

Предложения
Совета при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека
о мерах по обеспечению гарантий независимости судей,
гласности и прозрачности при осуществлении правосудия

Во исполнение пункта 7 Перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина от 03 января 2017 г. № Пр-16, данного по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет), состоявшегося 8 декабря 2016 г., Совет предлагает предпринять следующие меры по обеспечению гарантий независимости судей, гласности и прозрачности при осуществлении правосудия:

1. В системе судов общей юрисдикции необходимо обеспечить организацию отдельных судов апелляционной и кассационной инстанций не на уровне областных и приравненных к ним судебных органов в субъектах РФ, а в судебных округах, в которых действуют аналогичные инстанции арбитражных судов. Это в большей мере позволит гарантировать независимость правосудия, исключение влияния региональных органов власти при проверке вышестоящими судами законности и обоснованности вынесенных на территории субъекта РФ судебных актов, а также судебную защиту прав граждан в пределах юрисдикции Российской Федерации по единому стандарту. Тем более, что Верховный Суд РФ полагает возможной реализацию такой концепции судоустройства за счёт имеющейся в распоряжении судов материальной базы и соответствующего перераспределения их штатной численности.

2. Необходимо привести процедуру назначения судей на должность в соответствие с конституционным статусом судебной власти и принципом независимости судей, а также неотъемлемостью права кандидатов на судебную защиту, в связи с чем предлагается:

а) дополнить Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» положениями, определяющими компетенцию, порядок формирования и деятельности образуемой распоряжением Президента РФ Комиссии по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов, предусмотрев, в частности, гарантии отсутствия влияния органов исполнительной власти на ее итоговые рекомендации, а также детализировав критерии оценки кандидатур;

б) предусмотреть на законодательном уровне право самих кандидатов на должности судей федеральных судов знакомиться с материалами их проверки на всех этапах рассмотрения кандидатур;

в) установить единый федеральный стандарт формирования и деятельности экзаменационных комиссий по приему квалификационного экзамена на должность судьи, предусмотрев оценку знаний кандидатов по 100-балльной системе при проходном балле не ниже 80; не менее половины членов экзаменационных комиссий должны иметь научную степень доктора или кандидата наук по юридической специальности;

г) исключить полномочия председателей судов в процедурах отбора кандидатов на должности судей, поскольку они не являются работодателями в отношении судей;

д) обеспечить мотивированность решений (заключений) об отклонении кандидатуры в каждой из инстанций, предшествующих представлению для назначения Президентом Российской Федерации, а также их доступность для обжалования кандидатом в судебном порядке;

е) обеспечить максимальную прозрачность для профессионального сообщества юристов и общества в целом процедуры отбора кандидатов на должности судей и их наделения полномочиями.

3. Предлагается ввести выборность председателей судов самими судьями или наделять их полномочиями на сравнительно непродолжительный срок с обязательной ротацией. Предлагается также исключить из компетенции председателей судов правомочия, гипотетически позволяющие ограничивать независимость судьи при отправлении правосудия и оказывать на него влияние, а именно:

а) отказывать кандидату в представлении на должность судьи - вопреки результатам конкурса и рекомендациям органа судейского сообщества (что ограничивает в известной мере также конституционные полномочия Президента Российской Федерации, назначающего федеральных судей);

б) распределять дела между судьями;

в) предопределять результаты квалификационной аттестации судьи, инициировать его привлечение к дисциплинарной ответственности, принимать решения об установлении дополнительных материальных выплат и т.д.

4. В целях совершенствования системы правосудия, повышения уровня объективности и независимости судей, с учетом аналогичной практики арбитражных судов, необходимо закрепить в регламентах судов

общей юрисдикции и внедрить процедуру распределение дел между судьями на основе соответствующих компьютерных программ или с использованием других технических средств, обеспечивающих – при необходимом учете специализации судей – случайную выборку, в целях обеспечения реальных гарантий конституционного требования законного и беспристрастного суда для каждого дела и исключения возможности коррупционных практик. Соответствующие требования к порядку распределения дел должны быть предусмотрены в процессуальном законодательстве Российской Федерации (в Гражданско-процессуальном кодексе РФ (далее – ГПК РФ), Арбитражно-процессуальном кодексе РФ (далее – АПК РФ), Уголовно-процессуальном кодексе РФ (далее – УПК РФ) и т.д.).

5. В целях точной фиксации хода судебного разбирательства, обеспечения возможности действительной проверки дела в вышестоящих судебных инстанциях и информационной прозрачности судебных процедур в судах общей юрисдикции необходимо ввести обязательное официальное полное аудиопроотоколирование судебных заседаний (наряду с письменным протоколом и возможной видеотрансляцией) - с незамедлительным вручением копий (фонограммы) аудиопрокола сторонам процесса. Опыт ведения аудиозаписи в арбитражных судах Российской Федерации и аналогичная общемировая практика убедительно доказывают, что данные технологии позволяет ускорить судебное разбирательство, в том числе, путём исключения споров в судебных инстанциях по поводу замечаний на протокол судебного заседания. Аудиопроотоколирование судебного заседания также позволяет обеспечить доступ к этой информации через Интернет, что является действенной гарантией эффективного общественного контроля за деятельностью судов, который призван гарантировать как независимое правосудие для граждан, так и независимость осуществляющих его судей.

Внедрение такой практики требует внесения обязательных (исключающих отказ суда от аудиозаписи в процессе) предписаний в УПК РФ и ГПК РФ, тем более, что эта обязательность уже признана в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), на что было указано еще в докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год (с. 42). Несмотря на то, что Верховным Судом РФ подтверждено, что соответствующее техническое оснащение всех судов не только профинансировано, но и реально обеспечено, Совет вынужден констатировать достаточно распространенное

нежелание со стороны судей следовать политике Верховного Суда Российской Федерации по внедрению обязательного аудиопроотоколирования в судебных заседаниях.

Совет также полагает, что предложения по замене аудиопроотоколирования судебного заседания внедрением в отдаленном будущем системы видеопроотоколирования несостоятельны по следующим обстоятельствам: видеозапись в суде, по общим представлениям, является не только непомерно дорогим, но и не имеющим смысла мероприятием. Кроме нецелесообразности расходов на это из бюджета, она опасна с точки зрения адекватности отражения происходящего в зале судебного заседания: не может дать его точной картины – её легко исказить усилиями оператора. Естественно, остаётся необеспеченным и выявление ошибок, которые были допущены в судебном заседании.

Позиция Совета по данному вопросу докладывалась Президенту Российской Федерации В.В. Путину и была им поддержана в подпункте «б» пункта 5 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 24.09.2013 г. № Пр-2230.

По мнению Совета, требование аудиопроотоколирования должно быть **ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ** при рассмотрении дел в судах, а его нарушение должно влечь отмену судебных актов.

6. На данный момент судебная система использует в качестве критериев для оценки эффективности своей деятельности статистические данные о росте числа обращений в суды, снижении процента обжалования судебных решений, а также их отмене или изменении. При применении таких статистических показателей для оценки работы судов профессионализм и независимость судей не выявляются, что, в свою очередь, не является механизмом обеспечения независимости судейского корпуса. Напротив, оценка качества работы судьи по данным об отмене вынесенных судебных актов противодействует осуществлению независимого справедливого правосудия, вынуждая судью заранее выяснять позицию вышестоящего суда, согласовывать с ней будущее решение, чтобы избежать в дальнейшем его критики и отмены.

Подобная ориентация на возможную или уже выраженную позицию высшего суда, по справедливому замечанию одного из классиков русской юриспруденции Г.Ф. Шершеневича, «уничтожает существо правосудия» (Применение норм права // Журнал Министерства юстиции. 1903. №1.С. 63-64). Тем более, что в современной российской дисциплинарной практике отмена судебного акта вышестоящим судом может рассматриваться как

основание для лишения судьи его статуса, что противоречит и закреплённому в Федеральном конституционном законе от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О судебной системе в РФ») запрету привлекать судью к ответственности за решение по делу (кроме случаев совершения им преступления против правосудия).

Совет считает необходимым исключить практику дисциплинарной ответственности судей в связи с отменой судебного акта как якобы подтверждающей недостаточную квалификацию судьи или совершение им поступка, несовместимого с авторитетом судебной власти. Такие подходы не исключают произвольное преследование судей вопреки конституционному принципу их независимости, несменяемости и неприкосновенности. Искажаются подлинные цели правосудия по обеспечению справедливой судебной защиты. Исправление вышестоящими инстанциями судебных ошибок отстывает перед ошибочными обыкновениями сложившейся практики и даже перед возможным заказным решением по делу. При использовании отмены судебных актов в качестве основания для лишения судьи его статуса механизм дисциплинарной ответственности не является гарантией от давления на судью. Необходимы обобщение, анализ и конституционное истолкование дисциплинарной практики Верховным Судом РФ как высшим судебным органом, осуществляющим в настоящее время достаточно новую для него компетенцию в области дисциплинарного преследования судей.

В этой связи в целях укрепления гарантий независимости судей и их несменяемости Совет предлагает:

а) привлекать заключения независимых специалистов из числа представителей юридической общественности в ходе рассмотрения квалификационными коллегиями судей вопроса о дисциплинарной ответственности судьи за проступки, выразившиеся в однократном нарушении закона, а также когда в дисциплинарном производстве затрагивается вопрос о содержании вынесенного судьей или с его участием решения;

б) организовать проверку и пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам решений о досрочном прекращении полномочий судей, в действиях которых отсутствуют признаки нарушения этических норм, установленных Кодексом судейской этики с учётом изменений, внесённых в него Постановлением Всероссийского съезда судей от 8 декабря 2016 г. №2.

7. В целях укрепления статусных гарантий независимости судей в действующей с 2013 г. системе их квалификационной аттестации **Совет полагает необходимым восстановить правило о возможности присвоения мировым судьям и судьям районных судов квалификационных классов практически всех уровней (кроме двух высших)**, отменив тем самым ограничения при присвоении квалификационных классов судей, связанные в настоящее время с уровнем суда, в котором судья осуществляет свою деятельность. Необходимость таких изменений диктуется закрепленным в ФКЗ «О судебной системе в РФ» требованием единства судейского статуса, целями сохранения стимулов к профессиональному росту судей, в том числе на наиболее многочисленных должностях в основных звеньях судебной системы, а также запретом принимать законы, ограничивающие гарантии судейской независимости.

В этой связи при разработке соответствующих изменений в законодательство о статусе судей Совет поддерживает позицию Председателя Верховного Суда РФ В.М. Лебедева, заключающуюся в том, что «квалификационный класс должен присваиваться исключительно по результатам аттестации судей», и считает, что это правило должно относиться к любому из следующих за имеющимся у судьи квалификационных классов.

8. В целях обеспечения эффективного судебного контроля за расследованием, обеспечивающего защиту от произвольного уголовного преследования, и для устранения условий возникновения конфликта интересов и необъективности судей в судебном процессе **необходимо ввести запрет последующего рассмотрения дела тем же судьей, который в ходе расследования разрешает вопросы об избрании меры пресечения** и иных мерах уголовно-процессуального принуждения, о производстве следственных действий, а также рассматривает жалобы на действия органов расследования в порядке ст. 125 УПК РФ.

9. В целях повышения эффективности судебного контроля за применением в ходе расследования в качестве меры пресечения содержания под стражей **необходимо рассмотреть возможность участия при решении данного вопроса народных заседателей**, что позволит обеспечить корректировку сложившейся негативной практики применения ареста - без проведения достаточной проверки его обоснованности как исключительной меры пресечения - по подавляющему большинству ходатайств об этом со стороны органов расследования. Участие граждан в

решении об аресте служит дополнительной гарантией независимости и беспристрастности судей, а также препятствует коррупции в судах и правоохранительных органах.

10. В целях исключения переполнения (перелимита) следственных изоляторов представляется целесообразным законодательно вменить в обязанность следователя, ходатайствующего перед судом об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей, представлять информацию территориального органа ФСИН России о наличии свободных мест в следственном изоляторе, в который предполагается поместить задержанного. Соответствующие коррективы необходимо внести в ст. 108 УПК РФ.

11. В целях обеспечения независимого, объективного и справедливого правосудия **Совет также полагает необходимым рассмотреть вопрос о введении института народных заседателей** по некоторым категориям гражданских и административных дел, подсудных мировым, а также районным и городским судам общей юрисдикции (например, о лишении родительских прав, о восстановлении на работе, о защите чести и достоинства, о лишении водительских прав и т.д.).

12. Совет констатирует, что в последнее время, в связи с недостаточным вниманием, в т.ч., со стороны средств массовой информации, к тематике суда присяжных, существенно сократилось число граждан, готовых участвовать в отправлении правосудия в рамках правового института суда с участием присяжных заседателей. Это приводит к тому, что при формировании состава коллегии присяжных заседателей нередко возникают трудности. Сохранение подобного положения тем более нетерпимо в свете изменений процессуального законодательства, согласно которым судебные заседания с участием присяжных будут проводиться в районных судах.

В этой связи **Совет предлагает разработку специализированной программы по повышению престижа гражданского долга присяжных заседателей, участвующих в отправлении правосудия в соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции РФ.**

13. С учётом предусмотренного Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) специального статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в целях выявления и устранения вышестоящими судами судебных ошибок по

уголовным делам, связанным с существенными нарушениями закона, а также для усиления ревизионных начал в деятельности судов высшего уровня в субъектах Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации **Совет считает необходимым законодательно закрепить обязанность данных судебных органов проводить проверку рассмотрения уголовных дел в кассационном и надзорном порядке по обращениям Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в том числе путём истребования соответствующих уголовных дел у нижестоящих судебных органов.** Данная мера повысит объективность оценки правовых оснований передачи уголовных дел для дальнейшего коллегиального рассмотрения кассационной и надзорной инстанцией, а также позволит смягчить участь осужденного, в том числе с учетом позиций институтов гражданского общества.

14. На законодательном уровне необходимо закрепить порядок реализации Уполномоченным по правам человека в РФ и уполномоченными по правам человека в субъектах РФ предоставленного им в соответствии с п. 1 ст. 40 КАС РФ права обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Такой порядок в настоящее время не определен, соответствующий механизм защиты прав не могут реализовать как граждане, так и суды.

Совет также считает, что уполномоченные по правам человека в субъектах РФ также могут быть **наделены правом инициировать пересмотр конкретных судебных дел в кассационном и надзорном порядке.** В настоящее время таким правом наделен только Уполномоченный по правам человека в РФ. Так, согласно конституционному разграничению законодательных полномочий между РФ и ее субъектами, соответствующие правомочия уполномоченного по правам человека должны быть закреплены в федеральном процессуальном законодательстве применительно ко всем видам судопроизводства (аналогично правомочиям по принесению представлений о пересмотре судебных актов не только по уголовным, но также по гражданским и административным делам, возлагаемым на органы прокуратуры в целях защиты прав и свобод граждан).

Целесообразно также закрепить за уполномоченными по правам человека право **предлагать кандидатуры представителей общественности в состав квалификационных коллегий судей.**

15. В целях укрепления объективности и полноты судебного исследования при осуществлении правосудия, а также для развития форм

взаимодействия между судами и гражданским обществом **представляется значимым закрепить в процессуальном законодательстве право уполномоченных по правам человека, а также правозащитных организаций направлять в судебные органы свои заключения по рассматриваемому делу** (в форме письма «amicus curie»). В некоторых субъектах РФ в региональном законодательстве в отношении уполномоченных по правам человека такое право закреплено. Это укрепляет связь органов правосудия с гражданским обществом и служит расширению возможностей для общественного контроля.

16. В целях освобождения судов от излишних функций и повышения роли субъектов общественного контроля в сфере защиты прав человека и гражданина Совет предлагает исключить из ведения судов решение вопроса об условно-досрочном освобождении осужденных к лишению свободы. Решение подобных вопросов представляется целесообразным передать в совместное ведение общественных наблюдательных комиссий (ОНК), уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и администрации учреждений уголовно-исполнительной системы. В свою очередь, отказ в условно-досрочном освобождении может быть обжалован в суд.

17. Совет полагает необходимым обеспечить общественный контроль за соблюдением прав человека в конвойных помещениях судов, а также в спецавтотранспорте для перевозки подсудимых. В этих целях предлагается соответствующим образом расширить перечень объектов, относимых действующим законодательством (Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» в ред. от 07.06.2017) к местам принудительного содержания.

18. В целях обеспечения самостоятельности и независимости судебной власти Совет считает необходимым, чтобы предложения по финансированию судов вносились в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Судебным департаментом при Верховном Суде РФ. При этом целевое расходование бюджетных средств судами должно являться предметом контроля со стороны Счетной палаты РФ. Конкретные размеры денежного содержания судей, перечень льгот, расходы на медицинское и социальное обслуживание должны быть установлены в законе, законом же

должна предусматриваться их автоматическая индексация в соответствии с уровнем инфляции.

19. Совет выступает за законодательное закрепление **дополнительных гарантий финансирования деятельности мировых судей, распространив финансирование федерального бюджета на ресурсное обеспечение их деятельности, чтобы исключить зависимость мировых судей в этих вопросах от региональных властей.**

20. В целях повышения эффективности судебной власти **необходимо добиваться персональной ответственности государственных служащих и должностных лиц за неисполнение судебных актов.** Неисполнение судебных решений умаляет авторитет судебной власти, нарушает конституционное право на эффективную судебную защиту и справедливое правосудие, подрывает веру людей в независимость судебной власти.

21. Система юридического образования должна быть переориентирована на конституционное признание высшей ценности прав и свобод человека, которые определяют смысл и содержание деятельности всех органов власти при принятии и применении любых законов и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ). Исходя из общности этой цели для правоохранительной и судебной системы, вся **подготовка юристов, рассчитанная на возможность их профессиональной деятельности в качестве судей, прокуроров, адвокатов, следователей, нотариусов, т.е. на должностях, требующих законченного высшего юридического образования, должна являться вневедомственной.** Дальнейшая специализация в ведомственных учебных заведениях должна осуществляться только на этой общей основе.

22. Совет обращает внимание на достаточно распространенный характер такого явления, когда жалобы граждан на нарушения их прав в деятельности правоохранительной системы не находят разрешения внутри самих правоохранительных органов. Это обусловлено в значительной мере отсутствием действенного внешнего анализа этой деятельности. Информация о ней создается, транслируется и анализируется, в основном, самими этими органами, тем более, когда это касается уголовного преследования и обвинения. По многим делам жалобы граждан на незаконное преследование по существу не рассматриваются, в том числе, когда срабатывает ложный ведомственный интерес в вертикально организованной системе органов,

если, например, гражданин обращается с жалобой, минуя местную, в вышестоящую инстанцию прокуратуры, чтобы не стать жертвой возможного конфликта интересов у региональных правоохранителей, сформулировавших первоначальное обвинение.

Неэффективным оказывается и судебный контроль, осуществление которого в досудебных процедурах уголовного преследования возложено на того же судью, который знает, что и далее будет работать с теми же обвинителями, и должен вынести приговор по делу – также в условиях конфликта интересов.

В этой связи, полагаем, необходим дополнительный **механизм независимой профессиональной оценки вызывающих сомнение** (с точки зрения фактов и применения закона) **ситуаций, со стороны тех, кто не был бы частью самой правоохранительной системы.** Такой опыт существует в других странах (например, Австралии, Италии, Канаде), где в определенных случаях возможно учреждение независимых комиссий, специальных прокуроров или уполномоченных, особенно для выявления и преодоления коррупционных практик внутри замкнутых систем, не доступных для общественного контроля.

23. Конституционная компетенция Президента Российской Федерации, реализующего по существу общее руководство правоохранительными учреждениями, включает его полномочия обеспечивать согласованное функционирование власти при принятии решений разными госструктурами. Это не может не предполагать объективный анализ конфликтных или сомнительных ситуаций в их деятельности. В связи с этим может быть целесообразным и эффективным **учреждение в длительно не разрешаемых правоохранительными органами и вызывающих недоверие общественности случаях специального уполномоченного Президента Российской Федерации для объективной внешней информации и профессионального анализа относительно деятельности госструктур по определенной проблеме или по конкретному делу, чтобы обеспечить получение необходимых данных и возможных рекомендаций - не от них самих.**

24. Имеющиеся практики институтов Уполномоченных по правам человека, по защите прав предпринимателей, по правам детей обнаруживают значительный их **внешний контрольный потенциал как постоянно действующих институтов. В этом же направлении должен и может эффективно использоваться применительно к острой конкретной**

ситуации механизм профессиональной проверки по поручению Президента Российской Федерации.

25. В целях организации работы по реализации предлагаемых мероприятий и для обеспечения в целом гражданского участия в деятельности органов законодательной власти и реформировании правоохранительной и судебной систем, а также в соответствии с возложенной Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» на Правительство РФ задачей организовать систему раскрытия и представления информации о разрабатываемых законопроектах для их общественного обсуждения представляется необходимым создать аналогичную Центру частного права самостоятельную структуру – Центр публичного права, задачей которого будет являться проведение экспертной разработки и организации официального публичного обсуждения проектов в области, в частности, судебного, административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного права.

Настоящие Предложения приняты Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования 2 августа 2017 г.

Председатель Совета

М. Федотов