплении, причем в первую очередь в тех сферах, где необходимо повысить уровень соблюдения принципов ЕСПЧ (например, в том, что касается применения надлежащих мер пресечения в отношении обвиняемых лиц). В 2009—2012 гг. по меньшей мере 376 российских судей приняли участие в различных учебных поездках в Европейский суд по правам человека и учебных программах ЕСПЧ, организованных в сотрудничестве с Советом Европы.<sup>73</sup>

### **Выводы и рекомендации**

69. Комиссар хотел бы еще раз обратить внимание на то, что судьи должны обладать надлежащей квалификацией, исповедовать принципы честности и неподкупности и отличаться высоким уровнем профессионализма. Необходимо реформировать систему назначения и профессионального роста судей таким образом, чтобы она была основана на четких и объективных критериях, как то: личные заслуги, уровень профессиональной квалификации, честность и эффективность. Необходимо исключить любую возможность неправомерного политического воздействия или влияния со стороны других заинтересованных лиц. В отношении людей, предпринимающих попытки оказания любого рода воздействия на судей, должны применяться соответствующие санкции.
70. Представители других ветвей власти должны воздерживаться от любых действий или заявлений, которые могут быть расценены как инструмент оказания давления на работу судебных институтов или истолкованы как попытка подвергнуть сомнению способность этих институтов эффективно выполнять свои функции. Решения судей могут пересматриваться

<sup>71</sup> Необходимость соблюдать принцип «разумных сроков» также подчеркивается в недавнем постановлении Верховного суда РФ «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» (§ 12 Постановления № 21 от 27 июня 2013 г.).

<sup>72</sup> Отчет о деятельности Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2009—2012 гг., стр. 102—105.

<sup>73</sup> Там же.

лишь в обычном порядке обжалования. Судьи не должны опасаться увольнения или дисциплинарного взыскания в связи с вынесенными ими приговорами.

71. Комиссар еще раз подчеркивает, что независимость каждого отдельного судьи является важнейшим условием независимости судебной системы в целом, и иерархическая структура судебной системы не должна служить основанием для ослабления независимости отдельных судей. Необходимо пересмотреть систему избрания председателей судов и передать эту функцию в ведение судебной власти. Дисциплинарные взыскания в отношении судей должны регулироваться жесткими правилами и процедурами, не оставляющими места для возможных злоупотреблений.
72. Все судьи должны получать достойное вознаграждение за свой труд и иметь гарантии получения достойной пенсии, соответствующей их уровню ответственности и опыту. Система вознаграждения судей должна быть единой по всей стране. Распределение материальных благ, обеспечение жильем, выплата премий или предоставление иных привилегий должны осуществляться на основании единых правил и контролироваться независимым органом, ответственным за вопросы судебного управления. Судебная власть должна располагать достаточным объемом финансирования для того, чтобы иметь возможность привлекать квалифицированных специалистов в качестве помощников судей для более эффективного выполнения ими обязанностей и для того, чтобы исключить чрезмерную нагрузку на них.

### **III. Роль прокуратуры и принцип равенства сторон**

#### **1. Роль прокуратуры**

73. Как уже говорилось в предыдущей главе, прокуратура исторически играет важную роль в отправлении правосудия. Ее положение по отношению к защите в уголовных судебных разбирательствах и склонность судей принимать сторону обвинения — это те два фактора, которые способствуют «ярко выраженному обвинительному уклону» российской системы правосудия (см. п. 60 выше).
74. Еще одним поводом для беспокойства являются широкие полномочия прокуратуры по надзору за соблюдением и применением законов.<sup>74</sup> Рекомендация CM/Rec(2012)11 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия<sup>75</sup> гласит, что «прокурор должен иметь возможность осуществлять свою надзорную функцию в отношении негосударственных юридических субъектов только в случаях, когда существуют обоснованные и объективные основания полагать, что негосударственный юридический субъект нарушает свои правовые обязательства, включая обязательства, которые вытекают из выполнения международных договоров по правам человека».<sup>76</sup> В рекомендации также говорится, что «прокуроры должны осуществлять свои полномочия независимо, прозрачно и в полном соответствии с принципом верховенства права».
75. По мнению Комиссара, в российских условиях подобная надзорная функция, особенно в отношении негосударственных юридических субъектов, должна осуществляться судебной системой и национальными правозащитными структурами, такими как федеральные и региональные уполномоченные по правам человека. Несмотря на ряд недостатков, о которых говорится в настоящем докладе, эти институты имеют значительно больше возможностей для выполнения указанной задачи на условиях независимости, беспристрастности и прозрачности. Прокуроры, со своей стороны, должны вести более

<sup>74</sup> Раздел III Глава ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

<sup>75</sup> Принята Комитетом министров 19 сентября 2012 г. на 1151-м заседании заместителей министров.

<sup>76</sup> § 24.



активную работу по предотвращению пыток и жестокого обращения в местах лишения свободы и бороться с безнаказанностью за такого рода преступления (см. главу V настоящего доклада). Чтобы усилить полученный результат, контроль за ситуацией в местах лишения свободы следует осуществлять в тесном сотрудничестве с общественными наблюдательными комиссиями. Прокуроры могут совместно с членами общественных комиссий или самостоятельно без предупреждения осуществлять проверки отделений полиции, ИВС, СИЗО, исправительных учреждений и иных мест отбывания наказания.

76. Европейский суд по правам человека, как правило, не рассматривает прокуроров как независимый и беспристрастный суд в том понимании, которое вкладывается в это понятие ст. 6 п. 1 Европейской конвенции о защите прав человека. По мнению ЕСПЧ, «тот факт, что прокуратура выступает в качестве блюстителя государственных интересов, не является основанием для того, чтобы считать ее независимым и беспристрастным субъектом». Согласно правоприменительной практике ЕСПЧ, прокуроры в принципе могут располагать полномочиями, позволяющими принимать решения и меры в отношении обеспечения «гражданских прав и свобод», лишь в тех случаях, когда подобные меры являются объектом судебного контроля.<sup>77</sup>
77. В период с 2009 года ЕСПЧ вынес три постановления против России в делах об участии прокуратуры в гражданских судебных разбирательствах. В частности, при рассмотрении дела «Менчинская против России»<sup>78</sup> ЕСПЧ установил, что имело место нарушение ст. 6 п. 1 Конвенции в связи с участием прокурора в гражданском судебном разбирательстве на стороне государственного ведомства, выступавшего в качестве ответчика. В деле «Королев против России» ЕСПЧ<sup>79</sup> пришел к тому же выводу в связи с участием прокурора в апелляционном процессе и отсутствием у заявителя возможности предоставить собственные комментарии к заключительной речи прокурора в завершение апелляционного слушания. В деле «Микрюков и другие против России»<sup>80</sup> ЕСПЧ постановил, что имело место схожее нарушение, связанное с заявлениями, которые были сделаны прокурором от лица ответчиков в гражданском судебном процессе. Тем не менее, при рассмотрении дела «Бацанина против России»<sup>81</sup> ЕСПЧ постановил, что участие прокурора в гражданском судопроизводстве было оправданным. Несмотря на то, что оба оппонента истца (государственная организация и частное лицо) были представлены в судебном разбирательстве, ЕСПЧ посчитал, что, возбудив дело против истца, прокурор действовал в интересах общества. Таким образом, ЕСПЧ рассматривает каждое конкретное дело по отдельности, чтобы установить насколько участие прокурора в том или ином судебном разбирательстве и его действия соответствовали принципу равенства сторон. В соответствии с этим принципом каждой из сторон должны быть предоставлены разумные возможности представлять свое дело в таких условиях, которые не ставят ни одну из сторон в значительно более невыгодное положение по отношению к оппоненту.

## 2. Роль адвокатов

78. В качестве защитников в рамках уголовного судопроизводства могут выступать только юристы, имеющие статус адвоката. Остальные представители данной профессии могут выступать в качестве юридических консультантов и участвовать в гражданском или иных видах судопроизводства. Согласно Федеральному закону «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» 2002 года, в каждом субъекте РФ имеется единая

<sup>77</sup> См. «Роль прокуроров вне системы уголовного правосудия в правоприменительной практике Европейского суда по правам человека», Исследовательское подразделение, Европейский суд по правам человека, март 2011 года, стр. 3.

<sup>78</sup> Постановление от 15 января 2009 г.

<sup>79</sup> Постановление от 1 апреля 2010 г.

<sup>80</sup> Постановление от 31 июля 2012 г.

<sup>81</sup> Постановление от 26 мая 2009 г.

коллегия адвокатов, которая носит название адвокатской палаты. Профессиональными адвокатами считаются лишь члены таких адвокатских палат. При каждой адвокатской палате имеется собственная квалификационная комиссия, которая принимает решение о допуске лица, претендующего на приобретение статуса адвоката, к участию в квалификационном экзамене, а также может инициировать дисциплинарное разбирательство в отношении адвоката. Помимо региональных адвокатских палат существует Федеральная палата адвокатов Российской Федерации, органы управления которой находятся в Москве. Палата адвокатов представляет интересы адвокатов, являющихся ее членами, в органах государственной власти. Помимо вышеупомянутого закона, адвокатская деятельность регулируется положениями Уголовно-процессуального и Гражданского процессуального кодексов РФ и Кодекса профессиональной этики.

79. Статья 16 Уголовно-процессуального кодекса РФ гарантирует подозреваемому и обвиняемому в преступлении право на защиту, которое они могут осуществлять с помощью защитника. Согласно ст. 49 УПК РФ, защитник участвует в уголовном деле с момента вынесения постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого, с момента возбуждения уголовного дела в отношении конкретного лица, с момента фактического задержания лица, подозреваемого в совершении преступления, или применения в отношении этого лица иных мер пресечения. Несмотря на то, что положения Кодекса в принципе допускают возможность предоставления доступа к услугам адвоката на первоначальной стадии производства, на практике в российской системе отсутствует исчерпывающий и эффективный механизм, который позволил бы обеспечить подобный доступ лицам, задержанным правоохранительными органами, или лицам, которым были предъявлены обвинения в совершении преступления, даже в тех случаях, когда их уведомили о наличии у них такого права. Доступ к адвокату обычно обеспечивается лишь на стадии составления протокола о задержании.
80. Как отмечает Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП), период времени, следующий непосредственно за помещением человека под стражу, сопряжен с наиболее высоким риском запугивания и физического применения в его отношении жестокого обращения. Именно по этой причине предоставление лицам, задержанным правоохранительными органами, возможности воспользоваться в этот период услугами адвоката является фундаментальным средством защиты от жестокого обращения. Помимо этого, адвокат также располагает возможностями принять соответствующие меры в том случае, если жестокое обращение действительно имеет место.<sup>82</sup> В недавнем отчете о ситуации на Северном Кавказе ЕКПП рекомендовал государственным органам власти «предпринять решительные шаги с целью обеспечения того, чтобы право на уведомление о задержании было гарантировано на практике с момента лишения свободы (задержания)».<sup>83</sup>
81. Закон гарантирует человеку право на выбор защитника.<sup>84</sup> Согласно Федеральному закону «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», порядок назначения защитника устанавливается адвокатскими палатами субъектов РФ, которые также несут ответственность за обеспечение соблюдения данного положения. Тем не менее, это положение, как правило, не соблюдается, и на практике адвоката, как правило, назначает следователь. Такие защитники, которых нередко именуют «карманными адвокатами» за их излишнюю лояльность по отношению к следственным органам, присутствуют на допросах своих клиентов, но обычно не предпринимают никаких попыток защищать их права.

<sup>82</sup> См. Стандарты ЕКПП. «Существенные» разделы общих отчетов ЕКПП, 1 января 2004 г., СРТ/Inf/E (2002)1.

<sup>83</sup> Доклад правительству Российской Федерации, подготовленный Европейским комитетом по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) по итогам посещения Северо-Кавказского региона Российской Федерации (СРТ) с 27 апреля по 6 мая 2011 г., Страсбург, 24 января 2013 г., §§ 32—34.

<sup>84</sup> Статья 50 УПК РФ.

82. Во время судебного разбирательства защита не обязана представлять доказательства и имеет право проводить перекрестный допрос свидетелей и приглашать собственных свидетелей. Тем не менее, на практике эти права защиты не всегда в полной мере соблюдаются, так как судьи вынуждены обеспечить рассмотрение дела в течение установленных законом процессуальных сроков (см. п. 66 выше) и иногда пытаются выиграть время, отклоняя ходатайства защиты по формальным признакам.
83. До начала судебного разбирательства ответчикам предоставляется копия обвинения, в которой подробно излагаются все предъявленные обвинения. Им также предоставляется возможность ознакомиться с материалами уголовного дела после завершения уголовного расследования. Согласно закону, защитник может быть предоставлен обвиняемому бесплатно (см. раздел ниже). Адвокаты имеют право посещать своих клиентов во время их пребывания под стражей, но не всегда имеют возможность общаться с ними на условиях конфиденциальности,<sup>85</sup> и иногда начальство пенитенциарных учреждений отказывает им в доступе к клиентам.<sup>86</sup>
84. Основная проблема, с которой сталкиваются российские адвокаты по уголовным делам, это их положение в судопроизводстве по отношению к прокурору и искаженное восприятие их роли членами российской системы уголовного правосудия и правоохранительных органов. В силу определенных исторических и культурных традиций российская система уголовного правосудия характеризуется вынесением обвинительных приговоров. Любой оправдательный вердикт расценивается как сбой системы, и поэтому на практике оправдательные приговоры выносятся редко.
85. Европейский суд по правам человека рассматривал целый ряд вопросов, связанных с гарантиями, которые должны действовать в отношении уголовного судопроизводства. Отсутствие заявителя или его защитника на кассационном слушании, в котором принимал участие прокурор, было расценено как нарушение принципа равенства сторон.<sup>87</sup> При рассмотрении других дел были установлены факты нарушения прав обвиняемого в связи с тем, что защите не была предоставлена возможность опровергнуть показания свидетелей обвинения или не было обеспечено присутствие свидетелей защиты на слушаниях.<sup>88</sup> Ряд других дел касались отсутствия правовой помощи на первоначальных этапах допросов в полиции и проведения обысков в помещениях, принадлежащих адвокатам, без соблюдения соответствующих правовых гарантий.<sup>89</sup>
86. Нередки случаи запугивания адвокатов и оказания на них давления, в том числе со стороны различных должностных лиц и сотрудников правоохранительных органов. Согласно закону, ни следственные органы, ни суд, ни кто бы то ни было еще не вправе допрашивать адвокатов по вопросам или в связи с информацией, которая была ими получена в ходе работы над конкретным делом. Несмотря на эти положения законодательства, все еще возникают случаи, когда в офисах адвокатов производятся обыски, изъятие документов осуществляется без соответствующего решения суда, следователи вызывают адвокатов на допрос в качестве свидетелей в рамках дел, где они

<sup>85</sup> Иногда это связано с проблемами нехватки помещений для проведения встреч, в результате которой несколько адвокатов и их клиентов вынуждены одновременно проводить встречи в одном и том же помещении.

<sup>86</sup> См., например, доклад Межрегиональной правозащитной Ассоциации «Агора» и «РосУзник» о вмешательстве в работу адвокатов в России (опубликовано на сайте [http://openinform.ru/fs/j\\_photos/openinform\\_423.pdf](http://openinform.ru/fs/j_photos/openinform_423.pdf)).

<sup>87</sup> См., например, постановление по делу «Метелица против России» от 22 июня 2006 г.

<sup>88</sup> См., например, постановление по делу «Мельников против России» от 14 января 2010 г., постановление по делу «Храброва против России» от 2 февраля 2012 г., постановление по делу «Салихов против России» от 3 мая 2012 г.

<sup>89</sup> См., например, постановление по делу «Нечто против России» от 24 января 2012 г., постановление по делу «Ванфули против России» от 3 ноября 2011 г.

являются защитниками обвиняемых. Цель такого вызова адвоката на допрос обычно заключается в том, чтобы либо лишить его возможности дальнейшего участия в уголовном судопроизводстве, либо в получении доказательств против обвиняемого от его собственного адвоката. Прокуроры и следователи также иногда направляют запросы в адрес дисциплинарных органов местных адвокатских палат с требованием отозвать лицензию адвоката в связи с нарушением им закона и/или кодекса профессиональной этики. Тем не менее, в большинстве случаев местные адвокатские палаты принимают решение в пользу своих членов.

87. Особенно уязвимыми в этом отношении являются адвокаты, работающие в Северо-Кавказском регионе РФ. Они нередко подвергаются нападениям, связанным с их профессиональной деятельностью, а также часто становятся жертвами запугивания, угроз, физического насилия и даже убийств.<sup>90</sup> Один из таких случаев произошел недавно: был убит адвокат, на которого 12 июля 2013 г. возле его дома в пригороде Махачкалы (Дагестан) напали двое неизвестных. Предполагается, что это убийство было связано с его профессиональной деятельностью: раньше он работал в юридической компании, которая была известна тем, что предоставляла адвокатские услуги лицам, обвиняемым в участие в незаконных вооруженных бандформированиях.<sup>91</sup> Существует также информация о случаях, когда на адвокатов оказывалось давление в связи с тем, что они представляли интересы своих клиентов в ЕСПЧ.

### 3. Оказание правовой помощи нуждающимся лицам

88. Закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» был принят в ноябре 2011 года и вступил в силу в январе 2012 года. Закон предусматривает создание «бесплатных юридических бюро» и иных моделей по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи. В данном законе речь идет преимущественно об оказании правовой помощи в рамках гражданского судопроизводства.
89. Государственный защитник, как правило, назначается лицом, ответственным за проведение уголовного расследования или следствия, прокурором или судьей на основании заявления ответчика или в качестве обязательной защиты (например, в случаях, когда участие защитника носит обязательный характер в соответствии с действующим законодательством).<sup>92</sup> В таких случаях отсутствие адвоката расценивается как нарушение процессуального законодательства и является достаточным основанием для последующей отмены постановления суда судами вышестоящей инстанции. В других случаях компетентные органы должны назначить адвоката защиты в том случае, если ответчик об этом попросил, или если он не отказался в письменной форме от назначения адвоката.<sup>93</sup> В таких случаях не применяются никакие критерии оценки финансовых возможностей или потребностей, и потому даже те ответчики, которые могут себе позволить нанять адвоката,

<sup>90</sup> Более подробно о положении адвокатов в регионе говорится в Докладе «[Лицом к лицу с несправедливостью: Угрозы и давление на адвокатов на Северном Кавказе](#)», Amnesty International, март 2013 года.

<sup>91</sup> <http://www.advocatenvooradvocaten.nl/8202/russia-lawyer-from-dagestan-killed/>

<sup>92</sup> Согласно ст. 51 УПК РФ, участие защитника в уголовном судопроизводстве обязательно в следующих семи случаях: если подозреваемый, обвиняемый не отказался от защитника в порядке, установленном статьей 52 настоящего Кодекса; если подозреваемый, обвиняемый является несовершеннолетним или в силу физических или психических недостатков не может самостоятельно осуществлять свое право на защиту; если подозреваемый, обвиняемый не владеет языком, на котором ведется производство по уголовному делу; если лицо обвиняется в совершении преступления, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок свыше пятнадцати лет или пожизненное лишение свободы; если уголовное дело подлежит рассмотрению судом с участием присяжных заседателей; если обвиняемый заявил ходатайство о применении особого порядка производства по уголовному делу или когда судебное разбирательство проводится в отсутствие обвиняемого. В этих случаях данному лицу адвокат предоставляется независимо от его финансового положения.

<sup>93</sup> Ст. 52 УПК РФ.

имеют право обратиться за услугами государственного защитника. В уголовном судопроизводстве правовая помощь, оказываемая за счет государства, может осуществляться в форме представительства в суде и оказания юридических консультаций (включая помощь по составлению юридической документации).

90. Текст статьи 6 (3) ЕКПЧ и правоприменительная практика Европейского суда по правам человека устанавливают два критерия, соблюдение которых обязательно в рамках оказания бесплатной правовой помощи в уголовном судопроизводстве. Во-первых, государственная правовая помощь должна предоставляться безвозмездно во всех случаях, когда ответчик не располагает «достаточными средствами» для того, чтобы оплатить такого рода услуги, а во-вторых, в ситуациях, когда правовая помощь необходима «в интересах правосудия». Обстоятельства, при которых следует учитывать второй критерий, включают в себя суровость наказания и повышенную сложность рассматриваемого дела. Еще один важный аспект, который необходимо принимать во внимание, состоит в том, имеет ли заявитель возможность защищать себя лично с учетом предполагаемой сложности дела. Дела, в рамках которых обвиняемому может быть назначено наказание в виде лишения свободы, как правило, расцениваются ЕСПЧ как требующие участия защитника в интересах правосудия.<sup>94</sup>
91. Помимо такого явления, как «карманные адвокаты» (см. п. 81 выше), обеспокоенность вызывает и система «дежурных адвокатов», которая появилась в ряде регионов для предотвращения ситуаций, когда прокурор или следователь напрямую взаимодействуют с выбранным ими адвокатом. При вышеуказанной системе обратиться можно лишь к тому адвокату, который находится на дежурстве в данный конкретный день.<sup>95</sup> Тем не менее, отсутствие четких механизмов контроля за соблюдением соответствующей процедуры также приводит к злоупотреблениям. В ряде случаев было замечено, что некоторые адвокаты по итогам месяца получают за свои услуги значительно более высокие гонорары, чем их коллеги с сопоставимым количеством дежурств, и это наводит на мысль о том, что они могли вступить в сговор с прокурором или следователем, и потому их услугами пользуются чаще. Еще один недостаток системы заключается в отсутствии преемственности в представительстве интересов ответчика. В некоторых регионах, где действует эта система, отсутствует требование о том, чтобы адвокат, которому было поручено дело, оставался защитником обвиняемого на протяжении всего срока разбирательства. Это приводит к тому, что каждый раз, когда возникает необходимость в осуществлении каких-либо процессуальных действий, в качестве представителя защиты вызывается новый, дежурный адвокат. То же самое касается появления адвоката в суде: дежурный адвокат постоянно присутствует в здании суда, чтобы при необходимости принять участие в слушаниях по требованию судьи. Такая схема приводит к тому, что дежурный адвокат может принимать участие в судебных слушаниях, даже не ознакомившись с делом и ни разу не встретившись со своим клиентом для его обсуждения.<sup>96</sup>
92. В целом, по состоянию на текущий момент систему оказания бесплатной правовой помощи нельзя охарактеризовать как очень эффективную. Предоставление качественных юридических услуг требует соответствующего финансирования, а адвокаты зачастую предпочитают отказываться от предоставления бесплатной для подзащитных правовой помощи в связи с низким уровнем оплаты труда государственного защитника и необходимостью соблюдать жесткие и обременительные бюрократические процедуры. Более того, в некоторых отдаленных регионах страны число адвокатов незначительно или

<sup>94</sup> См., например, дело *Venham v. UK* (постановление от 10 июня 1996 г.); *R.D. v. Poland* (постановление от 18 декабря 2001 г.).

<sup>95</sup> Прокурорам и следователям в каждом конкретном регионе направляется график работы и контактные данные дежурных адвокатов.

<sup>96</sup> См. Елена Бурмицкая, «Мировые модели оказания бесплатной правовой помощи — что может позаимствовать Россия?», стр. 55—56.

же они отсутствуют в принципе. Согласно федеральной государственной программе «Юстиция» число адвокатов в России в ближайшие годы должно удвоиться: с 0,05% от общей численности населения на данный момент до 0,1% соответственно. Министерство юстиции РФ в настоящее время также осуществляет мониторинг оказания бесплатной правовой помощи с целью оптимизации действующей системы в случае необходимости.

#### 4. Использование экспертных заключений в судопроизводстве

93. Еще один вопрос, который возникает при обсуждении ситуации в судебной системе РФ, касается качества экспертных заключений, которые запрашиваются и/или допускаются судами в качестве доказательств, особенно при рассмотрении дел, связанных с распространением «экстремистских материалов». <sup>97</sup> Согласно ст. 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» <sup>98</sup> информационные материалы признаются экстремистскими федеральным судом по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов, на основании представления прокурора или при производстве по соответствующему делу об административном правонарушении, гражданскому или уголовному делу. Соответствующее постановление суда затем направляется в адрес Министерства юстиции РФ, которое включает ссылку на данные материалы в Федеральный список экстремистских материалов, подлежащий опубликованию в СМИ.
94. Большинство подобных дел рассматриваются судами в рамках особого (упрощенного) порядка судебного разбирательства, предусмотренного ГПК РФ, <sup>99</sup> в соответствии с которым в слушаниях принимает участие только прокурор. Это означает, что решение по делу принимается вне рамок состязательного процесса, так как граждане и организации, которых может коснуться вердикт суда, лишены возможности принять непосредственное участие в разбирательстве. Более того, полная версия судебного решения нередко не подлежит опубликованию, а само слушание может носить закрытый характер.
95. И российские эксперты в области права, <sup>100</sup> и Уполномоченный по правам человека в РФ В. П. Лукин <sup>101</sup> неоднократно подчеркивали, что дела о запрете литературы должны рассматриваться в рамках обычного судебного разбирательства и что использование упрощенного порядка является следствием неверного толкования соответствующих положений законодательства. <sup>102</sup>
96. Закон не содержит каких-либо критериев или иных указаний относительно того, каким образом документы должны признаваться экстремистскими; на практике, решения суда

<sup>97</sup> Согласно ст. 1 п. 3 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», «экстремистские материалы» — это «предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы».

<sup>98</sup> Более подробно о данном законе и его соответствии стандартам ЕКПЧ говорится в Заключении № 660/2011 по поводу ФЗ РФ «О противодействии экстремистской деятельности», принятом Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) на 91-й пленарной сессии (Венеция, 15—16 июня 2012 г.).

<sup>99</sup> Подраздел IV раздела II ГПК РФ.

<sup>100</sup> См., например, статью А. Р. Сутанова «Рассмотрение дел об ограничении свободы распространения мнений и убеждений и запрете литературы в особом производстве — возвращение упрощенных недемократических карательных практик?», опубликованную в журнале «Законодательство и экономика» № 12, 2012 г., опубликована на сайте <http://sutyajnik.ru/documents/4405.pdf>

<sup>101</sup> См., например, доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2012 год, стр. 50—51.

<sup>102</sup> 28 июня 2011 г. Верховный суд РФ издал постановление № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».

основываются на предварительном заключении эксперта, проводившего оценку рассматриваемых материалов: таким образом, это полностью отдается на усмотрение приглашенного эксперта. В этом случае качество экспертного заключения становится решающим фактором при рассмотрении дела судом.<sup>103</sup>

97. Отсутствие четких критериев отбора экспертов в ряде случаев приводило к возникновению ситуации, когда в качестве экспертов для подготовки заключений или участия в разбирательстве приглашались люди, не обладающие необходимым уровнем профессиональной квалификации. Так, например, известны случаи, когда представители «традиционных конфессий»<sup>104</sup> приглашались в качестве экспертов для дачи показаний по делам, касающимся религиозной литературы, которая используется представителями «нетрадиционных конфессий».
98. Одной из тех немногочисленных религиозных общин, которые наиболее пострадали в результате мер, принимаемых в рамках данного закона, стали Свидетели Иеговы. Начиная с сентября 2009 года суды внесли в Федеральный список экстремистских материалов 68 публикаций Свидетелей Иеговы.<sup>105</sup> Эти постановления в дальнейшем послужили основанием для проведения правоохранительными органами обысков в домах отдельных членов общины и молельных домах, а также для начала уголовного преследования и судебного разбирательства в отношении членов общины по обвинению в хранении «экстремистской литературы».

## 5. Ювенальная юстиция

99. Вопрос о введении в России системы ювенальной юстиции на протяжении многих лет остается предметом чрезвычайно горячих споров. Некоторые ее противники полагают, что в результате введения этой системы детей будут под различными предлогами забирать у родителей. Другие ссылаются на негативный опыт (реальный или предполагаемый) других стран. Третьи утверждают, что эти методы противоречат российским историческим и культурным традициям.
100. В последние годы российское правительство начало внедрять отдельные элементы системы ювенальной юстиции, включая пилотные проекты, которые осуществляются в некоторых регионах страны. В 2010 году в 10 судах были введены специальные судебные составы по делам несовершеннолетних. Во многих судах уже работают судьи, специализирующиеся на делах с участием несовершеннолетних. Глава 50 УПК РФ предусматривает использование особых процедур при рассмотрении уголовных дел с участием несовершеннолетних. В 2009 году под эгидой Совета судей РФ была учреждена рабочая группа по созданию, развитию и мониторингу внедрения механизмов ювенальной юстиции. В феврале 2011 года Верховный суд РФ принял постановление «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних».<sup>106</sup> В Указе Президента РФ «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы» содержится ссылка на такое понятие как «дружественное к ребенку правосудие».<sup>107</sup>
101. В системе уголовного правосудия наблюдается положительная тенденция к использованию альтернативных санкций вместо лишения свободы при рассмотрении дел с участием

<sup>103</sup> Федеральная программа «Юстиция» предусматривает реформу системы экспертных учреждений, предоставляющих экспертные заключения для судебных разбирательств.

<sup>104</sup> В РФ «традиционными религиями» принято считать православие, буддизм, иудаизм и ислам.

<sup>105</sup> Обвинения в экстремизме по таким делам основываются исключительно на том факте, что Свидетели Иеговы — как и большинство, а, возможно, и все религии мира — заявляют о превосходстве их веры над другими религиозными учениями.

<sup>106</sup> См. Постановление ВС РФ № 1 от 1 февраля 2011 г.

<sup>107</sup> № 761 от 1 июня 2012 г.

несовершеннолетних. Если в 2002 году в пенитенциарных учреждениях отбывали наказание 10 950 лиц, не достигших совершеннолетия, то в 2012 году этот показатель составил 2 289 человек.

### **Выводы и рекомендации**

102. Право на справедливое судебное разбирательство, включая принцип равенства сторон, необходимость гарантировать состязательность процесса и соблюдение презумпции невиновности, независимость и беспристрастность судов — это базовые принципы правоприменительной практики Европейского суда по правам человека. По мнению Комиссара, любые будущие реформы судебной системы должны содействовать более тщательному соблюдению всех вышеперечисленных прав.
103. Комиссар отмечает, что система уголовного правосудия в РФ по-прежнему отличается дисбалансом между положением, в котором находится защита и обвинение, что во многом связано с широкими дискреционными полномочиями прокуратуры по надзору за соблюдением закона. Он призывает власти страны рассмотреть возможность принятия дальнейших системных мер для обеспечения действительно состязательного процесса, включая внедрение комплексной программы по подготовке и обучению адвокатов. Комиссар рекомендует властям страны предпринять решительные действия по реформированию прокуратуры в соответствии со стандартами Совета Европы.
104. Создание правовой системы, в основе которой лежит принцип верховенства права, невозможно без сильной, независимой и беспристрастной прокуратуры, готовой решительно преследовать за противоправные деяния против других лиц даже в тех случаях, когда преступниками являются должностные лица. Неспособность прокуроров исполнять свои профессиональные обязанности свободно, независимо и беспристрастно приводит к размыванию принципа верховенства права и, соответственно, невозможности обеспечить эффективную защиту прав и свобод человека. Прокуроры играют важнейшую роль в борьбе с безнаказанностью и жестоким обращением, и эта роль должна быть усилена. Необходимо поощрять их усилия по расследованию и преследованию любых возможных нарушений прав человека в соответствии с Разделом VIII.1 Руководства Комитета министров по борьбе с безнаказанностью.
105. Комиссар обеспокоен сведениями об имеющихся место случаях притеснения и оказания иных форм давления на адвокатов. Подобное давление является серьезным нарушением прав защиты и лишает адвокатов возможности в полной мере содействовать отправлению правосудия. Чрезвычайно важно обеспечить адвокатам возможность оказывать правовую помощь своим клиентам беспрепятственно и на условиях полной конфиденциальности. Со своей стороны, адвокатам, оказывающим правовую помощь от лица государства, необходимо регулярно напоминать о том, что их обязанность заключается в представительстве интересов лиц, защищать которых они были назначены, в полную меру своих возможностей. Для выполнения этих задач необходимо совместно с соответствующими коллегиями адвокатов провести комплексный анализ состояния дел во всей системе оказания юридической помощи назначенными государством защитниками.<sup>108</sup>
106. Адвокатам необходимо обеспечить свободный и беспрепятственный доступ к клиентам, находящимся в тюрьме или других местах лишения свободы (в т. ч. в ОВД), чтобы гарантировать полное соблюдение этого права на практике и способствовать предотвращению случаев жестокого обращения. В случае необходимости следует

---

<sup>108</sup> См. Доклад правительству Российской Федерации, подготовленный Европейским Комитетом по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) по итогам посещения Северо-Кавказского региона Российской Федерации (СРТ) с 27 апреля по 6 мая 2011 г., п. 34 и Приложение I.



принимать меры для соответствующей адаптации инфраструктуры и обустройства пенитенциарных учреждений.

107. Комиссар приветствует принятие закона о правовой помощи и призывает власти страны активизировать усилия по повышению качества услуг назначенных государством адвокатов и гарантировать системное предоставление правовой помощи всем тем, кто в ней нуждается. Необходимо провести кардинальные реформы государственных и частных экспертных организаций для повышения качества экспертных заключений, предоставляемых по запросу суда, и обеспечения независимости и беспристрастности приглашенных экспертов. При рассмотрении дел, связанных с «экстремистскими материалами», следует всецело соблюдать право на состязательный процесс, и обеспечивать участие в разбирательстве физических и юридических лиц, которые будут прямо или косвенно затронуты итоговым вердиктом суда.
108. Комиссар отмечает усилия, которые были предприняты органами власти в направлении внедрения отдельных элементов ювенальной юстиции в различных областях судебной системы и призывает продолжить общественное обсуждение данной темы. Говоря о системе уголовного судопроизводства, Комиссар хотел бы еще раз отметить важность принципа, согласно которому при рассмотрении дел с участием несовершеннолетних лишение свободы следует использовать как крайнюю меру наказания и в таких случаях необходимо назначать минимально возможный срок пребывания в местах лишения свободы.
109. Комиссар полагает, что проблемы, связанные с функционированием судебной системы в России и преодолением ее «обвинительного уклона», могут быть решены лишь в том случае, если судьи и прокуроры всех уровней будут принимать во внимание стандарты ЕСПЧ и руководствоваться ими при принятии решений. Особенно важно изменить ситуацию таким образом, чтобы оправдательный приговор не расценивался как сбой системы. Это будет способствовать устранению давних системных перекосов судебной системы и повышению доверия общества к ее работе.

#### **IV. Проблемы, выявленные Европейским судом по правам человека**

110. По состоянию на конец 2012 года в производстве у Комитета министров в рамках процедуры контроля за исполнением решений находилось 1211 дел, касающихся России, в том числе 157 ведущих дел, устанавливающих прецедент.<sup>109</sup> К числу основных проблем в работе судебной системы РФ, выявленных в постановлениях Европейского суда по правам человека, относится применение процедуры судебного надзора; чрезмерное использование такой меры как заключение под стражу; условия содержания; доступ к медицинскому обслуживанию; действия органов безопасности; случаи необоснованной экстрадиции и невыполнение постановлений российских судов.
111. В марте 2013 года Министерство юстиции опубликовало отчет об исполнении постановлений ЕСПЧ различными государственными учреждениями РФ, отметив, что в России в настоящее время отсутствует адекватный правовой механизм, который обязывал бы компетентные органы власти приводить федеральное законодательство и нормативные акты в соответствие со стандартами Конвенции и обеспечивать надлежащее и своевременное исполнение постановлений ЕСПЧ.<sup>110</sup> Рекомендация CM/Rec(2008)2 Комитета министров государствам-членам по созданию эффективных национальных

<sup>109</sup> См. Контроль исполнения постановлений и решений Европейского суда по правам человека, 6-й Ежегодный отчет Комитета министров, 2012 год, стр. 47.

<sup>110</sup> <http://www.kommersant.ru/doc/2153984>

механизмов оперативного исполнения постановлений ЕСПЧ<sup>111</sup> содержит полезные указания и рекомендации по данному вопросу.

## 1. Реформа судебного надзорного производства

112. Согласно ГПК РФ и УПК РФ, вступившие в силу постановления судов могут быть пересмотрены в порядке надзорного производства вышестоящими судебными инстанциями различного уровня. За последние годы процедура судебного надзора неоднократно подвергалась пересмотру. В рамках надзорного производства дело может быть возвращено на новое рассмотрение в суд нижестоящей инстанции, что ведет к увеличению длительности судопроизводства. Поскольку решения об отмене вступивших в силу судебных постановлений принимаются достаточно часто, это также способствует возникновению правовой неопределенности. Большинство постановлений ЕСПЧ в этой категории дел, связанные с отсутствием правовой определенности, касались гражданского судопроизводства.
113. По мнению ЕСПЧ, вышеупомянутый вопрос является второй по значимости структурной проблемой российской судебной системы, исходя из числа ходатайств и выявленных нарушений. В 2009 году ЕСПЧ разделил процедуры судебного надзора Высшего арбитражного суда РФ и судов общей юрисдикции, признав, что процедура судебного надзора Высшего арбитражного суда РФ не нарушает принцип правовой определенности и должна быть проведена до подачи заявления в ЕСПЧ.<sup>112</sup>
114. В настоящее время в производстве Комитета министров<sup>113</sup> находится группа из 86 дел, связанных преимущественно с отменой вступивших в силу решений российских судов в порядке надзорного производства. Комплексная реформа данной процедуры началась в 2002 году, после принятия нового ГПК РФ. В 2007 году, после соответствующего решения Конституционного суда РФ от 5 февраля 2007 г., была проведена вторая реформа. 12 февраля 2008 г. эта реформа была дополнена Постановлением Пленума Верховного суда РФ, в соответствии с которым судам нижестоящей инстанции предписывалось уделять особое внимание соблюдению положений ЕКПЧ и, в частности, принципу правовой определенности. Несмотря на все эти изменения, в 2009 году ЕСПЧ постановил, что процедура судебного надзора в судах общей юрисдикции по-прежнему не соответствует стандартам ЕКПЧ.<sup>114</sup>
115. В декабре 2010 года была инициирована третья по счету реформа, в рамках которой в системе судов общей юрисдикции были созданы суды апелляционной инстанции, ограничив также возможности для использования процедуры судебного надзора. Новый порядок обжалования решений в гражданском процессе вступил в силу 1 января 2012 г., а в уголовном процессе — 1 января 2013 г. В рамках данной реформы в областных и краевых судах были созданы апелляционные инстанции, и основная часть дел рассматривается судьями этих судов как в апелляционном, так и в кассационном порядке. В результате любое постановление районного суда по первой инстанции может быть дважды пересмотрено в одном и том же областном суде. Новый порядок работы уже стал объектом критики: несмотря на то, что, согласно закону, судья, рассматривавший конкретное дело, не может участвовать в последующих разбирательствах по этому делу (будь то апелляционное, кассационное или надзорное производство), Уполномоченный по правам

<sup>111</sup> Принята Комитетом министров 6 февраля 2008 г. на 1017-м заседании заместителей министров.

<sup>112</sup> См. дело «ООО „Линк Ойл СПБ“ против России», постановление от 25 июня 2009 г., и дело «Ковалева и другие против России», постановление от 25 июня 2009 г.

<sup>113</sup> Группа дел по заявлению Рябых (ведущее дело — «Рябых против России», постановление от 24 июля 2003 г.).

<sup>114</sup> Дело «Мартынец против России», постановление от 5 ноября 2009 г.

человека в РФ В. П. Лукин в своем докладе за 2012 год отметил, что подобная практика по-прежнему существует в некоторых судах.<sup>115</sup>

116. Более того, двухуровневая процедура кассации в гражданском судопроизводстве в действительности воспроизводит прежнюю процедуру судебного надзора, осуществлявшуюся президиумами областных и равных им судов и Судебной коллегией по гражданским делам Верховного суда РФ. В связи с этим следует рассмотреть вариант разделения апелляционного и кассационного производства путем создания двух четко отделенных друг от друга судов и возможности однократного последующего пересмотра дела Верховным судом РФ в качестве последней инстанции. Юрисдикция кассационных судов не обязательно должна совпадать с территориальной юрисдикцией субъектов РФ: это позволит дополнительно укрепить независимость судебной системы от региональных органов власти, что, по мнению ряда собеседников Комиссара, по-прежнему представляет серьезную проблему для России. Такая реформа может стать следующим значительным шагом на пути дальнейшего реформирования судебной системы, поскольку создание таких судов неизбежно будет сопряжено со значительными финансовыми расходами.

## **2. Чрезмерное использование такой меры пресечения как заключение под стражу и условия содержания**

117. К «мерам пресечения» согласно УПК РФ<sup>116</sup> относятся подписка о невыезде, личное поручительство,<sup>117</sup> залог и заключение под стражу. Начиная с января 2010 года к числу мер пресечения, не предусматривающих заключение под стражу, был добавлен домашний арест. При необходимости у подозреваемого, обвиняемого, а также потерпевшего или свидетеля может быть получено обязательство о явке в компетентные органы.<sup>118</sup>
118. Согласно закону, при выборе меры пресечения компетентные органы должны установить, имеются ли «достаточные основания» полагать, что обвиняемый может скрыться от правосудия во время следствия или судебного разбирательства, совершить новое преступление или препятствовать установлению истины.<sup>119</sup> Необходимо также учитывать серьезность предъявляемых обвинений, возраст обвиняемого, его состояние здоровья и другие обстоятельства.
119. Судебные постановления должны содержать четкое обоснование решения о лишении человека свободы и каждого последующего продления срока пребывания под стражей. На практике, однако, вынесение подобных решений редко сопровождается указанием на обоснованность избрания такой меры в каждом конкретном случае: как правило, в качестве обоснования просто перечисляются соответствующие положения закона. Российские суды в прошлом предпочитали избегать альтернативных мер ограничения личной свободы, включая подписку о невыезде, освобождение под залог и судебный контроль. Согласно имеющимся данным, российские суды удовлетворяют более 90% ходатайств об избрании лишения свободы в качестве меры пресечения и почти 100% ходатайств о продлении срока пребывания под стражей. Тем не менее, с 2010 года доля альтернативных мер ограничения личной свободы постепенно растет, хотя пока они составляют ничтожный процент от общего числа избранных мер пресечения.<sup>120</sup> Применение мер пресечения, не

<sup>115</sup> См. доклада Комиссара Совета Европы по правам человека по итогам визита в Российскую Федерацию в 2012 году, стр. 148.

<sup>116</sup> Ст. 98.

<sup>117</sup> Гарантия третьего лица о том, что обвиняемый не будет скрываться от правосудия.

<sup>118</sup> Ст. 112 УПК РФ

<sup>119</sup> Ст. 97 УПК РФ.

<sup>120</sup> В 2012 году под залог были освобождены 835 человек (см. Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей, стр. 60).

- предусматривающих заключение под стражу, носит неравномерный характер и имеет региональные отличия.<sup>121</sup>
120. ЕСПЧ вынес значительное число решений, касающихся России, в которых признавалось нарушение § 3 ст. 5 в связи с чрезмерным сроком заключения под стражу во время судебного разбирательства<sup>122</sup> и отсутствием обоснований для продолжительного содержания под стражей.<sup>123</sup>
121. Комиссар напоминает, что, согласно Рекомендации Rec(2006)13 Комитета министров о заключении под стражу как мере пресечения, такая мера должна быть оправданной и носить исключительный характер. Крайне важно отстаивать принцип презумпции невиновности и помнить, что единственным оправданием для заключения под стражу лиц, чья вина не была установлена судом, является необходимость обеспечить эффективность расследования (получение всех имеющихся доказательств, недопущение сговора или воздействия на свидетелей) или не допустить попытку подозреваемого скрыться от правосудия. В случае когда для решения этих задач достаточно применения менее жестких альтернативных мер (судебный контроль, освобождение под залог или подписка о невыезде), должны использоваться именно они. В любом случае продолжительность пребывания под стражей должна быть максимально короткой и обоснованной.
122. Проблема плохих условий содержания под стражей в период предварительного следствия нередко признается ЕСПЧ нарушением ст. 3 ЕКПЧ. Начиная с дела «Калашников против России»,<sup>124</sup> ЕСПЧ вынес постановления по целому ряду дел о том, что условия содержания под стражей в период предварительного следствия унижали достоинство заявителей, которые были вынуждены находиться в переполненных камерах в антисанитарных условиях, что негативно отражалось на их здоровье и благополучии. Подобные выводы за истекший период были сделаны в отношении около 90 дел.<sup>125</sup>
123. 10 января 2012 г. ЕСПЧ вынес пилотное постановление по делу «Ананьев и другие против России», содержащее подробный анализ глубинных структурных проблем в отношении бесчеловечных условий содержания в следственных изоляторах (СИЗО) (ст. 3) и отсутствия соответствующих эффективных средств правовой защиты (ст. 13). ЕСПЧ напомнил о том, что на наличие данных структурных проблем уже обращал внимание ранее Комитет министров и что они были признаны российскими властями. Несмотря на то, что ЕСПЧ воздержался от указания конкретных реформ, которые следует проводить российским властям, он обратил особое внимание на два направления, в которых необходимо предпринимать усилия: в частности, решить проблему чрезмерно длительного содержания под стражей и применять по возможности дополнительные методы борьбы с переполненностью камер, включая временные меры и правовые гарантии недопустимости ситуации, когда численность находящихся в СИЗО превышает количество мест. Что касается других подобных дел, ЕСПЧ постановил, что российские власти должны возместить ущерб всем пострадавшим от бесчеловечных или унижающих достоинство условий содержания в следственных изоляторах (СИЗО) в течение 12 месяцев с момента вступления в окончательную силу постановления или с момента подачи соответствующего

<sup>121</sup> 29 октября 2009 г. Верховный суд РФ вынес постановление № 22 «О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста», подтвердив применимые стандарты Совета Европы. Это решение было подвергнуто пересмотру в 2010 и 2012 гг.

<sup>122</sup> См., например, дело «Власов против России», постановление от 14 февраля 2006 г.

<sup>123</sup> См. дело «Панченко против России», постановление от 16 марта 2004 г.; дело «Рохлина против России», постановление от 9 сентября 2004 г.

<sup>124</sup> Постановление от 15 июля 2002 г.

<sup>125</sup> Дело Калашникова является ведущим делом в группе, состоящей из 71 дела, которые в настоящий момент находятся на контроле в Комитете министров в отношении их исполнения. В Промежуточных резолюциях по этой группе дел, принятых в 2003 и 2010 гг., Комитет министров особо отметил настоятельную необходимость принятия общих комплексных меры для урегулирования указанных проблем.

- ходатайства в адрес правительства согласно правилу 54 § 2 (b) Регламента ЕСПЧ (в зависимости от того, что произойдет позднее).
124. 10 октября 2012 г. российские власти представили Комитету министров подробный план действий, которые необходимо предпринять во исполнение пилотного постановления по делу Ананьева. В этом плане основное внимание уделяется следующим мерам: 1) более сбалансированный подход к избранию мер пресечения в отношении подозреваемых и обвиняемых в уголовном преступлении, включая более широкое использование альтернативных мер пресечения, не предусматривающих заключение под стражу, 2) дальнейшее улучшение условий содержания под стражей, 3) создание национальных компенсаторных и превентивных средств правовой защиты и совершенствование тех, которые уже существуют.
125. Что касается лиц, которые в настоящее время пребывают под стражей и страдают от бесчеловечных условий содержания, российские власти объявили, что на период проведения указанных реформ будут приниматься меры, направленные на предоставление им возможности получить компенсацию на основании действующих положений законодательства и согласно требованиям Конвенции. Верховный суд РФ принимает меры, которые призваны содействовать применению подобной практики. В отношении других подобных ходатайств, находящихся на рассмотрении ЕСПЧ, российские власти подтвердили свою готовность продолжить усилия, направленные на достижение соглашений с заявителями по каждому из подобных ходатайств. Благодаря таким усилиям уже удалось добиться прекращения производства по нескольким ходатайствам.<sup>126</sup>
126. ЕСПЧ также выявил нарушения ст. 3 в связи с бесчеловечными условиями, в которых проводилась доставка обвиняемых по месту проведения судебных слушаний и обратно, а также их содержание под стражей в суде в дни судебных слушаний.<sup>127</sup>
127. Согласно статистическим данным, численность заключенных в местах лишения свободы в последние годы сократилась. В 2006 году была принята Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007—2016 годы)». В октябре 2010 года Правительство РФ утвердило Концепцию развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года. По состоянию на 1 сентября 2013 г. численность заключенных в местах лишения свободы в России составляла 681 600 человек.<sup>128</sup>
128. Отмечая высокий уровень рецидивизма среди ранее осужденных,<sup>129</sup> собеседники Комиссара (в том числе служащие системы уголовно-исправительных учреждений), подчеркивали важность мер по предотвращению преступлений и по эффективной интеграции в общество лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Рекомендация Res (2003)22 Комитета министров Совета Европы государствам-членам об условно-досрочном освобождении содержит полезные методические рекомендации относительно подготовки лиц, приговоренных к лишению свободы, к освобождению.<sup>130</sup>

### 3. Доступ находящихся в заключении к медицинской помощи

129. Дело юриста британской инвестиционной консалтинговой компании Hermitage Capital Management Сергея Магнитского, который был арестован по обвинению в уклонении от

<sup>126</sup> См. постановления по делам «Дмитренко и другие против России» (№ 10403/04) и «Ткаченко и другие против России» (№ 44888/05)

<sup>127</sup> См., например, дело «Худоёров против России», постановление от 8 ноября 2005 г.

<sup>128</sup> Соответствующие статистические данные опубликованы на сайте ФСИН РФ.

<sup>129</sup> Около 30% заключенных — это лица, осужденные во второй раз, еще около 30% или более — лица, отбывающие третий срок наказания и более.

<sup>130</sup> Принята Комитетом министров 24 сентября 2003 г. на 853-м заседании заместителей министров. См. Приложение к Рекомендации.

- налогов и мошенничестве и скончался в СИЗО, вызвало большой общественный и международный резонанс и привлекло внимание к многочисленным изъятиям в российской системе правосудия. В частности, это касается бесчеловечных условий содержания в следственных изоляторах и обеспечения доступа заключенных к медицинским услугам.<sup>131</sup> Широкою огласку также получила история о смерти женщины в московском СИЗО в апреле 2010 года, когда суд отказался изменить меру пресечения с заключения под стражу на освобождение под залог, тем самым лишив ее возможности получить доступ к квалифицированной медицинской помощи, которая могла бы спасти ей жизнь.<sup>132</sup>
130. 7 апреля 2010 г. Государственная дума РФ приняла закон ФЗ-60 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», запрещающий использование такой меры пресечения, как заключение под стражу, в отношении лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении экономических преступлений. В ходе встречи с президентом РФ Владимиром Путиным в марте 2013 года Уполномоченный по защите прав предпринимателей в РФ Борис Титов сообщил, что хотя принятие закона привело к уменьшению случаев помещения предпринимателей под стражу до суда, подобные случаи по-прежнему имеют место.<sup>133</sup>
131. ЕСПЧ принял несколько постановлений, в которых в качестве отдельной серьезной проблемы отмечалось качество медицинского обслуживания заключенных, и был сделан вывод о том, что в некоторых случаях уровень медицинского обслуживания был настолько низким, что представлял собой нарушение ст. 3.<sup>134</sup>
132. В феврале 2013 года представитель Генеральной прокуратуры обнародовал данные, согласно которым в 2012 году в СИЗО и колониях/тюрьмах России<sup>135</sup> скончались 4 121 человек, причем в качестве причины их смерти было указано отсутствие необходимых медицинских препаратов и современного медицинского оборудования в местах лишения свободы.<sup>136</sup> Комиссар с сожалением отметил, что официальное расследование причин смерти Сергея Магнитского не принесло желаемых результатов: виновные в его гибели не были установлены и не понесли наказания, а системные проблемы, связанные с оказанием медицинской помощи заключенным, не были устранены. Решение системных проблем позволило бы сократить уровень смертности в местах лишения свободы.
133. В феврале 2004 года правительство РФ приняло Постановление № 54, содержащее перечень заболеваний, препятствующих отбыванию наказания. По мнению Комиссара, лицам, страдающим от серьезных проблем со здоровьем, должен либо предоставляться доступ к медицинскому лечению в специализированных клиниках, либо право на условно-досрочное освобождение для получения надлежащего медицинского обслуживания на свободе. 1 сентября 2013 г. президент РФ Владимир Путин дал поручение председателю правительства Дмитрию Медведеву принять ряд мер, направленных на улучшение доступа лиц, содержащихся под арестом или отбывающих наказание, к качественной медицинской помощи.<sup>137</sup>

<sup>131</sup> Более подробная информация об обстоятельствах этого дела содержится в [Докладе](#) «Недопустимость безнаказанности убийц Сергея Магнитского» (предварительная редакция) Комитета ПАСЕ по правовым вопросам и правам человека.

<sup>132</sup> Существует информация о том, что это было сделано умышленно с целью добиться от этой женщины, которая являлась частным предпринимателем, признания в мошенничестве.

<sup>133</sup> <http://www.kremlin.ru/news/17744>

<sup>134</sup> См. дело «Ахметов против России», постановление от 1 апреля 2010 г., дело «Алексян против России», постановление от 22 декабря 2008 г., дело «А. Б. против России», постановление от 14 октября 2010 г., дело «Кожокар против России», постановление от 16 декабря 2010 г.

<sup>135</sup> Эти данные не включают в себя информацию о заключенных, которые были освобождены в связи с тяжелой болезнью и скончались дома.

<sup>136</sup> <http://www.trud.ru/article/28-02->

[2013/1290069\\_genprokuratura\\_za\\_god\\_v\\_tjurmax\\_i\\_sizo\\_umerli\\_chetyre\\_tysjachi\\_chelovek.html](http://www.trud.ru/article/28-02-2013/1290069_genprokuratura_za_god_v_tjurmax_i_sizo_umerli_chetyre_tysjachi_chelovek.html)

<sup>137</sup> <http://www.kremlin.ru/assignments/19150>

134. Комиссар хотел бы напомнить о Рекомендации № R (98) 7 Комитета министров Совета Европы об этическом и организационном аспектах оказания медицинских услуг в местах лишения свободы, в соответствии с которой лица, находящиеся в предварительном заключении, должны иметь право на консультацию у их собственного врача или другого стороннего врача за свой счет. Помимо этого, он обращает внимание на Рекомендацию Res (2006)2 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о Европейских пенитенциарных правилах, согласно которой заключенные должны иметь доступ к услугам здравоохранения, предоставляемым в их стране, без какой-либо дискриминации в связи с их правовым статусом. В вышеуказанной рекомендации также говорится о том, что заключенные, страдающие каким-либо заболеванием, требующим вмешательства специалистов, должны быть переведены в специализированные учреждения или гражданские больницы, если оказание такого лечения в месте лишения свободы невозможно.

#### 4. Действия органов безопасности

135. К настоящему моменту Европейский суд по правам человека рассмотрел уже более 200 дел, связанных с контртеррористическими операциями в Чечне и выявил ряд нарушений, в числе которых случаи неоправданного применения силы, исчезновения людей, тайные задержания, пытки и жестокое обращение, недостаточно эффективное расследование предполагаемых случаев неправомерных деяний, отсутствие полноценных механизмов правовой защиты, отсутствие сотрудничества с ЕСПЧ, незаконные обыски, изъятие и уничтожение имущества.<sup>138</sup> В недавнем постановлении по делу «Аслаханова и другие против России»<sup>139</sup> ЕСПЧ отметил, что ранее им уже было вынесено более 120 постановлений, касавшихся подобных нарушений прав человека в связи с исчезновением людей на Северном Кавказе в период с 1999 года. ЕСПЧ постановил, что рассматриваемое дело является результатом системной проблемы, связанной с отказом от проведения расследований подобных преступлений и отсутствием соответствующих эффективных средств правовой защиты на национальном уровне.
136. В качестве решения указанных проблем ЕСПЧ предложил два типа общих мер, которые должны быть приняты властями страны: облегчение продолжающихся страданий родственников жертв и устранение структурных недостатков уголовного судопроизводства. Соответствующая стратегия должна быть представлена Комитету министров.
137. В связи с этим Комиссар хотел бы сослаться на выводы и рекомендации своего предшественника,<sup>140</sup> касающиеся отсутствия эффективного расследования случаев нарушения прав человека, в которых могут быть замешаны правоохранительные органы или другие представители органов безопасности. Для решения этой серьезной проблемы следует «не только указывать работникам следственных органов, прокуратуры и судебной системы на важность возложенных на них обязанностей, но и поощрять добросовестное и беспристрастное выполнение ими своих функций. Разумеется, следственные органы при этом должны обладать необходимыми возможностями и полномочиями по обеспечению полноценного сотрудничества с правоохранительными органами и силовыми структурами, сотрудники которых могут быть причастны к совершению соответствующих неправомерных деяний».

<sup>138</sup> Ст. 2,3,5,6,8 и ст. 14 Протокола № 1.

<sup>139</sup> Постановление Большой палаты ЕСПЧ от 18 декабря 2012 г. Дело об исчезновении в Чечне восьми человек в период с марта 2002 года по июнь 2004 года после ареста, который во многом напоминал операцию спецслужб. Суд пришел к выводу, что имели место нарушения ст. 2, 3 и 5.

<sup>140</sup> См. доклад Комиссара Совета Европы по правам человека Томаса Хаммарберга по итогам визита в РФ в период с 12 по 21 мая 2011 г. (CommDH(2011)21).

138. Комиссар принял к сведению информацию о том, что представитель Прокуратуры РФ недавно признал факт нежелания со стороны МВД Чеченской Республики оказывать поддержку и сотрудничество при расследовании дел, связанных с исчезновением людей в 1990-х и 2000-х гг., и потребовал устранить подобное нарушение.<sup>141</sup> Комиссар призывает российские власти проанализировать глубинные причины этого явления и включить в стратегию по исполнению постановления по делу «Аслаханова и другие против России» все необходимые меры, призванные устранить указанные недостатки в следственных действиях.
139. В августе 2004 года был принят федеральный закон «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства». В июле 2013 года правительство РФ одобрило новую государственную программу «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2014—2018 гг.». Тем не менее, в прошлом уже появлялась информация о том, что обеспечить надлежащую защиту свидетелей в рамках государственной программы не всегда возможно в связи с недостатком финансирования. Комиссар подчеркивает, что обеспечение эффективной защиты и поддержки свидетелей в уголовном судопроизводстве имеет колоссальное значение. Показания свидетелей, включая пострадавших, являются главным доказательством в уголовных делах, связанных с конфликтами, в связи с отсутствием или невозможностью получения документальных доказательств.

## 5. Дела об экстрадиции

140. Европейский суд по правам человека многократно и последовательно подчеркивал, что статья 3 ЕКПЧ, запрещающая пытки и иные виды бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, подразумевает полный запрет на принудительное возвращение, включая высылку, экстрадицию, выдачу, передачу и иные виды вывода человека из-под юрисдикции государства, в тех случаях когда имеются существенные основания полагать, что в стране, в которую производится высылка, в отношении данного человека существует реальная угроза применения пыток или жестокого обращения.
141. В последние годы число обращений в ЕСПЧ о принятии обеспечительных мер в рамках правила 39 Регламента ЕСПЧ возросло в связи со случаями экстрадиции из РФ, преимущественно в Узбекистан и Таджикистан. В ряде постановлений ЕСПЧ пришел к выводу об отсутствии достаточных гарантий против произвола и отсутствии периодического судебного контроля при содержании под стражей в ожидании экстрадиции.<sup>142</sup> При рассмотрении большей части этих дел ЕСПЧ установил, что заявители сообщали о реальной угрозе пыток в стране, требовавшей их экстрадиции, но эта информация не была должным образом проверена.<sup>143</sup> Помимо отказа тщательно изучить доказательства, подтверждающие наличие подобных рисков, российские суды также излишне полагаются на дипломатические заверения стран, требующих экстрадиции.<sup>144</sup>
142. После принятия ЕСПЧ постановления по делу «Искандаров против России»,<sup>145</sup> в котором Российская Федерация была признана ответственной за похищение заявителя неустановленными лицами и его передачу Таджикистану, ЕСПЧ обнаружил, что подобные инциденты неоднократно фигурируют в других делах, которые в настоящее время находятся в производстве ЕСПЧ. В недавнем постановлении по делу «Савридин Джураев

<sup>141</sup> <http://www.hro.org/node/17325>

<sup>142</sup> Дело «Гарабаев против России», постановление от 7 июня 2007 г.; дело «Насруллоев против России», постановление от 11 октября 2007 г.; дело «Муминов против России», постановление от 11 декабря 2008 г.

<sup>143</sup> В деле «Шарипов против России» (постановление от 11 октября 2011 г.) ЕСПЧ постановил, что экстрадиция заявителя в Казахстан не являлась нарушением ст. 3 ЕКПЧ.

<sup>144</sup> Более подробно об этом говорится в докладе «Возвращение к пыткам: экстрадиция, принудительное возвращение и выдворение лиц в страны Центральной Азии», Amnesty International, июль 2013 года.

<sup>145</sup> Постановление от 23 сентября 2010 г.



против России»,<sup>146</sup> ЕСПЧ вновь пришел к выводу о том, что заявитель не мог быть против его воли передан Таджикистану без содействия со стороны российских должностных лиц. В частности, ЕСПЧ заключил, что «изложенные в постановлении выводы подтверждают, что повторяющиеся похищения людей и их последующая передача другим странам при умышленном посприании надлежащей правовой процедуры – в частности, в нарушение предписанных Судом обеспечительных мер, - представляют вопиющее нарушение принципа верховенства права и свидетельствуют о том, что некоторые представители государственной власти выработали практику, нарушающую их обязательства по российскому праву и Конвенции. Подобная ситуация влечет самые серьезные последствия для российского правопорядка, эффективности системы Конвенции и авторитета Суда».<sup>147</sup>

143. ЕСПЧ признает наличие определенных позитивных сдвигов в российской правоприменительной практике,<sup>148</sup> но подчеркивает необходимость продолжать работу по совершенствованию национальных средств правовой защиты и не допускать экстрадиции в обход закона. Помимо этого, ЕСПЧ указывает на необходимость предоставления эффективной государственной защиты (закрепленной в законодательстве и обеспеченной на практике) заявителям, в отношении которых, по решению ЕСПЧ, должны быть приняты обеспечительные меры, а также на необходимость внедрения надлежащих процедур и институциональных механизмов, позволяющих эффективно расследовать все случаи нарушения обеспечительных мер.
144. Российские власти приняли ряд мер, направленных на то, чтобы не допустить повторения подобных инцидентов. Данные меры включают регулярное распространение предписаний, в соответствии с которыми следует предотвращать любые попытки высылки за пределы РФ лиц, в отношении которых, по решению ЕСПЧ, должны быть приняты обеспечительные меры. Генеральный прокурор РФ выдал распоряжение об усилении ведомственного контроля в отношении лиц, проживающих в стране, с целью оперативного выявления любых попыток похищения или незаконной передачи людей в другие страны.

## **6. Неисполнение постановлений российских судов**

145. Неисполнение постановлений российских судов — давняя проблема судебной системы РФ, и в январе 2009 года ЕСПЧ вынес по данной проблеме свое первое пилотное постановление против России.<sup>149</sup> ЕСПЧ указал, что для решения глубинных структурных проблем необходимо создать эффективное средство правовой защиты при подобных нарушениях и урегулировать все подобные жалобы, которые находились в производстве у ЕСПЧ. В результате в мае 2010 года была проведена правовая реформа, в результате которой был создан внутренний компенсационный механизм (Закон «О компенсации»),<sup>150</sup> предусматривающий компенсацию в том числе для почти 1000 заявителей, производство по делам которых было приостановлено ЕСПЧ. ЕСПЧ постановил, что заявители должны воспользоваться новым средством правовой защиты РФ, прежде чем направлять жалобу в ЕСПЧ, и отклонил несколько сотен новых жалоб в связи с неисполнением данного

<sup>146</sup> Постановление от 25 апреля 2013 г. Дело касается похищения и тайной передачи Таджикистану лица, экстрадиции которого добивались власти этой страны и которому было предоставлено временное убежище в России. После его принудительного возвращения в Таджикистан его обвинили в преступлениях против национальной безопасности и приговорили к тюремному заключению.

<sup>147</sup> Там же, § 257.

<sup>148</sup> Например, в Постановлении Верховного суда РФ № 11 от 14 июня 2012 г. содержится ссылка на статью 3 ЕКПЧ и указывается, что лицо не подлежит выдаче в случае, если имеются серьезные основания полагать, что в том государстве, которое запрашивает выдачу, это лицо может быть подвергнуто пыткам, или бесчеловечному либо унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

<sup>149</sup> Дело «Бурдов против РФ (№ 2)», постановление от 15 января 2009 г.

<sup>150</sup> Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. N 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», вступивший в силу 4 мая 2010 г., обеспечивает механизм компенсации за нарушения двух прав - права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок – в отношении лиц, обратившихся в судебную систему.

- требования. В результате, в 2011 году число подобных дел в производстве ЕСПЧ значительно сократилось.
146. В ряде постановлений ЕСПЧ пришел к выводу о том, что продолжительность судебных разбирательств превышала разумные сроки и что отсутствие эффективного внутреннего средства правовой защиты от необоснованных задержек судопроизводства представляют собой нарушение ст. 13 Конвенции. Тем не менее, в законе «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» предусмотрен соответствующий механизм компенсации за превышение разумных сроков судопроизводства, что позволило значительно сократить число подобных дел в производстве у ЕСПЧ.
147. Тем не менее, в настоящее время в производстве у ЕСПЧ по-прежнему находится около 500 дел о неисполнении судебных решений национальных судов, поскольку положения Закона «О компенсации» распространяются только на денежные обязательства, возникающие вследствие постановлений российских судов, но не на обязательства в натуральной форме (например, предоставление жилья или оказание коммунальных услуг). В связи с этим в апреле ЕСПЧ инициировал новое пилотное постановление, направленное на создание на национальном уровне механизма, который позволил бы урегулировать все подобные дела и устранить данную проблему как системную.<sup>151</sup>

#### **Выводы и рекомендации**

148. Комиссар приветствует усилия, которые были предприняты российскими властями с целью устранения ряда системных недостатков, выявленных в постановлениях ЕСПЧ, путем создания механизмов правовой защиты от нарушения права на судебное разбирательство в разумные сроки и права на исполнение постановления суда в разумный срок. Он также отметил тот факт, что начиная с 2002 года предпринимаются определенные усилия, направленные на решение проблемы чрезмерно частого использования судебного надзорного производства, что приводит к нарушениям принципа правовой определенности в гражданском судопроизводстве. Комиссар также призывает правительство РФ выработать решение по оставшимся проблемам в данной области, включая проблему неисполнения постановлений российских судов в отношении обязательств в натуральной форме.
149. Комиссар призывает российские власти прилагать дальнейшие усилия для того, чтобы компетентные власти санкционировали заключение под стражу в качестве меры пресечения исключительно в крайних случаях. Необходимо настоятельно рекомендовать судьям, прокурорам и следователям прибегать к альтернативным мерам пресечения, не предусматривающим заключение под стражу; их нужно обучать на постоянной основе, а также предоставлять любую другую помощь и содействие в применении соответствующих норм и стандартов. Решение о заключении под стражу или продлении срока пребывания под стражей должно быть должным образом обосновано в каждом отдельном случае. Важно также обеспечить единые принципы применения данных норм на всей территории страны.
150. Комиссар рекомендует российским властям внедрять эффективные средства правовой защиты от необоснованного заключения под стражу в соответствии с правоприменительной практикой ЕСПЧ. Эти средства правовой защиты позволят ускорить процесс судопроизводства, оспорить правомерность решения о заключении под стражу с большой долей вероятности положительного решения в пользу заявителя и получить соразмерную компенсацию за незаконное содержание под стражей.

<sup>151</sup> Дело «Герасимов и другие против России» (дело было коммуницировано российским властям 10 апреля 2012 г.).

151. Заключенные, нуждающиеся в стационарном лечении, должны быть своевременно переведены в соответствующие медицинские учреждения. Лица, содержащиеся в предварительном заключении, должны иметь право обратиться за консультацией к собственному врачу или любому другому врачу при условии оплаты их услуг за собственный счет.<sup>152</sup> Если в этом есть необходимость, соответствующие правила и процедуры должны быть пересмотрены и изменены. В целом, в пенитенциарных учреждениях должен действовать принцип равнозначного медицинского обслуживания, означающий, что услуги здравоохранения, оказываемые в местах лишения свободы, должны быть сопоставимы с уровнем обслуживания пациентов за их пределами.
152. Говоря о системной проблеме, связанной с отсутствием расследования исчезновений людей и других не менее серьезных преступлений на Северном Кавказе, Комиссар подчеркивает, что подлинное примирение в обществе может быть достигнуто только при соблюдении справедливости и на основе правосудия. Правосудие является не только механизмом возмездия, карающим лиц, совершивших серьезные нарушения прав человека и международного гуманитарного права. Оно также и в первую очередь носит превентивный характер и способствует примирению всех жителей региона со своим прошлым и возвращению к мирной жизни в сплоченном и плюралистическом демократическом обществе. Более того, правосудие является средством, позволяющим обеспечить адекватную, эффективную и соразмерную перенесенным лишениям компенсацию и исцелить раны всех без исключения жертв конфликта. В деле обеспечения правосудия принципиальное значение имеет система защиты свидетелей. Российским органам власти следует безотлагательно провести расследование всех случаев угроз и запугивания свидетелей, о которых стало известно, открыть уголовное судопроизводство в отношении подобных дел и обеспечивать полную защиту данным свидетелям.
153. В делах об экстрадиции очень важно обеспечивать безусловное соблюдение соответствующих положений действующего законодательства всеми должностными лицами и государственными органами. Судьи, прокуроры и иные должностные лица должны на постоянной основе проходить обучение и регулярно получать напоминания о необходимости соблюдения соответствующих международных и европейских стандартов при принятии решений в делах об экстрадиции. В первую очередь, они не должны полагаться на дипломатические заверения в тех случаях, когда речь идет об экстрадиции или возвращении лиц в страну, где они могут быть подвергнуты пыткам или жестокому обращению. Уполномоченные органы власти должны обеспечить тщательное расследование случаев похищения людей в нарушение российского законодательства, имевших место в прошлом и произошедших недавно, уделяя особое внимание случаям похищения лиц, на которых распространяются обеспечительные меры ЕСПЧ, а также установить виновных и привлечь их к ответственности. Государственные органы власти должны в приоритетном порядке обеспечить эффективную защиту лиц, в отношении которых действуют обеспечительные меры ЕСПЧ.

## **V. Проводимая реформа правоохранительных органов и борьба с практикой жестокого обращения**

154. В соответствии с новым законом о полиции, принятым в феврале 2011 года и вступившим в силу 1 марта 2011 года,<sup>153</sup> «милиция» была переименована в «полицию». Согласно новому закону, при взаимодействии с гражданами сотрудники полиции обязаны представляться и иметь на форменной одежде нагрудный знак, позволяющий идентифицировать сотрудника полиции. В законе содержатся положения о полном запрете пыток и жестокого обращения, и говорится о том, что сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину

<sup>152</sup> См. § 17 Рекомендации Совета министров № R(98)7.

<sup>153</sup> Закон был принят по итогам публичного обсуждения в сети Интернет, и итоговая редакция документа претерпела серьезные изменения по сравнению с первоначальным проектом закона.

- умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание.<sup>154</sup> Закон также предусматривает меры по вовлечению граждан в оценку эффективности работы полиции, в частности путем проведения регулярных исследований и опросов общественного мнения, а также за счет создания региональных советов, в состав которых должны войти представители различных общественных организаций, для консультирования органов управления полиции.<sup>155</sup>
155. В 2013 году рабочая группа при МВД РФ разработала «Дорожную карту» дальнейшего реформирования органов внутренних дел. Согласно этому документу, будущие реформы должны быть сосредоточены на повышении уровня профессионализма работников правоохранительных органов, борьбе с коррупцией, повышении степени открытости полиции и укреплении общественного доверия к ее сотрудникам, совершенствовании системы управления и оптимизации имеющихся структур и ресурсов, обеспечении доступности правоохранительной помощи, профилактике преступности и обеспечении адекватного ответа новым вызовам и угрозам.
156. Комиссар полагает, что для полного раскрытия потенциала и долгосрочной эффективности реформ полиции их нужно проводить в сочетании с другими полномасштабными реформами правоохранительных органов (например, реформой прокуратуры) и реформой судебной системы, направленной на укрепление ее независимости и обеспечение подлинно состязательных судебных процессов. В связи с этим, Комиссар обращает внимание на необходимость дальнейшего укрепления парламентского контроля в отношении всех правоохранительных структур и усиления надзора за их деятельностью со стороны общественности. Кроме всего прочего, это позволит предотвратить злоупотребления, подобные тем, которые в 2012 году повлекли за собой отставку ряда высокопоставленных сотрудников министерства обороны РФ и Федеральной службы исполнения наказаний РФ.<sup>156</sup>
157. Проблема пыток и жестокого обращения со стороны сотрудников полиции существует в России уже давно, и этот факт нашел свое отражение в различных докладах экспертов<sup>157</sup> и постановлениях ЕСПЧ.<sup>158</sup> Сотрудники полиции обычно применяют в отношении подозреваемых физическую силу в первые несколько часов или дней после ареста. Определение «пытки» по действующему законодательству РФ (ст. 117 Уголовного кодекса РФ) не включает такие необходимые элементы, как участие государственного служащего или иного лица, занимающего государственную должность, в совершении пыток, подстрекательстве и устном или молчаливом согласии на использование пыток. Более того, это положение редко применяется на практике, и должностных лиц, подозреваемых в совершении пыток, как правило, привлекают к ответственности на основании статей 286 («Превышение должностных полномочий») и 302 («Принуждение к даче показаний») Уголовного кодекса РФ.
158. В 2012 году в СМИ широко освещались несколько случаев гибели людей в полицейских участках, вызвавшие большой общественный резонанс и еще раз продемонстрировавшие необходимость целенаправленного решения проблемы жестокого обращения и пыток со стороны сотрудников полиции. Один из таких инцидентов произошел в Санкт-Петербурге в феврале 2012 года и повлек за собой смерть 15-летнего подростка. Вторым случаем

<sup>154</sup> Ст. 5(3) закона.

<sup>155</sup> Ст. 9.

<sup>156</sup> <http://www.kommersant.ru/doc/2069766>; <http://www.newsru.com/russia/26jun2012/reimer.html>

<sup>157</sup> См., например, Доклад российских неправительственных организаций по соблюдению Российской Федерацией Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в период 2006—2012 гг., октябрь 2012 года, Москва.

<sup>158</sup> См. дело «Михеев против России», постановление от 26 января 2006 г., дело «А. А. против России», постановление от 17 января 2012 г.; дело «Менешева против России», постановление от 9 марта 2006 г., дело «Маслова и Налбандов против России», постановление от 24 января 2008 г.

произошел в марте 2012 года, когда задержанный погиб в результате травм, нанесенных ему сотрудниками полиции в отделе полиции № 9 (бывший ОП «Дальний») в Казани (дело получило известность как «дело Дальнего»).

159. В ходе своего визита в Казань и на федеральном уровне, Комиссар обсуждал меры по предотвращению жестокого обращения со стороны сотрудников полиции и наказанию виновных при возникновении подобных случаев, в том числе меры, которые были приняты по «делу Дальнего». Меры, принятые после событий в упомянутом отделе полиции в Казани, включали в себя отставку сотрудников полиции, участвовавших в истязаниях,<sup>159</sup> и предъявлении им обвинений в совершении преступления, возобновление расследований ранее поступавших жалоб на жестокое обращение, введение превентивных мер, включая камеры видеонаблюдения в изоляторах временного содержания. Тем не менее, несмотря на все эти усилия, согласно данным Следственного комитета РФ число случаев жестокого обращения со сторон сотрудников полиции в Татарстане в 2012 году выросло вдвое, а используемые методы становятся все более изощренными.<sup>160</sup> При обсуждении этой проблемы с компетентными органами власти Комиссар подчеркнул необходимость принятия долгосрочных и последовательных мер по всей стране для предотвращения повторения подобных случаев.
160. В своем недавнем отчете по итогам посещения Северо-Кавказского региона Российской Федерации в период с апреля по май 2011 года ЕКПП вновь ссылается на свою давнюю рекомендацию о том, что компетентным органам следует «внедрять принципиально иной подход к методам ведения следствия. Он должен включать в себя более строгий порядок комплектования личного состава, совершенствование профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов (в частности, оперативных сотрудников) и принятие подробных инструкций о должном порядке проведения допроса лиц, подозреваемых в совершении преступлений; в ходе профессиональной подготовки следует ясно довести до сознания слушателей, что единственной задачей допроса лиц, подозреваемых в совершении преступлений, является получение точной и достоверной информации с целью выявления истины о предмете расследования, а не обеспечение дачи признательных показаний теми, чья виновность заранее предполагается».<sup>161</sup>
161. В апреле 2012 года при Следственном комитете РФ было создано подразделение по расследованию преступлений, совершенных представителями правоохранительных органов, включая сотрудников полиции и прокуроров. В 2012 году в суд были переданы 174 дела о преступлениях с участием сотрудников полиции.<sup>162</sup>
162. Дальнейшие меры по борьбе с безнаказанностью могут включать следующие действия. Во-первых, следует внести в законодательство изменения, в соответствии с которыми пытки будут квалифицироваться как отдельный вид преступления, а также добиться того, чтобы сотрудники правоохранительных и иных органов преследовались непосредственно за совершение именно этого преступления, а приговоры, выносимые таким лицам, были соразмерны тяжести совершенных ими преступлений.<sup>163</sup> Во-вторых, необходимо предоставить дополнительные гарантии (как законодательно, так и на практике) того, что дела, связанные с жестоким обращением, ни при каких обстоятельствах не будут

<sup>159</sup> В момент подготовки настоящего доклада судебное разбирательство еще продолжалось.

<sup>160</sup> <http://www.newsru.com/crime/18feb2013/polcrimestattat.html>

<sup>161</sup> См. Доклад правительству Российской Федерации, подготовленный Европейским Комитетом по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) по итогам посещения Северо-Кавказского региона Российской Федерации с 27 апреля по 6 мая 2011 г., п. 20 и Приложение I.

<sup>162</sup> <http://lenta.ru/news/2013/02/19/policemen/>

<sup>163</sup> См. Заключение Комитета ООН против пыток о пятом периодическом докладе Российской Федерации о выполнении Конвенции против пыток, принятое Комитетом на 49-й сессии (29 октября — 23 ноября 2012 г.), § 7.

направляться на расследование сотрудникам, которые были соучастниками этих преступлений или каким-либо иным образом были замешаны в них. В-третьих, в отношении сотрудников, виновных в совершении подобных преступлений, должны применяться меры наказания, соразмерные тяжести преступления, так как излишне мягкое наказание за применение пыток и жестокое обращение лишь способствует формированию атмосферы безнаказанности. В заключение, еще одним важным шагом в этом направлении станет ратификация Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток (ОПКАТ).

163. Как уже подчеркивалось в докладах предыдущего Комиссара Совета Европы по правам человека,<sup>164</sup> одной из наиболее важных мер по предотвращению пыток и жестокого обращения является регулярное посещение мест лишения свободы независимыми экспертами, например, делегациями ЕКПП. Доклады этого Комитета позволяют не только составить полное впечатление о ситуации в учреждениях, которые не вполне подпадают под механизмы полноценного общественного контроля, но и содержат полезные рекомендации по предотвращению жестокого обращения и обеспечению процессуальных гарантий для лиц, отбывающих наказание, которые имеют особую ценность во время проведения дискуссий о выработке дальнейшей стратегии по данному вопросу. В связи с этим, Комиссар приветствует решение российских властей запросить публикацию доклада ЕКПП по итогам посещения Северо-Кавказского региона Российской Федерации в апреле—мае 2011 года и призывает продолжить эту практику в отношении последующих докладов, а также запросить публикацию всех уже имеющихся докладов, которые в настоящее время имеют статус конфиденциальных документов .
164. В 2008 году в РФ были созданы общественные наблюдательные комиссии, задача которых заключается в отслеживании ситуации в местах лишения свободы. Как отметили некоторые из собеседников Комиссара, общественные наблюдательные комиссии успешно справляются со своими задачами лишь в тех регионах, где членами комиссий являются независимые и беспристрастные местные активисты, не имеющие отношения к местным чиновникам и сотрудникам исправительных учреждений.<sup>165</sup> Очевидно, что успешная работа комиссий во многом зависит от их возможности получить неограниченный доступ ко всем местам принудительного содержания и документации, необходимой для выполнения их задач, например, к спискам заключенных или задержанных. Комиссара также уведомили о том, что, к сожалению, нередки случаи, когда членам таких комиссий отказывают в доступе к определенным местам, лицам или документации. Еще одним важным фактором, определяющим эффективность подобной системы мониторинга, является первоначальное и последующее обучение членов комиссий. С 2011 года Совет Европы осуществляет проект, в рамках которого члены общественных наблюдательных комиссий имеют возможность пройти обучение, направленное на повышение уровня знаний соответствующих методологий, являющихся ключевыми при выполнении ими указанных задач.<sup>166</sup>
165. Правоприменительная практика ЕСПЧ в отношении России также позволила выявить ряд недостатков, связанных с действиями правоохранительных органов и при рассмотрении в суде дел о наркоторговле. В частности, ЕСПЧ в отношении нескольких дел пришел к выводу о том, что принцип справедливости судебного разбирательства был непоправимо нарушен в тех случаях, когда основанием для вынесения обвинительного приговора по факту наркоторговли послужило подстрекательство со стороны полиции к совершению

<sup>164</sup> См., например, доклад Комиссара Совета Европы по правам человека Томаса Хаммарберга по итогам визита в РФ в период с 12 по 21 мая 2011 г.

<sup>165</sup> По данному вопросу см. также <http://www.kommersant.ru/doc/2204759>

<sup>166</sup> Информация о данном проекте, реализация которого осуществляется в партнерстве с Аппаратом Уполномоченного по правам человека в РФ, опубликована на сайте [http://www.coe.int/t/democracy/migration/russian-pmc\\_en.asp](http://www.coe.int/t/democracy/migration/russian-pmc_en.asp)

преступления.<sup>167</sup> В 2009 году Большая палата ЕСПЧ подтвердила свою прежнюю позицию о том, что использование тайно полученных доказательств является нарушением ст. 8.<sup>168</sup> Давая заключение по делу «Веселов и другие против России»,<sup>169</sup> суть которого заключалась в том, что в отношении трех заявителей полицией была проведена тайная операция в форме проверочной закупки наркотиков, ЕСПЧ еще раз подчеркнул, что российские власти обязаны гарантировать, что при проведении подобных закупок не допускается превышение должностных полномочий и, в частности, провоцирование на уголовно наказуемое деяние. Проведение проверочных закупок наркотических средств и иные подобные тайные операции должны осуществляться в строгом соответствии с процедурными предписаниями и ограничениями, включая, в частности, требование о получении разрешения судьи или санкции прокурора. В данном конкретном случае полиция не проводила иных следственных мер, кроме проверочных закупок, для проверки подозрения о том, что заявители занимались распространением наркотиков.

### Выводы и рекомендации

166. Комиссар приветствует меры, предпринимаемые органами власти и направленные на реформирование полиции и борьбу с безнаказанностью за совершение таких серьезных преступлений против прав человека, как применение пыток и жестокого обращения. Он хотел бы обратить внимание властей на Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы об искоренении безнаказанности в связи с серьезными нарушениями прав человека (2011 год), [Заключение](#) Комиссара по правам человека о независимом и эффективном рассмотрении жалоб на действия полиции и соответствующие стандарты и рекомендации ЕКПП. Комиссар подчеркивает необходимость разработки стратегии и внедрения практических мер по борьбе с любыми проявлениями институциональной культуры правоохранительных и иных структур (в частности, судебных органов и прокуратуры), способствующих безнаказанности. Преследуя подобные преступления и привлекая виновных к ответственности, российские власти дают обществу четкий сигнал о «нулевой терпимости» по отношению к насилию со стороны полиции. Комиссар призывает российские власти принимать меры, направленные на повышение уровня информированности судей, следователей и прокуроров об их обязанности тщательно расследовать все заявления о случаях жестокого обращения со стороны сотрудников правоохранительных органов в полном соответствии с правоприменительной практикой ЕСПЧ.
167. Комиссар хотел бы напомнить, что для эффективного расследования возможных случаев жестокого обращения необходимо соблюдать пять следующих принципов: (а) независимость: не допускается наличие каких-либо институционных или иерархических связей между сотрудником, в отношении которого поступила жалоба, и следователями, чья независимость должна быть обеспечена на практике; (б) адекватность: следствие должно быть в состоянии обеспечить сбор данных для проверки факта возможной

<sup>167</sup> См., например, дело «Ваньян против России», постановление от 15 декабря 2005 г., и дело «Банникова против России», постановление от 4 ноября 2010 г.

<sup>168</sup> Дело «Быков против России», постановление Большой палаты ЕСПЧ от 10 марта 2009 г. ЕСПЧ еще раз подчеркнул, что для соблюдения положений ст. 8 ЕКПЧ при перехвате данных в целях полицейского расследования закон должен содержать четкие разъяснения относительно обстоятельств и условий, при которых правоохранительные органы имеют право прибегать к подобным мерам. Применительно к настоящему делу было принято решение о том, что использование удаленного радиопередатчика для записи разговора заявителя и другого лица равносильно прослушиванию телефона с точки зрения характера и степени вмешательства в частную жизнь указанного лица. В связи с этим следует отметить, что поскольку в законе говорится о перехвате исключительно телефонных разговоров и почтовых отправлений, то у правоохранительных органов имеется чрезвычайно широкий объем полномочий, которые не ограничиваются соответствующими гарантиями против различных возможных злоупотреблений. Поскольку подобные риски, связанные с произвольным применением закона, несовместимы с принципом законности, то имело место нарушение ст. 8.

<sup>169</sup> Постановление от 2 ноября 2010 г.

неправомерности действий сотрудников правоохранительных органов и привлечения виновных к ответственности; (с) оперативность: следствие должно проводиться в кратчайшие сроки и как можно более оперативно, чтобы не подрывать уровень общественного доверия в отношении принципа верховенства права; (d) общественный контроль: все процедуры и процесс принятия решений должны носить открытый и оперативный характер для того, чтобы гарантировать полную отчетность перед общественностью; (е) участие пострадавших: лицо, подавшее жалобу, должно иметь возможность участвовать в процессе рассмотрения жалобы для защиты своих законных интересов.

168. Вынесение слишком мягких или условных приговоров, равно как и другие недостаточно строгие меры наказания за применение пыток или жестокое обращение, лишь усугубляют безнаказанность. Виновные в подобных преступлениях, включая должностных лиц, всегда должны преследоваться по закону, и назначаемая мера наказания должна быть соразмерна тяжести их преступления. Ситуации, когда серьезные преступления сотрудников полиции остаются безнаказанными, значительно подрывают авторитет органов власти, ответственных за обеспечение законности и правопорядка. Независимость расследования обеспечивается за счет лишения права на проведение расследования подразделений, где работают обвиняемые сотрудники, или подразделений, ответственных за расследование и/или уголовное преследование в отношении предполагаемой жертвы жестокого обращения.
169. Комиссар рекомендует властям страны продолжить организацию конкурсного и избирательного отбора кандидатов для работы в правоохранительных органах, обеспечить надлежащую подготовку сотрудников полиции, а также использовать современные методы уголовного расследования и подобающую практику допросов лиц, подозреваемых в уголовных преступлениях. При оценке эффективности работы сотрудников правоохранительных органов, следователей, прокуроров и судей следует четко обозначать, что установление факта невиновности или иных фактов, исключающих возможность уголовной ответственности, имеет не меньшее значение, чем осуждение виновных. Необходимо отказаться от «планов по раскрытию преступлений» для сотрудников полиции и «планов по вынесению обвинительных приговоров» для прокуроров и следователей.

## **VI. Роль правозащитных структур и гражданского общества в процессе реформ**

### **1. Институты уполномоченных по правам человека на федеральном и местном уровнях**

170. В Российской Федерации, как на федеральном, так и на местном уровнях, действует развитая сеть правозащитных институтов. В соответствии с Конституцией РФ от 1993 года в РФ на федеральном уровне действует Уполномоченный по правам человека. В марте 1997 года вступил в силу федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», согласно которому на должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Уполномоченный по правам человека назначается депутатами Государственной Думы РФ по представлению Президента РФ или депутатов Совета Федерации или Государственной думы РФ на пятилетний срок и может быть переизбран на второй срок подряд. По окончании календарного года Уполномоченный по правам человека направляет доклад о своей деятельности Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную думу, правительству Российской Федерации, в Конституционный суд Российской Федерации, Верховный суд Российской Федерации, Высший арбитражный суд Российской Федерации, Генеральному прокурору. По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный может направлять в Государственную думу специальные доклады.



171. В соответствии с вышеупомянутым федеральным законом каждый субъект РФ имеет право назначать собственного уполномоченного по правам человека. Первый региональный уполномоченный по правам человека был назначен в 1997 году. По состоянию на май 2013 года уполномоченные по правам человека действовали почти во всех субъектах РФ (за исключением шести).<sup>170</sup> Во время встречи с региональными уполномоченными по правам человека в августе 2012 года президент В. В. Путин заявил, что подобные институты должны действовать в каждом регионе страны.<sup>171</sup> Помимо этого, на федеральном и местном уровнях в стране действует сеть институтов уполномоченных по правам ребенка.<sup>172</sup> Более того, в 2012 году был создан институт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Подобные институты действуют и на региональном уровне.
172. Эффективность подобных институтов во многом связана с уровнем их независимости и отношением к ним региональных или местных властей. В апреле 2013 года Уполномоченный по правам человека в Томской области была вынуждена подать в отставку в результате вотума недоверия со стороны депутатов местной Думы в связи с «ненадлежащим исполнением обязанностей». За несколько месяцев до этих событий (в декабре 2012 года) в местный закон о региональном уполномоченном по правам человека были внесены изменения, позволяющие освобождать лицо, занимающее этот пост, от должности. Эти вызывающие сожаление события могут крайне негативно отразиться на независимости и эффективности института уполномоченного по правам человека как в этом регионе, так и в других субъектах РФ.
173. Комиссар напоминает о том, что в своем докладе по итогам визита в РФ в 2004 году его предшественник отметил, что «ключом к успеху такого института как омбудсман могли бы стать однородность и гибкость. Такую задачу можно было бы реализовать путем принятия на федеральном уровне рамочного закона, в котором излагались бы общие принципы института регионального омбудсмана [...]».<sup>173</sup> Комиссар полагает, что это заключение не утратило своей актуальности и сегодня. Согласно имеющимся данным, в настоящее время проводятся некоторые дискуссии по поводу возможного внесения поправок в действующее федеральное законодательство или принятия отдельного рамочного закона о статусе и полномочиях регионального уполномоченного по правам человека. Со своей стороны, он призывает к скорейшему принятию соответствующего законодательства.
174. Комиссар принял к сведению также некоторые предложения по внесению поправок в федеральный закон, регулирующий порядок назначения Уполномоченного по правам человека на федеральном уровне. В связи с этим он хотел бы сослаться на Белградские принципы, согласно которым «в ходе рассмотрения и принятия возможных изменений в закон о создании НПЗУ [Национальные правозащитные учреждения] парламенты должны тщательно проверить предложенные поправки в отношении того, не повлияют ли они на независимость и эффективность функционирования такого учреждения, и провести консультацию с членами НПЗУ и другими заинтересованными сторонами, такими как организации гражданского общества».<sup>174</sup> Говоря об участии гражданского общества в процессе назначения уполномоченных по правам человека на региональном и

<sup>170</sup> Институт региональных уполномоченных по правам человека в РФ отсутствует в республике Тува, Новосибирской области, Чукотском автономном округе, Владимирской области, Кургане и Магаданской области (<http://ria.ru/magadan/20130529/940143208.html>)

<sup>171</sup> <http://www.kremlin.ru/news/16260>

<sup>172</sup> В каждом субъекте РФ действует институт Уполномоченного по правам ребенка, хотя его правовой статус в различных субъектах РФ может различаться.

<sup>173</sup> Доклад Комиссара Совета Европы по правам человека Альваро Хиль-Роблеса об итогах визита в РФ (с 15 по 30 июля 2004 г.; с 19 по 29 сентября 2004 г.), § 549.

<sup>174</sup> Белградские принципы о взаимодействии национальных правозащитных учреждений и парламентов (приняты в феврале 2012 г.), § 4.

федеральном уровнях, Комиссар полагает, что в процессе отбора кандидатур необходимо проводить предварительные консультации с представителями гражданского общества, которые могут, например, проходить в форме серии публичных слушаний. В ходе таких слушаний представители гражданского общества получают возможность задавать вопросы в отношении потенциальных кандидатов и информировать орган, ответственный за принятие решения, о своих предпочтениях.

175. Комиссар также обсудил с рядом лиц вопрос участия федеральных и местных правозащитных учреждений в законодательном процессе. В Белградских принципах по данному вопросу говорится следующее: «НПЗУ должны консультировать парламенты по вопросу содержания и применимости новых законопроектов с точки зрения соблюдения ими норм и принципов в области прав человека»<sup>175</sup> и «НПЗУ должны работать совместно с парламентами для обеспечения эффективного процесса оценки влияния предложенных законов и политики на права человека».<sup>176</sup> Комиссар полагает, что использование этих принципов в законодательном процессе в конечном итоге благотворно отразится на его качестве.

## **2. Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека и другие институты**

176. Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека был учрежден в 2004 году в качестве правопреемника Комиссии по правам человека при Президенте РФ. На протяжении всего времени его работы Совет выполняет важнейшие задачи, к которым относятся продвижение судебных реформ, поддержка новых законодательных инициатив и конструктивный вклад в работу над возможными изменениями и дополнениями действующего законодательства. Как консультативный орган, Совет располагает значительными возможностями для того, чтобы участвовать в общественных дебатах по вопросам, которые обсуждаются в настоящем докладе, а также чтобы привлечь внимание соответствующих должностных лиц к тем вопросам и проблемам, которые требуют решения. Председатель Совета Михаил Федотов является советником Президента РФ по правам человека.
177. Несколько постоянных комиссий, действующих при Совете, занимаются непосредственно такими вопросами, как общественное участие в судебной реформе, реформирование пенитенциарной системы, полиции и иных областей, связанных с осуществлением правосудия. Совет также готовит регулярные и, при необходимости, специальные доклады по резонансным делам. Так, в 2011 году Совет подготовил доклад о «втором судебном процессе по делу ЮКОС», по итогам которого Михаил Ходорковский и Платон Лебедев были приговорены к продолжительному тюремному заключению.<sup>177</sup> Этот доклад представлял собой экспертное заключение, не имеющее юридической силы.<sup>178</sup> В 2012—2013 гг. были произведены обыски в помещениях, принадлежавших некоторым из экспертов, принимавших участие в работе над докладом; некоторые из них были также допрошены представителями Следственного комитета, причем по меньшей мере один эксперт был вынужден покинуть страну, чтобы избежать подобного давления. Говорилось о

<sup>175</sup> Принцип 27.

<sup>176</sup> Принцип 31.

<sup>177</sup> Согласно выводам экспертов, в ходе разбирательства этого дела были допущены серьезные нарушения.

<sup>178</sup> Данная инициатива вызвала дискуссию в судебных кругах, и Президиум Совета судей РФ обратился к председателю Конституционного суда РФ Валерию Зорькину с просьбой выразить свое мнение по данному вопросу. Валерий Зорькин опубликовал ответное письмо в феврале 2011 года, подчеркнув важность транспарентности судебной системы и возможности общественной реакции на постановления судов после их вступления в силу. Он также подчеркнул, что подобные мнения не могут и не должны иметь каких-либо юридически обязывающих последствий для судебной системы в целом и призваны содействовать общественным дискуссиям по поводу ситуации в судебной системе и возможных путей повышения качества ее работы.

том, что причиной для подобных действий послужили подозрения о том, что поскольку некоторые из упомянутых эксперты в прошлом получали финансирование от структур, связанных с Михаилом Ходорковским, то это, как предполагается, могло повлиять на их решение принять участие в подготовке доклада и сделанные ими выводы.

178. Комиссар особо подчеркивает, что эксперты должны иметь возможность свободно высказывать свою точку зрения по различным вопросам, не боясь последствий. Любое давление, оказываемое на экспертов в связи с позицией, которую они высказывают, или сделанными ими выводами, может «охладить» активность других участников дебатов, которые будут испытывать все меньшее желание делиться своим опытом и знаниями. Смысл независимой общественной экспертной оценки заключается в том, что приглашенные эксперты высказывают свою точку зрения, которая впоследствии может быть принята к сведению уполномоченными лицами при выборе ими оптимальной стратегии действий. Любые сомнения по поводу их независимости и беспристрастности могут быть озвучены в ходе дискуссии, но при этом они не могут служить основанием для судебного преследования.

### **3. Участие гражданского общества в процессе реформ**

179. Во время визитов Комиссара в РФ в октябре 2012 года и апреле 2013 года представители власти на региональном и федеральном уровнях заявляли, что они рассматривают организации гражданского общества как важных и значимых партнеров и ценят их вклад в процессы принятия решений в разных областях. Многие организации гражданского общества являются членами различных консультативных органов при федеральных, региональных и местных органах власти, в том числе Общественной палаты, а также состоят в консультативных и рабочих группах при министерствах и других правительственных структурах. Как уже подчеркивалось ранее в настоящем докладе, организации гражданского общества и, в первую очередь, правозащитные организации играют важнейшую роль в работе общественных наблюдательных комиссий, которые осуществляют надзор за деятельностью правоохранительных органов и исправительных учреждений. В то же время Комиссар отметил, что государственные чиновники в некоторых случаях весьма неохотно сотрудничают с организациями гражданского общества и не всегда воспринимают их как равных партнеров, особенно тогда, когда эти организации открыто критикуют их деятельность.
180. Содержательный диалог с организациями гражданского общества — это важный инструмент содействия конструктивным реформам в области обеспечения правосудия. Консультативный совет европейских судей в своем Заключении № 7 (2005 год) о правосудии и обществе отметил, что представители судебных органов при поддержке общественных институтов могут разрабатывать информационно-просветительские программы, которые привлекут внимание учащихся, родителей, учителей, общественных лидеров, СМИ и других к деятельности судов и позволят им больше узнать о работе судебной системы и получить более «достоверное представление о роли судей в обществе».<sup>179</sup> Для достижения этого результата соответствующим организациям должно быть предоставлено адекватное финансирование. В связи с этим, Комиссар приветствует решение российских властей поддержать деятельность правозащитных организаций и других организаций гражданского общества за счет выделения значительных денежных средств, которые будут распределяться между ними на конкурсной основе.<sup>180</sup>

### **4. Планы действий по защите прав человека**

<sup>179</sup> CCJE (2005) Заключение № 7, принятое Консультативным советом европейских судей (CCJE) на 6-м заседании совета (Страсбург, 23—25 ноября 2005 г.), §§ 17 и 19.

<sup>180</sup> <http://www.kremlin.ru/acts/19242>.

181. Комиссар принял к сведению информацию о том, что и федеральные, и местные органы власти в регионах, которые он посетил во время своего визита, разрабатывают и внедряют различные отраслевые стратегии и планы действий, направленные на решение конкретных вопросов, связанных с происходящими реформами в судебной системе (к примеру, это могут быть реформы пенитенциарной системы, программы интеграции в общество бывших заключенных и др.), а также решение других проблем. К таким проблемам, например, относятся задачи устранения барьеров и повышения доступности объектов социальной инфраструктуры (общественных зданий и транспорта) для лиц с ограниченными возможностями.<sup>181</sup>
182. Среди тем, которые Комиссар обсудил с представителями региональных и федеральных органов власти, были также вопросы системной защиты прав человека через принятие планов действий, призванных комплексно решать соответствующие проблемы в конкретной стране или регионе. Подобные планы также могут способствовать вовлечению организаций гражданского общества и правозащитных структур в процесс разработки и реализации правительственными учреждениями программ правозащитной направленности. В РФ такие планы действий могут первоначально быть опробованы в нескольких пилотных регионах с последующим внедрением в остальных регионах и на федеральном уровне. В качестве полезного руководства может быть использована [Рекомендация](#) Комиссара о системной работе по обеспечению соблюдения прав человека на национальном уровне.<sup>182</sup>

### **Выводы и рекомендации**

183. Независимость является основным условием, определяющим способность институтов уполномоченных по правам человека осуществлять свою правозащитную функцию. В соответствии с Парижскими принципами ООН о национальных правозащитных учреждениях, независимость НПЗУ должна быть гарантирована законом и отражена в способах назначения соответствующих должностных лиц. Уполномоченные по правам человека также должны сохранять независимость действий на практике, в том числе иметь возможность самостоятельно определять приоритеты своей работы и осуществлять свои полномочия таким образом и тогда, когда они считают это необходимым. Комиссар призывает компетентные органы власти пересмотреть законодательство, регулирующее работу институтов уполномоченных по правам человека, в первую очередь на местном уровне, чтобы обеспечить их соответствие вышеупомянутым принципам.
184. Комиссар призывает уполномоченных по правам человека играть более активную роль во всем, что касается продвижения и соблюдения правозащитных стандартов в подотчетных им регионах и сферах деятельности. Для того чтобы такие организации могли эффективно выполнять поставленные перед ними задачи, им необходимо предоставить соответствующие ресурсы и оградить от любых форм неправомерного влияния. Представители всех других учреждений должны с уважением относиться к независимому статусу таких институтов, и любое взаимодействие с правозащитными институтами должно осуществляться в соответствии с принципами их независимости и добросовестности.
185. Комиссар хотел бы еще раз сослаться на давнюю рекомендации, в соответствии с которой правозащитным НПО в РФ должны быть созданы безопасные и благоприятные условия работы. Регулярный и открытый диалог между представителями власти и различными организациями гражданского общества и экспертами по вопросам, связанным с эффективной работой системы правосудия, будет способствовать продвижению необходимых реформ, обеспечению их прозрачности и укреплению общественного доверия к процессу реформ. Необходимо поддерживать и поощрять организации гражданского общества в осуществлении ими их основополагающей функции в этой сфере, в том числе путем оказания финансовой помощи. Комиссар призывает власти проводить консультации

<sup>181</sup> В Республике Татарстан подобная программа действует с 2011 года.

<sup>182</sup> CommDH(2009)3, опубликована 18 февраля 2009 г.

с правозащитными структурами и организациями гражданского общества в тех случаях, когда ведется разработка стратегии будущих реформ.

186. Комиссар предлагает федеральным и региональным органам власти рассмотреть возможность разработки национальных планов действий и стратегий в области защиты прав человека, направленных на улучшение ситуации в тех регионах и областях деятельности, которые относятся к их ведению. Участие всех заинтересованных лиц, включая правозащитные организации, представителей гражданского общества и различных уязвимых и социально незащищенных групп населения, в разработке таких программ будет способствовать повышению их легитимности, росту уровня взаимной ответственности и получению более высоких результатов.
187. В заключение, Комиссар намерен и в дальнейшем внимательно следить за развитием ситуации в России и продолжать конструктивный диалог с представителями российской власти по поводу выполнения рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе. Он подтверждает свою готовность оказывать поддержку правительству РФ в соответствии со своими полномочиями и статусом независимого и беспристрастного института Совета Европы в целях дальнейшего улучшения ситуации с соблюдением стандартов Совета Европы по защите прав человека.