

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
30 April 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать шестая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

**Доклад Специального докладчика по вопросу
о независимости судей и адвокатов Габриэлы Кнауль**

Добавление

Миссия в Российскую Федерацию**Резюме*

В период с 15 по 25 апреля 2013 года Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов совершила официальную поездку в Российскую Федерацию. Цель ее миссии состояла в изучении прогресса, достигнутого страной в обеспечении независимости и беспристрастности судей и прокуроров, а также свободы адвокатской практики. Специальный докладчик изучила также вызовы в вопросах справедливого и надлежащего отправления правосудия и обеспечения равного доступа к правосудию.

В ходе поездки Специальный докладчик встретила с широким кругом высокопоставленных государственных должностных лиц как на федеральном, так и на региональном уровне, судьями судов различных инстанций, прокурорами, адвокатами, научными работниками и представителями учреждений Организации Объединенных Наций и гражданского общества в Москве, Санкт-Петербурге, Ростове-на-Дону, Азове и Нижнем Новгороде.

* Резюме настоящего доклада распространяется на всех официальных языках. Сам доклад, содержащийся в приложении к резюме, распространяется только на том языке, на котором он был представлен, и на русском языке.

GE.14-14046 (R) 020614 030614



* 1 4 1 4 0 4 6 *

Просьба отправить на вторичную переработку



В начале доклада Специальный докладчик приводит краткий обзор системы правосудия, после чего заостряет внимание на вызовах в деле обеспечения независимости и беспристрастности судебной власти и надлежащего отправления правосудия. В докладе освещаются: а) вопросы независимости и беспристрастности судей, в том числе порядок их назначения, условия службы и сроки пребывания в должности, а также их восприятие общественностью; б) изменения и недостатки в системе отправления правосудия, в частности, касающиеся полномочий председателей судов, распределения дел, применения норм международного права и доступа к информации; с) вопросы подотчетности и дисциплинарной ответственности судей; d) проблемы, связанные со справедливым судебным разбирательством и судебным процессом, включая вопросы предварительного заключения, презумпции невиновности и равенства состязательных возможностей; и е) доступ к правосудию, в том числе вопросы, касающиеся суда присяжных, исполнения судебных решений, правовой помощи и отсутствия системы административных судов. Далее Специальный докладчик отмечает примеры эффективной практики в работе системы ювенальной юстиции, роль органов прокуратуры, тревожное положение адвокатов и меры по укреплению потенциала.

Специальный докладчик выражает серьезную обеспокоенность в связи с утверждениями о прямых и косвенных угрозах в адрес судебных работников, неправомерном влиянии на них, вмешательстве в их работу и оказании на них давления, а также об угрозах, запугивании, нападениях, необоснованных преследованиях и, в самых крайних случаях, убийствах адвокатов, исполняющих свои служебные обязанности. Она отмечает, что эти тенденции серьезно подрывают независимость судебной власти и обеспечение верховенства закона в Российской Федерации. В заключительной части доклада приводятся рекомендации.

Приложение

[Только на английском и русском языках]

Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов о ее миссии в Российскую Федерацию

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	4
II. Система отправления правосудия	4–13	4
A. Конституционные положения, касающиеся судебной власти	5–6	5
B. Правовая и институциональная основы	7–11	5
C. Структура судов	12–13	6
III. Вызовы в вопросах независимости и беспристрастности судебной власти и надлежащего отправления правосудия	14–87	6
A. Независимость и беспристрастность судей	14–23	6
B. Отправление правосудия	24–33	8
C. Подотчетность и дисциплинарная ответственность судей	34–40	10
D. Справедливое судебное разбирательство и справедливый судебный процесс	41–48	12
E. Доступ к правосудию	49–64	14
F. Ювенальная юстиция и модель Ростовской области	65–67	17
G. Органы прокуратуры	68–75	17
H. Адвокаты	76–83	19
I. Профессиональная подготовка и укрепление потенциала	84–87	20
IV. Выводы	88–92	21
V. Рекомендации	93–141	22

I. Введение

1. В период с 15 по 25 апреля 2013 года Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов г-жа Габриэла Кнауль совершила официальную поездку в Российскую Федерацию. Она изучила прогресс, достигнутый страной в выполнении предусмотренных международным правом обязательств по обеспечению независимости и беспристрастности судей и прокуроров и свободы адвокатской практики. Кроме того, она изучила вызовы, касающиеся гарантий и мер защиты независимости судей, адвокатов и прокуроров, справедливого и надлежащего отправления правосудия и равного доступа к правосудию.

2. Специальный докладчик посетила Москву, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Азов и Нижний Новгород. Она встретила с рядом высокопоставленных государственных должностных лиц, включая заместителя министра юстиции, заместителя министра внутренних дел, губернаторов Санкт-Петербурга и Ростовской области; с председателем Конституционного суда, председателем Верховного суда; заместителем председателя Высшего арбитражного суда; федеральными судьями и мировыми судьями различных судов; председателем и членами Высшей квалификационной коллегии судей; заместителем Генерального прокурора и работниками органов прокуратуры Москвы и регионов; председателем и членами Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека; председателем Комиссии Общественной палаты по проблемам безопасности граждан и взаимодействию с системой судебно-правоохранительных органов; Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в Санкт-Петербурге, Ростовской области и Нижегородской области; ректором Российской академии правосудия, адвокатами и членами коллегий адвокатов; представителями неправительственных организаций (НПО) и учреждений Организации Объединенных Наций.

3. Специальный докладчик хотела бы поблагодарить правительство Российской Федерации за приглашение и поддержку, которая оказывалась ей на протяжении всей поездки. Она хотела бы поблагодарить также старшего советника по правам человека Организации Объединенных Наций и его персонал за их бесценное взаимодействие и помощь.

II. Система отправления правосудия

4. После распада советской системы государство предприняло ряд реформ системы отправления правосудия, направленных на укрепление независимости судебной власти и ликвидацию политического подчинения судей. Достижения и недостатки первых усилий по обеспечению независимости и беспристрастности системы отправления правосудия проанализировал бывший Специальный докладчик Леандро Деспуй в ходе своей поездки в Российскую Федерацию в мае 2008 года (A/HRC/11/41/Add.2). В его докладе были отмечены также некоторые только что проведенные на тот момент реформы и изменения, затронувшие систему отправления правосудия. В настоящем докладе нынешний Специальный докладчик анализирует реформы и изменения, произошедшие с момента поездки г-на Деспуй, и выносит свои рекомендации на основе установленных ею фактов.

A. Конституционные положения, касающиеся судебной власти

5. В статьях 10 и 11 Конституции Российской Федерации закреплён принцип разделения властей. Нормы регулирования судебной власти изложены в главе 7, которая устанавливает гарантии независимости судебной власти, закрепляя принципы несменяемости, неприкосновенности и иммунитета судей, открытый характер судебных разбирательств, принцип состязательности и равноправия сторон и финансовую независимость судов. Кроме того, эти гарантии определены в федеральном законодательстве.

6. Конституция гарантирует также полный спектр основных прав и свобод, включая гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права. В ней закреплены некоторые гарантии, касающиеся прав на справедливое судебное разбирательство, надлежащие правовые процедуры и равенство перед законом, права не подвергаться произвольному задержанию, а также презумпции невиновности и права на компенсацию.

B. Правовая и институциональная основы

7. Независимость судебной власти регулируется Федеральным законом № 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" от 26 июня 1992 года, в который было внесено несколько поправок. В этом законе определены а) процедуры отбора; б) полномочия председателя каждого суда и процедура его назначения; в) обязанности, принцип независимости, срок полномочий, дисциплинарная ответственность, гарантии неприкосновенности и условия работы судей; г) различные органы судейского сообщества; и е) квалификационные коллегии.

8. За последние десять лет российские власти последовательно реализовали две федеральные целевые программы развития судебной системы (на 2002–2006 годы и на 2007–2011 годы), которые были направлены на поддержку работы судей, повышение их окладов и улучшение условий их работы, модернизацию системы отправления правосудия, судебных помещений и технического оборудования, а также на обеспечение большей транспарентности в работе судов. В поддержку этих реформ было принято несколько законов и законодательных поправок.

9. Недавно утвержденная Федеральная целевая программа "Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы" касается исполнения судебных решений, развития правовой помощи и доступа к правосудию. Согласно полученной информации, новая программа была разработана не Верховным судом, а Министерством экономического развития, которое и будет отвечать за ее выполнение.

10. В 2001 году в Думу (парламент) был внесен проект федерального конституционного закона об административных судах, который с того момента по-прежнему находится на рассмотрении. 21 мая 2013 года Дума приняла в первом чтении проект федерального кодекса об административных судах. Ожидается, что в ходе весенней сессии 2014 года Дума рассмотрит данный проект кодекса во втором чтении. Согласно полученной от правительства информации, после 2011 года принят ряд мер в направлении специализации судей по административным вопросам.

11. В феврале 2014 года Дума приняла поправку к закону "О Верховном суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации". Одним из ее главных элементов является упразднение Высшего арбитражного суда и пере-

дача его юрисдикции и функций Верховному суду, т.е. фактическое включение арбитражных судов в систему судов общей юрисдикции. Специальный докладчик обеспокоена этой поправкой, поскольку арбитражные суды сформировали более эффективный, современный и транспарентный подход к отправлению правосудия, чем суды общей юрисдикции. Арбитражные суды служат примером для подражания для судов общей юрисдикции в Российской Федерации.

С. Структура судов

12. Российская судебная система строится на системе гражданского права, основные принципы которой кодифицированы в целом своде законов.

13. Основы российской судебной системы закреплены в Конституции и Федеральном конституционном законе "О судебной системе Российской Федерации". Эта система включает в себя все суды, в том числе федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации. Структура судебной системы подробно описана в докладе предшественника нынешнего Специального докладчика (A/HRC/11/41/Add.2, пункты 12–16).

III. Вызовы в вопросах независимости и беспристрастности судебной власти и надлежащего отправления правосудия

А. Независимость и беспристрастность судей

14. Во время своей поездки Специальный докладчик неоднократно слышала утверждения о том, что судебным работникам прямо или косвенно угрожают, оказывают на них неправомерное влияние, вмешиваются в их работу и оказывают на них давление, что продолжает негативно отражаться на их независимости и беспристрастности. Независимая судебная власть крайне необходима для того, чтобы суды могли выполнять свою демократическую роль блюстителей верховенства права в стране, обеспечивая равенство перед законом всех, включая государственных служащих.

15. Специальный докладчик обеспокоена многочисленными сообщениями о предпринимаемых как государственными властями, так и частными субъектами попытках контролировать судебную систему, т.е. оказывать на нее влияние, которое часто называют "телефонное правосудие". Хотя время от времени ей говорили, что "телефонное правосудие" больше не существует, многие собеседники отмечали, что практика вмешательства представителей исполнительной власти или иных влиятельных заинтересованных сторон в судебной системе по-прежнему не изжита.

16. Сообщается, что в некоторых регионах, особенно в небольших или отдаленных районах, судьи поддерживают тесные связи с исполнительной властью и органами прокуратуры. Вопреки запрещению такого вмешательства законом оно, судя по сообщениям, происходит регулярно и является одним из важнейших факторов, подрывающих независимость и беспристрастность судебной системы. Тревожное ощущение того, что судьи знают, какое они вынесут решение еще до завершения судебного разбирательства, подкрепляется частым отсутствием обоснования выносимых приговоров, в том числе решений о заключении под стражу до суда.

1. Порядок назначения судей

17. Судьи Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Другие федеральные судьи назначаются Президентом Российской Федерации по представлению соответствующей квалификационной коллегии судей. Мировые судьи и судьи конституционных (уставных) судов, в свою очередь, избираются местным законодательным органом или населением, согласно соответствующему региональному законодательству. Специальный докладчик обеспокоен тем, что в рамках действующего механизма назначения судей они могут подвергаться неправомерному политическому давлению. Метод, предусматривающий назначение или представление Президентом Российской Федерации, может оказывать существенное влияние на позицию и поведение судей, в частности по отношению к представителям исполнительной власти.

18. Квалификационные коллегии являются органами судебного саморегулирования, созданными на региональном (судебные квалификационные коллегии) и федеральном (Высшая квалификационная коллегия) уровнях. Они состоят из судей, представителей общественности и одного представителя Президента Российской Федерации и играют ключевую роль в назначении, повышении в должности и досрочном прекращении полномочий судей. Специальный докладчик считает, что следует избегать наличия в этих коллегиях любых представителей исполнительной власти и, по возможности, представителей законодательной власти. Независимость органа, отвечающего за назначение, от государственной исполнительной и законодательной власти имеет ключевое значение для противодействия политизации процесса назначения судей и сведения к минимуму вероятности того, что судьи будут в своей работе руководствоваться какими-либо неправомерными интересами, не соответствующими принципу справедливого и беспристрастного отправления правосудия.

19. Еще до самого назначения обеспокоенность вызывает процесс отбора судей. Хотя в законодательстве четко прописаны критерии, которые необходимо соблюсти, для того чтобы стать судьей, Специальный докладчик слышала утверждения о том, что на практике обязательная проверка кандидатов не отличается ни прозрачностью, ни анонимностью. Она обеспокоена сообщениями о том, что председатель того суда, где открывается вакансия, может оказывать и часто оказывает влияние на процесс отбора. Кроме того, существует реальная опасность того, что вновь назначенные судьи могут чувствовать себя в долгу перед председателем их суда. При наличии объективных, четких, основанных на заслугах, прозрачных и хорошо известных критериев отбора улучшается общественное понимание этого процесса и укрепляется вера в справедливый отбор или справедливое назначение. Во время завершения работы над подготовкой настоящего доклада правительство информировало Специального докладчика о том, что в Думе рассматривается ряд поправок, направленных на усовершенствование процесса проверки кандидатов.

20. Специальный докладчик слышала утверждения о том, что из-за действующих процедур отбора и назначения адвокаты, желающие заняться судебной практикой, подвергаются фактической дискриминации и редко добиваются успеха. Сообщается, что большинство судей прежде работали в качестве прокуроров, помощников судей или сотрудников правоохранительных органов. Хотя Специальный докладчик не смогла проверить достоверность этих утверждений, они свидетельствуют о серьезных изъянах в процедурах отбора и назначения. Такие процедуры должны быть безупречными, чтобы не могло сложиться впечатление, что они являются необъективными и дискриминационными.

2. Условия службы и гарантии пребывания в должности

21. Для обеспечения гарантий независимости судей необходимо, чтобы их статус, срок полномочий, независимость, безопасность, вознаграждение, условия службы, пенсионные права и пенсионный возраст были надлежащим образом закреплены в законе. За последние годы на всей территории Российской Федерации материальные условия службы федеральных судей существенно улучшились. Вместе с тем на региональном уровне, особенно в случае мировых судей, введение и применение мер по улучшению условий службы, как представляется, заняли больше времени и привели к менее ощутимым результатам.

22. Согласно Основным принципам, касающимся независимости судебных органов, "судьи, назначаемые или выборные, имеют гарантированный срок полномочий до обязательного выхода на пенсию или истечения срока полномочий, где таковой установлен" (принцип 12). В этой связи важным шагом по обеспечению независимости судей стала отмена трехгодичного испытательного срока в начале их трудовой деятельности. Однако сроки полномочий мировых судей по-прежнему ограничены.

3. Общественное восприятие и доверие

23. Специальному докладчику сообщили, что, согласно недавним опросам, население в целом крайне редко доверяет судебной власти. Считается, что судебная система коррумпирована и судьи в ней выносят решения по политическим соображениям, которые направлены лишь на защиту интересов государства. Отсутствие доверия к судебной системе, судя по всему, усугубляется еще и тем, что коррумпированными считаются также следователи, адвокаты и судебные приставы.

В. Отправление правосудия

1. Полномочия председателя суда

24. Специальный докладчик особенно обеспокоена сообщениями о чрезмерно широких полномочиях председателей судов, которые играют значительно большую роль, чем *primus inter pares*. Она слышала множество сообщений о том, что судьи получают указания или приказы от председателя их суда. В Бангалорских принципах поведения судей четко указано, что в тех случаях, когда решение по делу должно приниматься судьями самостоятельно, они действуют независимо от мнения других коллег по составу суда (принцип 1.4). Специальному докладчику сообщили также, что карьерный рост судей во многом зависит от председателя их суда, который играет решающую роль во всем – от продвижения по службе до наложения дисциплинарного взыскания.

25. Председатели и заместители председателей всех судов общей юрисдикции назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного суда на срок шесть лет с возможностью его однократного возобновления. Председатель Конституционного суда, Председатель Верховного суда и Председатель Высшего арбитражного суда назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Сообщается, что во многих судах, в частности на местном уровне, председатели судов часто поддерживают тесные связи с другими государственными органами, в том числе с исполнительными органами. Следует исключить такие контакты, поскольку они представляют угрозу для независимости, беспристрастности и объективности судебной власти.

2. Распределение дел

26. Специальный докладчик слышала утверждения о том, что надлежащие процедуры распределения дел между отдельными судьями, по всей видимости, отсутствуют. В судах общей юрисдикции дела среди судей распределяет председатель суда, что вызывает обеспокоенность, поскольку в отсутствие надлежащей и транспарентной процедуры распределения дел судебная система становится уязвимой для манипуляций, коррупции, внешнего и внутреннего давления и вмешательства. Особенно беспокоит то, что председатель суда может использовать действующую процедуру распределения дел в качестве средства поощрения или наказания судей или поручать резонансные дела судьям, на решения которых можно легко повлиять.

3. Применение норм международного и регионального права прав человека на национальном уровне

27. В Российской Федерации международные договоры, должным образом ратифицированные в соответствии с внутренними правовыми процедурами, становятся частью внутреннего законодательства государства и теоретически могут напрямую применяться национальными судами, и на них могут непосредственно ссылаться частные лица. Согласно заключению Верховного суда, решения Европейского суда по правам человека (далее – Европейский суд) незамедлительно исполняются соответствующими национальными властями. Верховный суд публикует все международные и региональные договоры, ратифицированные Российской Федерацией, а также решения Европейского суда. Верховный суд регулярно направляет также судей в Страсбург для прохождения подготовки по положениям Европейской конвенции о правах человека (далее – Европейская конвенция) и практике Европейского суда. Однако, несмотря на полноценное включение норм международного права в национальное законодательство и усилия Верховного суда по профессиональной подготовке своих судей, Специальный докладчик обеспокоена тем, что некоторые судебные работники по-прежнему воспринимают решения Европейского суда как вмешательство во внутренние дела государства и посягательство на их собственную независимость.

28. В 2007 году Верховный суд предписал судьям при вынесении своих решений использовать международные нормы и практику Европейского суда. 27 июля 2013 года Верховный суд принял еще одно постановление о применении Европейской конвенции и протоколов к ней национальными судами. Однако судьи по-прежнему в своих решениях крайне редко ссылаются на международные нормы и стандарты и международную или региональную судебную практику.

29. Российские власти не всегда исполняют решения Европейского суда. Комитет министров Совета Европы, который следит за исполнением решений Европейского суда¹, принял несколько решений и резолюций, призывающих Российскую Федерацию исполнять постановления Европейского суда. В целом власти выполняют лишь предписания Европейского суда, касающиеся выплаты денежной компенсации. Специальный докладчик подчеркивает, что власти обязаны принимать и другие меры по исправлению положения и устранению нарушений, предусмотренные соответствующими решениями Европейского суда, в том числе выполнять предписания по внесению поправок в законодательство

¹ См. статью 46 Европейской конвенции о правах человека с поправками, внесенными в нее Протоколом № 11.

для недопущения дальнейших нарушений, а также принимать отдельные меры, такие как возобновление судебного разбирательства. Недавние законодательные поправки, похоже, свидетельствуют о том, что власти принимают меры по решению данного вопроса.

4. Доступ к информации и транспарентность

30. Специальный докладчик приветствует прогресс, достигнутый государством в повышении транспарентности системы отправления правосудия, в том числе благодаря принятию закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации".

31. Однако она обеспокоена тем, что на практике в некоторых случаях населению по-прежнему сложно получить доступ к судебным решениям, в частности вынесенным мировыми судьями, а также к информации о правовых процедурах. Стремясь к решению данного вопроса, Верховный суд разработал программу обеспечения доступа к информации, направленную на публикацию информации о решениях, принятых национальными судами, и о ходе судебных разбирательств, включая приостановленные слушания или дела.

32. Специальный докладчик выражает также сожаление по поводу того, что информация обо всех судебных процессах на всех уровнях общенациональной судебной системы все еще недоступна для населения в Интернете. Некоторые заинтересованные стороны с сожалением отмечают, что аудиозаписи слушаний все еще не являются обязательными и что протоколы слушаний не всегда составляются или не всегда доступны общественности. Часто сторонам судебного процесса не предоставляются протоколы по окончании слушания. В результате этого протоколы можно перерабатывать и корректировать с учетом принятого решения, что может негативно сказываться на праве людей надлежащим образом готовить свою защиту или подавать апелляционную жалобу.

33. Согласно полученной информации, Высший арбитражный суд достаточно активно начал вводить изменения и оценивать эффективность работы своих судов. Арбитражная судебная система создала электронную систему обмена документами между судами, базу данных с информацией о судебных процедурах, в том числе обо всех судебных решениях, а также современную и эффективную электронную систему распределения дел. В результате этого арбитражные суды считаются наиболее эффективными судами в Российской Федерации и пользуются бóльшим общественным доверием, чем суды общей юрисдикции.

С. Подотчетность и дисциплинарная ответственность судей

34. Рассмотрением жалоб дисциплинарного характера в Российской Федерации занимаются квалификационные коллегии судей. Высшей квалификационной коллегией судей на рассмотрение жалобы отводится три месяца, а квалификационные коллегии судей на региональном уровне обязаны вынести решение за один месяц. В настоящее время в их распоряжении имеются три варианта дисциплинарных мер: замечание, предупреждение и досрочное прекращение полномочий.

35. В 2010 году было учреждено Дисциплинарное судебное присутствие в качестве специального федерального суда, рассматривающего апелляционные жалобы на решения, принятые квалификационными коллегиями, в том числе Высшей квалификационной коллегией, о досрочном прекращении полномочий судей. Дисциплинарное судебное присутствие не уполномочено рассматривать

апелляционные жалобы на решения о других дисциплинарных мерах. Дисциплинарное судебное присутствие состоит из шести судей – трех судей Верховного суда и трех судей Высшего арбитражного суда. До создания Дисциплинарного судебного присутствия такие жалобы рассматривались Верховным судом. Решения, выносимые Дисциплинарным судебным присутствием, являются окончательными. По информации, полученной от правительства, принятый в первом чтении Думой в январе 2014 года законопроект предусматривает упразднение Дисциплинарного судебного присутствия. Вместо Дисциплинарного присутствия в Верховном суде будет создана новая дисциплинарная коллегия.

36. Хотя инициатива применения дисциплинарных мер может исходить от разных источников (судьи, другие государственные учреждения или сотрудники, или представители общественности и т.д.), Специальный докладчик обеспокоена той ролью, которую могут играть в этой связи председатели судов. Согласно информации, поступившей к ней из различных источников, председатели судов обладают широкими полномочиями, в том числе в отношении выступления с инициативой о применении дисциплинарных мер, и в некоторых случаях могут злоупотреблять своим положением для неправомерного воздействия на решения других судей этого же суда.

37. Специальный докладчик с обеспокоенностью слышала утверждения о том, что на практике полномочия судей могут быть досрочно прекращены из-за принятых ими решений, в частности из-за высокого показателя оправдательных приговоров или из-за освобождения подозреваемого из-под стражи. Как представляется, в ряде резонансных дел полномочия судей досрочно прекращались из-за того, что они предпочли следовать закону, а не выполнять полученные указания. Даже в деле, по которому Европейский суд признал факт нарушения статьи 10 Конвенции², уволенная судья получила компенсацию, но не была восстановлена в должности. Поэтому судьи не желают выносить решения, которые могут расходиться с взглядами или указаниями председателя их суда, опасаясь негативных для себя последствий или даже досрочного прекращения их полномочий.

38. Специальный докладчик встревожена тем, что, согласно сообщениям, за последние годы были досрочно прекращены полномочия нескольких сотен судей; в среднем ежегодно досрочно прекращаются полномочия около 40–50 судей. Даже с учетом размеров страны и числа судей (примерно 30 000) эти показатели велики. В ходе своей поездки она, в частности, отметила отсутствие временных ограничений для возбуждения дел о применении дисциплинарных мер в отношении судей. По всей видимости, в некоторых случаях, когда возникают подозрения относительно неправомерного поведения судей, вместо проведения надлежащего расследования и назначения дисциплинарного разбирательства власти, обладающие инкриминирующей информацией, сохраняют ее в качестве компрометирующего материала и используют для оказания существенного давления на судей. В порядке позитивного развития событий Специальный докладчик информировала о том, что 3 июля 2013 года была принята поправка к закону "О статусе судей в Российской Федерации", согласно которой устанавливается, что дисциплинарное разбирательство в отношении судей не может назначаться по истечении двухлетнего срока со дня совершения ставшего предметом жалобы дисциплинарного проступка или срока шесть месяцев со дня предполагаемого выявления дисциплинарного проступка при условии, что он выявлен не позднее, чем через два года после самого проступка. Новые по-

² *Кудешкина против России*, № 29492/05, 26 февраля 2009 года.

ложения представляют собой существенную гарантию и должны неукоснительно соблюдаться.

39. В декабре 2012 года был принят новый Кодекс судейской этики. Однако многие люди утверждают, что этот кодекс лишь служит предлогом для наложения дисциплинарных взысканий, чтобы избавиться от неугодных и/или не выполняющих указания судей.

40. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что дисциплинарные взыскания должны быть беспристрастными, объективными и транспарентными и должны быть направлены на привлечение судей и других судебных работников к ответственности в случае их ненадлежащего поведения или невыполнения ими служебных обязанностей. Кроме того, она хотела бы особо отметить, что, согласно Основным принципам, касающимся независимости судебных органов, судьи имеют право на справедливое судебное разбирательство в соответствии с надлежащей процедурой, которая подлежит независимой проверке. Поэтому дисциплинарные взыскания не следует использовать в качестве средства давления, угроз или контроля в отношении судей и судебных работников.

D. Справедливое судебное разбирательство и справедливый судебный процесс

1. Заключение под стражу до суда

41. Специальный докладчик серьезно обеспокоена сообщениями о том, что мера пресечения в виде заключения под стражу до суда назначается судьями скорее как правило, чем как исключение. В национальном законодательстве предусмотрено, что заключение под стражу до суда должно быть исключительной мерой и судьи должны четко объяснять в своих решениях, почему в том или ином конкретном случае нецелесообразно применять альтернативные меры. Специальный докладчик была информирована о случаях, когда обвиняемые заключались под стражу до суда, хотя максимальной предусмотренной законом мерой наказания за предположительно совершенное ими правонарушение являлся штраф. Такие примеры недопустимы, поскольку они искажают суть закона и принцип законности.

42. Нередко отмечаются случаи продолжительного содержания под стражей в предварительном заключении, и в некоторых случаях лица содержатся в предварительном заключении дольше максимального срока, который может быть им назначен по приговору суда. Мотив сложности того или иного дела не может приводиться в качестве законного обоснования продолжительного содержания под стражей в предварительном заключении.

2. Презумпция невиновности

43. Специальный докладчик обеспокоена тем, что власти не решили проблемы, связанные с соблюдением основополагающего принципа презумпции невиновности. Этот принцип закреплен в Конституции и Уголовно-процессуальном кодексе, и бремя доказывания обоснованности обвинений лежит на стороне обвинения. Вместе с тем, как отметил ее предшественник, в большинстве судебных помещений, где проводятся разбирательства по уголовным делам, по-прежнему имеются металлические клетки, в которых содержатся обвиняемые (A/HRC/11/41/Add.2, пункт 37). Некоторые судебные помещения были модернизированы, и в них вместо простых металлических клеток появились деревян-

ные застекленные боксы. Утверждается, что такие клетки и боксы используются для обеспечения безопасности подсудимых.

44. Содержание подсудимых в ходе судебного процесса в таких конструкциях, будь то металлические клетки или деревянные боксы, является серьезным нарушением принципа презумпции невиновности. Некоторые судьи заявляли, что такие клетки не считаются проблемой, что ставит под сомнение понимание ими этого основополагающего правового принципа.

45. Еще одной смежной проблемой является крайне малый показатель вынесения оправдательных приговоров. Как указывалось бывшим Специальным докладчиком, он составляет около 1 процента (A/HRC/11/41/Add.2, пункт 37), что заставляет предположить, что принцип презумпции невиновности на практике последовательно не применяется. Как сообщают многочисленные источники, судьям легче проигнорировать ненадлежащее качество расследования, чем взять на себя ответственность за оправдание обвиняемого. По всей видимости, некоторые судьи не знают о своей обязанности оправдывать обвиняемого в случае, если сторона обвинения не предоставляет достаточных доказательств для его преследования в судебном порядке. Сообщается также, что в других случаях сторона обвинения оказывает давление на судей, с тем чтобы они вынесли обвинительный приговор. Интересно то, что, как представляется, такой подход не распространяется на государственных служащих и сотрудников правоприменительных органов, в случае которых, судя по сообщениям, вероятность вынесения оправдательного приговора за совершение правонарушения в 20 раз выше, чем в случае других лиц.

3. Равенство состязательных возможностей

46. Закрепленное в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах право на равенство перед судами и трибуналами гарантирует соблюдение принципов равного доступа к суду и равенства состязательных возможностей и обеспечивает одинаковое обращение со сторонами судебного процесса без какой-либо дискриминации (ССПР/С/ГС/32, пункты 12 и 13). Равенство состязательных возможностей предполагает, что одни и те же процессуальные права должны обеспечиваться всем сторонам, за исключением случаев, когда различия предусматриваются законом и могут быть оправданы по объективным и разумным основаниям, не ставящим подсудимого в фактически невыгодное положение и не подвергающим его иному несправедливому отношению. Этот принцип применяется и в гражданском судопроизводстве и требует, в частности, чтобы каждой стороне была предоставлена возможность оспорить все доводы и доказательства, предоставленные другой стороной.

47. Многие источники жаловались на то, что адвокатам в Российской Федерации не предоставляется такой же доступ к материалам и доказательствам, как стороне обвинения. Во многих случаях адвокатам предоставляется крайне ограниченное время на изучение доказательств, имеющихся в распоряжении органов прокуратуры. Представляется, что при таких обстоятельствах адвокатам крайне сложно подготовиться к защите в рамках своих дел и надлежащим образом представлять своих клиентов.

48. Кроме того, складывается общее представление, что сторона защиты не играет существенной роли в судебном процессе. В соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом адвокаты имеют право собирать документацию и доказательства по делу, т.е. проводить своего рода параллельное расследование, однако на практике, как сообщается, они могут лишь включать информацию, полученную от следователей или стороны обвинения. Следователи вряд ли бу-

дуг включать оправдательные доказательства, а без их разрешения следственные материалы не могут заслушиваться в суде. Сообщается, что в некоторых случаях адвокаты не допускались в судебные помещения, несмотря на предъявление ими своих удостоверений.

Е. Доступ к правосудию

1. Суды присяжных

49. Закон предусматривает использование судов присяжных в отношении ограниченной категории тяжких преступлений. Как представляется, один из наиболее значимых результатов использования судов присяжных заключается в том, что в таких случаях показатели вынесения оправдательных приговоров намного выше, чем в случае рассмотрения дел судьями: около 20 процентов по сравнению с 1 процентом в случае дел, рассматриваемых судьями. Такое различие в показателях вынесения оправдательных приговоров объясняется несколькими причинами, в частности, тем, что: а) присяжные действительно изучают материалы дела и представленные доказательства, которые часто являются крайне несостоятельными; б) в отличие от судей присяжные не боятся оправдывать обвиняемых, поскольку это никак не сказывается на их работе; и с) в целом оказывать давление на всех членов коллегии присяжных гораздо сложнее.

50. Как представляется, для сторонников системы присяжных суды присяжных подарили надежду на более справедливое, независимое и беспристрастное отправление правосудия. Их оппоненты, к которым, по сообщениям, относятся, среди прочих, сотрудники органов прокуратуры и представители исполнительной власти, пытались и в определенной степени смогли добиться постепенного уменьшения роли и сужения юрисдикции судов присяжных. В соответствии с новым проектом закона о потерпевших, который рассматривается в настоящее время Думой в первом чтении, исключается возможность использования суда присяжных в случае некоторых категорий потерпевших, таких как несовершеннолетние лица. Однако сторонники судов присяжных все-таки проводят кампанию по расширению их юрисдикции; был разработан законопроект, распространяющий юрисдикцию судов присяжных не только на региональный, но и на районный уровень.

51. Согласно полученной информации, около 25 процентов оправдательных приговоров, вынесенных присяжными, впоследствии отменяются, и, следовательно, соответствующие дела передаются обратно в нижестоящие суды, в которых система присяжных не используется. По мнению бывшего Специального докладчика, еще одну проблему представляет отбор присяжных (A/HRC/11/41/Add.2, пункт 26). Присяжных следует выбирать в случайном порядке. В действительности же никакие проверки не проводятся. Специальный докладчик слышала о случаях, когда не имеющие отношения к процессу отбора лица имели доступ к спискам потенциальных присяжных, что подрывало случайный характер этого процесса. Она хотела бы подчеркнуть, что суды присяжных не всегда бывают беспристрастными, поскольку на присяжных может оказываться давление, особенно в небольших общинах, где существуют крепкие семейные или племенные связи. Однако это должно служить не основанием для сужения юрисдикции института присяжных, а стимулом к укреплению процедур отбора присяжных и их защиты, а также к обеспечению создания и соблюдения всех гарантий их независимости.

2. Исполнение судебных решений

52. Вопрос об исполнении судебных решений в Российской Федерации по-прежнему вызывает серьезную обеспокоенность, несмотря на то, что Конституционный суд четко указал в одном из решений, что неисполнение судебных приговоров представляет собой нарушение конституционных прав. Масштабы этой проблемы крайне велики: сообщается, что исполняется лишь 50–60 процентов судебных постановлений. Неисполнение судебных решений является основной причиной подачи жалоб на Российскую Федерацию в Европейский суд.

53. Органы, отвечающие за исполнение судебных решений, подчиняются Министерству юстиции. Сообщается, что им сложно выполнять весь огромный объем имеющейся работы и, по всей видимости, они сталкиваются с серьезными организационными трудностями. Сообщается также, что в этих органах широко распространена коррупция. По имеющейся информации, судебные приставы получают небольшую зарплату, поэтому подвержены коррупции.

54. Для исправления этой ситуации в 2010 году был принят Федеральный закон "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок". Главным предметом Закона является обеспечение компенсации пострадавшим, однако выражалась надежда, что со временем он побудит власти к непосредственному рассмотрению проблемы неисполнения судебных решений. Вместе с тем, большинство собеседников назвали неисполнение судебных решений одной из главных проблем, касающихся доступа к правосудию. На данный момент пока еще не понятно, как на практике выполняется этот федеральный закон и привел ли он к каким-нибудь положительным результатам в рамках более общего вопроса о неисполнении судебных решений.

55. Специальный докладчик полагает, что, если за исполнение судебных решений будет по-прежнему отвечать Министерство юстиции, исполнительная власть должна обеспечить надежные гарантии недопущения какого-либо вмешательства в судебные решения или ненадлежащего контроля за их исполнением.

3. Правовая помощь

56. Право на бесплатную правовую помощь, закрепленное в федеральном законодательстве, предоставляется лишь в уголовном судопроизводстве, за исключением крайне редких случаев, когда правовая помощь должна предоставляться в рамках гражданского судопроизводства.

57. Адвокаты стороны защиты назначаются *ex officio*, и их назначение относится к исключительной компетенции коллегий адвокатов. Внимание Специального докладчика было обращено на серьезную проблему, которая непосредственно влияет на качество работы назначенных судом адвокатов и заключается в том, что их зарплата несоразмерно мала и составляет около 17 долл. США в день по сравнению с примерно 40 долл. США, которые они бы могли получать за предоставление обычной консультации. Кроме того, эта сумма совершенно несоразмерна объему предоставляемых ими услуг. В результате этого назначенные адвокаты в нарушение своих профессиональных обязанностей не всегда должным образом защищают интересы своих клиентов. Часто для предоставления такой правовой помощи назначаются менее квалифицированные и менее опытные адвокаты.

58. Федеральное законодательство о правовой помощи не предусматривает помощь потерпевшим и помощь в случае неуголовных дел. Таким образом, правовая помощь не доступна лицам, обвиняемым в административных правонарушениях, которые иногда предусматривают наказания, схожие с теми, которые назначаются по уголовным делам, или же потерпевшим, которые участвуют в уголовном или гражданском процессе. Нелегальные мигранты, которые могут до двух лет содержаться в специальных центрах, также не имеют право на юридическую помощь.

59. Некоторые регионы уже начали устранять пробелы в законодательных положениях о правовой помощи путем принятия собственных законов о расширении критериев, дающих право на ее получение. Например, в Санкт-Петербурге теперь есть городской закон о предоставлении бесплатной правовой помощи малоимущим гражданам. В Нижнем Новгороде коллегия адвокатов создала специальное подразделение по предоставлению правовой помощи. Также проводится работа по предоставлению правовой помощи в рамках юридических клиник при университетах. С января 2013 года все жители Ростовской области получили право на юридическую помощь в случае любых судебных разбирательств.

60. НПО часто предоставляют определенную правовую помощь лицам, которые в соответствии с федеральным законодательством не имеют права на бесплатную правовую помощь. Специальный докладчик считает их работу бесценной. В этой связи она крайне обеспокоена обысками и проверками служебных помещений НПО и изъятиями их документов, которые начались по указанию Генерального прокурора незадолго до ее приезда и участились сразу же после ее отъезда. Сообщается, что проверки вопреки положениям закона проводились невзирая на то, что не поступало никакой информации о реальных или предположительных нарушениях.

61. По сообщению Министерства юстиции, в настоящее время обсуждается вопрос о внесении законодательных поправок для обеспечения предоставления правовой помощи квалифицированными специалистами в полном соответствии с международными стандартами. В мае 2013 года была запланирована встреча с Международной ассоциацией юристов для обсуждения этого вопроса.

4. Система административных судов

62. Административные дела рассматриваются судами общей юрисдикции или арбитражными судами, однако ряд собеседников поддержали идею создания системы административных судов. В настоящее время в Российской Федерации существует Кодекс об административных правонарушениях, однако административно-процессуальный кодекс пока отсутствует, что дает возможность судьям выносить произвольные и потенциально суровые решения по делам о нарушении административного права, в частности по административным правонарушениям, совершенным в рамках мирных протестов. Кроме того, в условиях отсутствия административно-процессуального кодекса судьям сложно должным образом рассматривать жалобы на действия государственных органов, включая их административные решения, или на их бездействие. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что в мае 2013 года Дума, в конечном счете, одобрила в первом чтении проект федерального административно-процессуального кодекса.

63. Как заявили некоторые собеседники, основная причина, мешающая созданию административных судов, связана с финансовым бременем. Часть людей поддерживает идею создания специальных административных палат в судах

общей юрисдикции в качестве первоначальной и более экономичной меры. Административно-процессуальный кодекс не предполагает создания отдельной системы административных судов; компетенцией по рассмотрению административных дел наделяются суды общей юрисдикции. Независимо от формы будущей системы необходимо, чтобы судьи были соответствующим образом подготовлены.

64. Повторяя одну из рекомендаций предыдущего Специального докладчика, нынешний Специальный докладчик настоятельно призывает российские власти незамедлительно принять всеобъемлющий административно-процессуальный кодекс и серьезно рассмотреть возможность создания системы административных судов в качестве одного из средств укрепления механизмов борьбы с коррупцией и обеспечения ответственности государственных должностных лиц (A/HRC/11/41/Add.2, пункт 97).

Е. Ювенальная юстиция и модель Ростовской области

65. В ходе своей поездки Специальный докладчик имела возможность посетить Ростовскую область, которая стала первой из всех областей России, начавшей проводить комплексную реформу системы ювенальной юстиции. Эта инициатива основана на постановлении Пленума Верховного суда 2000 года, в котором была отмечена необходимость приведения системы ювенальной юстиции в Российской Федерации в соответствие с международными правозащитными стандартами. Дальнейшие изменения основывались на постановлении Пленума Верховного суда 2003 года, в котором отмечено, что российские судьи обязаны действовать непосредственно в рамках международных норм и стандартов, которые в случае конфликта должны превалировать над внутренним законодательством.

66. Реформа была разработана судьями Ростовского областного суда и реализована благодаря совместным усилиям Ростовского областного суда, руководства Судебного департамента Ростовской области и Программы развития Организации Объединенных Наций. В разработке этой программы важную роль сыграли семинары и конференции с участием судей, прокуроров, представителей законодательных и административных органов, социальных служб и зарубежных экспертов.

67. Ростовская модель основана на использовании реабилитационного подхода в ювенальной юстиции, который предполагает четыре основных элемента: а) специализацию судей; б) специализацию судебного аппарата, в частности вовлечение социальных работников в работу судов; в) создание необходимой региональной правовой и институциональной базы, включая эффективную систему социальных услуг; и д) создание механизмов координации деятельности всех субъектов, работающих в сфере ювенальной юстиции. Комплексная модель ювенальной юстиции основана на принципе наилучшего обеспечения интересов ребенка.

Г. Органы прокуратуры

68. Согласно некоторым источникам, прокуратура – наименее реформированное учреждение в Российской Федерации. Утверждается, что прокуратура пользуется чрезмерными привилегиями в уголовных делах и при выполнении своих общих надзорных функций. Как сообщается, в рамках системы уголовно-

го правосудия прокуратура играет значительную роль в оказании давления на судей; в прошлом в связи с невыполнением указаний прокуратуры были досрочно прекращены полномочия нескольких судей.

69. Прокуроры имеют также широкие полномочия по надзору за деятельностью исполнительных и законодательных, следственных и административных органов. Таким образом, прокуратура может потребовать от работников этих органов предоставить объяснения по любому вопросу, входящему в сферу контроля или надзора прокуратуры. Основания для применения ее надзорных полномочий чрезмерно широки, и все связанные с этим процессуальные действия следует уточнить в законодательном порядке. Как рекомендовал предыдущий Специальный докладчик (A/HRC/11/41/Add.2, пункт 100), следует рассмотреть вопрос о передаче этих надзорных функций независимому органу, не связанному с прокуратурой или судебной властью.

70. В Российской Федерации Генеральный прокурор и заместитель Генерального прокурора назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента. Другие федеральные прокуроры назначаются Генеральным прокурором. Нефедеральные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с соответствующим региональным субъектом и подчиняются исключительно Генеральному прокурору Российской Федерации. Как представляется, в законодательстве не предусмотрено никаких оснований для досрочного прекращения полномочий, что, по мнению Специального докладчика, открывает путь для всякого рода неправомерного давления и влияния на прокуроров, в частности со стороны исполнительных органов.

71. В сентябре 2007 года был создан Следственный комитет для разделения таких двух функций, как предварительное расследование и обвинение. Цель разделения этих двух функций заключается в устранении фактической или предположительной необъективности при проведении расследований, особенно в связи с делами о коррупции или делами с участием государственных должностных лиц.

72. Следственный комитет обладает исключительными полномочиями по проведению предварительного расследования по тяжким и особо тяжким преступлениям, таким как изнасилование и убийство. Полиция расследует обычные преступления, не подпадающие под юрисдикцию Следственного комитета. Полиция по-прежнему расследует большее число дел, чем Следственный комитет; полиция занимается расследованием административных правонарушений, которые предусматривают судебное преследование и возможность назначения наказания в виде лишения свободы.

73. Хотя правовой надзор за всеми расследованиями по-прежнему осуществляет прокуратура, трения и соперничество в вопросе о том, кто на самом деле отвечает за процесс расследований, по-прежнему сохраняются.

74. Под сомнение ставились сам смысл существования, эффективность и качество работы Следственного комитета. Следователей, как и полицейских, часто обвиняют в злоупотреблении властью и коррупции. В ответ на такую критику в 2012 году в Следственном комитете был создан специальный отдел, занимающийся преступлениями, совершенными сотрудниками правоприменительных органов. Однако, как сообщается, этому специальному отделу не хватает кадровых ресурсов; по имеющейся информации, огромный объем работы возложен на 60 сотрудников, сфера компетенции которых распространяется на всю страну. За исключением нескольких дел, деятельность этого специального от-

дела пока не привела ни к каким конкретным положительным результатам, что неудивительно, учитывая предоставленные в его распоряжение средства.

75. Специальный докладчик особо обеспокоена сообщениями о том, что утверждения о применении пыток, в частности пыток в ходе допросов или предварительного заключения, должным образом не расследуются. Вследствие этого, как представляется, показания, полученные под пытками, по-прежнему используются в нарушение соответствующих международных норм, в частности таких, как Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, в соответствии с которыми запрещается использовать показания, полученные с помощью таких методов, и необходимо принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы лица, ответственные за применение таких методов, привлекались к суду (принцип 16).

Н. Адвокаты

76. В Российской Федерации Федеральный закон "Об адвокатской деятельности и адвокатуре" гарантирует независимость адвокатской профессии путем предоставления адвокатам ряда надежных прав. Тем не менее, Специальному докладчику стало известно, что этот закон не всегда выполняется и соблюдается. Ей сообщили также о попытках внести изменения в законодательство, регулирующее роль и независимость адвокатуры, которые ограничили бы эту независимость.

77. Коллегия адвокатов представляет собой самоуправляющийся независимый орган. В каждой адвокатской палате существуют квалификационные комиссии, отвечающие, среди прочего, за проведение экзаменов, отбор и наложение дисциплинарных взысканий. При этом в каждую квалификационную комиссию входит представитель соответствующего федерального или регионального органа юстиции. Кроме того, регистрацией адвокатов занимается Министерство юстиции. В этой связи Специальный докладчик обеспокоена тем, что адвокатура, таким образом, может регулироваться или контролироваться исполнительной властью.

78. То, что за регистрацию адвокатов отвечает исполнительная власть, вызывает обеспокоенность и противоречит Основным принципам, касающимся роли юристов. Действительно, хотя от адвокатов не требуется, чтобы они были такими же беспристрастными, как судьи, они, как и судьи, не должны подвергаться никакому внешнему давлению и воздействию. Когда адвокаты не могут свободно и независимо исполнять свои обязанности, открываются возможности для частных и государственных субъектов, стремящихся оказать влияние на судебный процесс или контролировать его путем оказания давления на адвокатов и вмешательства в их работу.

79. Специальный докладчик встревожена информацией об огромном количестве препятствий, с которыми сталкиваются адвокаты, а также масштабах угроз и нападения, которым ежедневно подвергаются некоторые адвокаты лишь из-за того, что они хотят исполнять свои профессиональные обязанности и представлять интересы своих клиентов. Адвокаты иногда сталкиваются с непреодолимыми трудностями, пытаясь встретиться со своими клиентами наедине и получить доступ к протоколам судебных заседаний и материалам судебных дел. Кроме того, сообщается, что нередко следователи подделывают подписи адвокатов на документах, представляемых в суде. В некоторых крайних случаях адвокаты не допускались в судебные помещения. В большинстве случаев судьи потворствуют таким нарушениям прав и привилегий адвокатов или непосредст-

венно участвуют в их совершении. Вследствие этого слишком часто на судебных процессах адвокаты не играют никакой значимой роли независимо от того, насколько убедительными могут быть их аргументы.

1. Сохранение адвокатской тайны

80. Хотя такая практика запрещена в соответствии с российским законодательством, по всей видимости, в некоторых регионах адвокатов стали допрашивать в качестве свидетелей с целью отстранения их от участия в судебных процессах. Эта практика – вопиющее нарушение основополагающего принципа конфиденциального характера любых сношений между юристами и их клиентами, который предусмотрен, среди прочего, в принципе 22 Основных принципов, касающихся роли юристов.

2. Давление, угрозы, нападения и убийства

81. В некоторых регионах Российской Федерации адвокаты становятся объектом противоправных действий в связи с исполнением ими своих профессиональных обязанностей. Адвокаты подвергаются угрозам, запугиваниям, нападениям, необоснованным преследованиям и в крайних случаях становятся жертвами убийств. Такие действия совершают как государственные, так и негосударственные субъекты. Специальный докладчик особенно обеспокоен положением адвокатов, работающих на Северном Кавказе. В условиях терроризма и проведения контртеррористических операций мужественные адвокаты, продолжающие исполнять свои профессиональные обязанности, живут в постоянном страхе.

82. Адвокаты, участвующие в рассмотрении политически деликатных дел, также особенно уязвимы перед давлением и регулярно сталкиваются с угрозами своей безопасности.

83. Во многих регионах страны атмосфера безнаказанности, царящая вокруг таких гонений на адвокатов, оказывает на них сильное демотивационное воздействие, негативно сказываясь на качестве их работы, и вынуждает их отказываться от некоторых видов дел и жить в постоянном страхе вследствие того, что они или их семьи могут подвергнуться опасности из-за их работы.

I. Профессиональная подготовка и укрепление потенциала

84. Большинство собеседников, с которыми встречалась Специальный докладчик в ходе ее поездки, признавали важное значение качественного образования, профессиональной подготовки и программ по укреплению потенциала всех работников судебной системы для обеспечения независимого, беспристрастного и эффективного отправления правосудия.

85. Созданная в 1998 году Российская академия правосудия проводит регулярные учебные курсы и подготовку для судей и судебных работников на всех уровнях. В Академии имеется также юридический факультет, на котором проходят обучение около 80 000 слушателей. Академия испытывает нехватку финансирования, так как находится на государственном обеспечении, а также нехватку технических средств, в частности для проведения видеоконференций, которые могли бы облегчить учебный процесс.

86. Как уже отмечалось выше, в соответствии с законом вновь назначенные судьи должны проходить первоначальную практическую подготовку. Было также введено обязательное непрерывное образование для судей, которые должны

проходить профессиональную подготовку раз в три года. Специальный докладчик был информирован о том, что такая подготовка обычно проходит в Российской академии правосудия.

87. Оценить эффективность такой подготовки не так просто, однако некоторые собеседники сообщили Специальному докладчику, что даже после прохождения подготовки в этой академии многие судьи по-прежнему не осведомлены о законодательстве, касающемся иммигрантов и беженцев, а также о региональных и международных правозащитных нормах и судебной практике Европейского суда.

IV. Выводы

88. В декабре 2013 года Российская Федерация отмечала двадцатую годовщину своей Конституции. С момента падения советского режима система правосудия была существенно реформирована в соответствии с основополагающими требованиями демократии и верховенства права.

89. Хотя все усилия по укреплению независимости судебной власти и ликвидации политического подчинения судебных работников можно только приветствовать, программы реформирования, включая новое законодательство, все еще не полностью реализованы. Необходимо, чтобы все заинтересованные стороны в судебной системе, в том числе представители гражданского общества, участвовали в осуществлении этих реформ и новых законов, с тем чтобы Российская Федерация могла двигаться вперед в деле укрепления демократии.

90. Крайне важно, чтобы в сознании общественности и властей, в том числе судебной власти, полностью укоренились изменения, осуществленные после распада советской системы, с тем чтобы покончить с общественным восприятием судебной системы как пережитка старого режима. Для этого потребуются принять конкретные меры на основе демократических концепций, введенных Конституцией. Действительно, в равной степени важны как само отправление правосудия, так и его восприятие. Следует в безотлагательном порядке устранять любые признаки общественного недоверия и принимать конкретные меры для восстановления связи населения с судебной властью, которая существует для обеспечения соблюдения его прав. В частности, одна из таких мер должна заключаться в незамедлительном запрещении использования клеток в помещениях уголовных судов, с тем чтобы защитить принцип презумпции невиновности и тем самым укрепить гарантии справедливого судебного разбирательства.

91. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что, будучи ключевым элементом демократии, независимость судебной власти предполагает как независимость отдельных судей, так и институциональную независимость судебной системы в целом. В этой связи следует избегать любого неправомерного ущемления независимости судебной власти, такого как назначение судей исполнительными органами. Кроме того, нельзя допускать, чтобы на судей и адвокатов оказывалось давление, им угрожали и, в крайних случаях, их убивали в обстановке полной безнаказанности. Любые случаи прямых или косвенных угроз в адрес судей, прокуроров или адвокатов, оказания на них неправомерного воздействия или давления, или вмешательства в их работу должны незамедлительно пресекаться во избе-

жание серьезных последствий для независимости системы отправления правосудия и обеспечения верховенства закона в Российской Федерации.

92. Специальный докладчик напоминает о том, что крайне важно сохранить уже достигнутые результаты и при этом продолжать принимать комплексные краткосрочные и долгосрочные меры, направленные на решение выявленных трудностей и вызовов.

V. Рекомендации

93. Специальный докладчик хотела бы вынести следующие рекомендации для содействия укреплению независимости и беспристрастности судебной системы. Она с беспокойством отмечает, что многие из проблем, выявленных предыдущим Специальным докладчиком в 2008 году, все еще не решены и что некоторые из его рекомендаций так и не были выполнены.

Государственная программа развития судебной системы

94. Новую федеральную целевую программу "Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы" следует выполнять при полноценном и осознанном участии работников судебных органов, в том числе Верховного суда, а также других заинтересованных сторон, таких как адвокаты и члены коллегий адвокатов. Специальный докладчик хотела бы получить дополнительную информацию о мерах, которые федеральные власти планируют принять для реализации этой новой программы и оценки ее результатов.

Независимость судебной власти

95. Всем государственным учреждениям в Российской Федерации следует уважать и поддерживать независимость судебной власти. Необходимо незамедлительно пресекать случаи посягательства на институциональную и индивидуальную независимость судей и возникающие для нее угрозы, при необходимости проводить расследования и преследовать и наказывать в судебном порядке виновных. Следует разрабатывать и осуществлять на практике конкретные меры по защите системы отправления правосудия и отдельных судей.

96. Судьи должны отбираться только по деловым качествам на основе объективных и транспарентных конкурсных экзаменов, проводимых, по крайней мере, частично, в письменном виде и анонимно.

97. Все судьи должны отбираться и назначаться независимым органом с многосторонним и сбалансированным составом, в котором существенную роль играют судьи. В этой связи следует пересмотреть состав квалификационных коллегий и процедуры назначения их членов, а также принять меры для обеспечения их полной независимости и недопущения оказания на них политического влияния. Назначения судей не должны производиться исполнительными органами.

98. Процедуры отбора и назначения должны быть транспарентными, и необходимо обеспечить доступ общественности к соответствующим протоколам.
99. Срок полномочий всех судей, включая мировых судей, не должен ограничиваться.
100. Должны соблюдаться четкие процедуры и объективные критерии повышения судей по службе.
101. Роль и полномочия председателей судов должны быть четко определены и ограничены надлежащим руководством работой судов. Следует соблюдать принцип *primus inter pares*, и председателей судов должны выбирать судьи их соответствующих судов; не следует допускать никакого участия исполнительной или законодательной власти в процессе таких выборов.

Подотчетность

102. Следует четко определить степень тяжести нарушений, от которой зависит применимая форма дисциплинарного взыскания. При любом дисциплинарном производстве следует соблюдать право судей на справедливое разбирательство и пересмотр решения независимым органом.
103. В соответствующем законодательстве и нормах должно быть четко указано, что сам факт отмены судом более высокой инстанции решения какого-либо судьи, независимо от степени противоречивости такого решения, не является веским основанием для наложения дисциплинарного взыскания. Судебные ошибки должны исправляться апелляционными судами.
104. Любую информацию, свидетельствующую о ненадлежащем поведении какого-либо судьи, необходимо доводить до сведения соответствующей квалификационной коллегии и проверять согласно установленным процедурам при соблюдении недавно установленных сроков.
105. За наложение дисциплинарных взысканий на судей должен отвечать независимый орган. Помимо выполнения рекомендации, содержащейся в пункте 97 выше, следует также рассмотреть вопрос о разделении квалификационных коллегий на два органа, один из которых отвечал бы за проверку квалификации, отбор, назначение и продвижение по службе судей, а другой – за дисциплинарное производство.
106. Полномочия Дисциплинарного судебного присутствия, которые сейчас ограничиваются рассмотрением апелляционных жалоб на решения о досрочном прекращении полномочий судей, следует распространить на все формы дисциплинарных взысканий.
107. Следует рассмотреть вопрос о включении одного или нескольких судей Конституционного суда в состав Дисциплинарного судебного присутствия.

Отправление правосудия и судебный процесс

108. Следует активизировать усилия по модернизации судов. Необходимо оптимизировать использование технических средств, включая Интернет,

базы данных и видеоконференции, по всей стране на федеральном и региональном уровнях.

109. Там, где они еще не существуют, необходимо создать объективные и транспарентные механизмы распределения дел между отдельными судьями. Информация и критерии, касающиеся распределения дел, должны быть известны общественности в порядке устранения подозрений в неправомерной практике и коррупции.

110. Необходимо вести надлежащие протоколы судебных заседаний; такие протоколы должны быть доступны всем заинтересованным лицам, в особенности сторонам судебного процесса.

111. Заключение под стражу до суда должно применяться не систематически, а в исключительных случаях и должно быть основано на принимаемом в каждом конкретном случае решении о том, что оно обоснованно и необходимо с учетом всех обстоятельств для таких целей, как предупреждение побега, вмешательства в процесс сбора доказательств или рецидива преступления. Соответствующие критерии для заключения под стражу до суда должны быть прописаны в законодательстве и не должны быть двусмысленными или обширными.

112. Судьи должны во всех случаях обосновывать свои принимаемые в соответствии с законом решения о содержании обвиняемого под стражей до суда.

113. В законодательстве следует прописать, что, если продолжительность содержания обвиняемого под стражей до суда достигает максимального срока наказания, предусмотренного за вменяемые ему преступления, обвиняемого следует незамедлительно освободить из-под стражи. В законодательном порядке следует запретить заключение под стражу до суда обвиняемых в правонарушениях, максимальной предусмотренной мерой наказания за которые является штраф, поскольку такая практика не соответствует требованию разумности.

114. Следует соблюдать четкие сроки содержания под стражей до суда, установленные для тяжких преступлений.

115. Следует принять более эффективные меры для обеспечения соблюдения принципов равенства состязательных возможностей и презумпции невиновности. В частности, следует незамедлительно отказаться от использования металлических клеток и закрытых деревянных боксов в залах суда.

116. Адвокатам необходимо предоставлять доступ к следственным материалам и ко всем доказательствам, собранным в ходе расследования, а также разрешать снимать копии с этих материалов.

117. Необходимо незамедлительно, беспристрастно и эффективно проводить расследования в связи с утверждениями о применении пыток, в том числе пыток с целью получения признательных показаний.

118. Следует выделить необходимые кадровые и финансовые ресурсы для специального отдела, созданного в 2012 году в Следственном комитете для расследования преступлений, совершенных сотрудниками правоприменительных органов, чтобы позволить ему эффективно работать и достигать осязаемых результатов.

Суды присяжных

119. Не следует ограничивать юрисдикцию судов присяжных.

120. Необходимо изменить систему отбора присяжных во избежание произвола при их отборе. Из этой системы должны автоматически исключаться государственные служащие и другие лица, чья работа в качестве присяжных могла бы создать конфликт интересов.

Исполнение судебных решений

121. Следует активизировать усилия по обеспечению более эффективного исполнения национальных и международных судебных решений. Необходимо создать независимый механизм на федеральном уровне и обеспечить его надлежащими ресурсами для надзора за исполнением судебных решений на всех уровнях, а также наделить его полномочиями по вынесению рекомендаций об исправлении ситуации в тех случаях, когда, по его мнению, судебные решения не исполняются надлежащим образом и/или в полном объеме. В его функции также должны входить сбор и публикация статистических данных об исполнении судебных решений.

122. Необходимо незамедлительно принять конкретные меры, в том числе меры по борьбе с коррупцией, для повышения эффективности и прозрачности работы судебных приставов и других лиц, отвечающих за исполнение судебных решений. Следует в институциональном порядке обеспечить более тесное взаимодействие между судебными приставами и судами.

123. Решения Европейского суда по правам человека в отношении Российской Федерации следует должным образом исполнять, официально переводить на русский язык и размещать в общедоступных базах данных для беспрепятственного ознакомления с ними.

Правовая помощь

124. На федеральном уровне следует принять законодательство о создании всеобъемлющей системы правовой помощи, которая была бы доступной, эффективной, надежной и пользовалась бы доверием во всех субъектах Федерации. Такое законодательство должно: а) содержать максимально широкое определение правовой помощи и конкретные критерии определения права на такую помощь; б) гарантировать предоставление правовой помощи на всех стадиях уголовного процесса и в рамках любых судебных или внесудебных процедур неуголовного характера, направленных на определение прав и обязанностей; в) гарантировать широкий доступ общественности к информации о правовой помощи; и d) содержать требования о минимальном уровне квалификации и подготовке всех специалистов, работающих в системе правовой помощи.

125. Адвокаты, назначенные для предоставления правовой помощи по уголовным делам, должны получать надлежащее вознаграждение за все свои услуги.

126. Российским властям следует признать и поддерживать вклад НПО в предоставление правовой помощи. Властям следует принять все надлежа-

шие меры для обеспечения того, чтобы негосударственные поставщики услуг правовой помощи могли выполнять свою работу эффективно, свободно, независимо и без каких-либо запугиваний, преследований или неправомерного вмешательства. Властям следует немедленно прекратить необоснованные проверки, преследования и расследования деятельности НПО.

Система административных судов

127. Следует принять всеобъемлющий административно-процессуальный кодекс. Необходимо предоставить всем соответствующим заинтересованным сторонам возможность участвовать в обсуждении содержания этого кодекса и вносить в него свой вклад.

128. Следует принять конкретные меры для создания системы административных судов в качестве средства, способствующего борьбе с безнаказанностью в случае совершения нарушений государственными служащими или их бездействием, в том числе борьбе с коррупцией, а также укреплять доверие населения к системе отправления правосудия. Необходимо организовывать специальную подготовку для судей административных судов.

Ювенальная юстиция

129. На федеральном уровне необходимо серьезно рассмотреть возможность разработки и внедрения комплексной и инклюзивной системы ювенальной юстиции на основе международных норм и принципов, касающихся прав детей. Следует поощрять такие модели ювенальной юстиции, как модель Ростовской области, которые должны служить примером для всех субъектов Федерации.

Органы прокуратуры

130. Сотрудники прокуратуры всегда должны действовать профессионально и стремиться быть независимыми и беспристрастными, а также обеспечивать, чтобы таковыми воспринимались их действия. Они не должны пытаться оказывать прямое или косвенное давление или воздействие на судей.

131. Сотрудники прокуратуры должны взаимодействовать с юристами и государственными защитниками и обеспечивать соблюдение прав на справедливое судебное разбирательство и на надлежащий доступ к правовой защите.

132. Отстранение сотрудников прокуратуры от должности должно производиться в соответствии со строгими критериями, которые определены законом и не подрывают независимое и беспристрастное выполнение ими своих обязанностей.

133. Следует сузить круг оснований для применения надзорных полномочий органов прокуратуры, а также четко прописать соответствующую процедуру в законодательстве.

Адвокаты

134. Необходимо проводить консультации с коллегиями адвокатов по любым законодательным процедурам, которые могут отразиться на правах и независимости адвокатов.

135. Обязанность по регистрации адвокатов следует передать от Министерства юстиции самой адвокатуре. Квалификационные комиссии должны состоять исключительно из адвокатов; из их состава следует исключить представителей всех правительственных структур, включая Министерство юстиции.

136. Необходимо принять законодательство, гарантирующее адвокатам полный доступ к соответствующей информации, материалам и документам, находящимся в распоряжении властей или под их контролем, чтобы позволить им надлежащим образом готовить защиту. Соответствующая информация должна включать в себя все материалы, которые являются оправдательными или которые сторона обвинения планирует использовать против обвиняемых в суде.

137. Властям совместно с коллегиями адвокатов и учебными заведениями следует обеспечить, чтобы адвокаты получали необходимую профессиональную подготовку и знали о нормах профессиональной этики адвокатов и правах человека и основных свободах, закрепленных в национальном законодательстве и нормах международного права.

138. Необходимо обеспечить, чтобы беспристрастный и независимый орган оперативно расследовал любые случаи враждебных действий, угроз или физических нападений, направленных против адвокатов, в том числе случаи их убийства, и чтобы виновные соответствующим образом наказывались.

139. В тех случаях, когда возникает угроза безопасности адвокатов вследствие исполнения ими своих обязанностей, власти должны принимать эффективные меры для обеспечения их собственной безопасности и безопасности их семей.

Укрепление потенциала

140. Судьи, работники прокуратуры и адвокаты должны иметь доступ к надлежащей правовой и профессиональной подготовке, в том числе к непрерывному образованию, специализированной подготовке и другим формам укрепления потенциала. Такая подготовка должна включать в себя конкретные учебные курсы по нормам международного и регионального права прав человека и их применению на национальном уровне.

141. Всем судебным работникам, независимо от инстанции, в которой они работают, и удаленности от столицы, необходимо предоставлять равные возможности для профессиональной подготовки.