

**Материалы для обсуждения
на Общероссийском гражданском форуме
30 ноября 2019 года**

огф



**СПРАВЕДЛИВОСТЬ
И РАВЕНСТВО
ПЕРЕД ЗАКОНОМ:**
как добиться
верховенства права
в России

**#НастоящееБудущее
#ОГФ2019**

Что такое

верховенство права

и почему оно важно

каждому человеку?

9 признаков правового государства

В первой статье Конституции России сказано: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Именно правовое государство является гарантией существования всего остального – демократии, федерализма и республики. Без правового государства все остальные конституционные признаки российского государства (прежде всего демократия и федерализм) могут исчезнуть. И все большее число российских граждан замечает, что так и происходит, все больше людей озабочены вопросом несправедливости – в том числе законов, неравенства перед законом, состоянием судебной власти, неравным распределением ресурсов между людьми и по уровням власти.

Поэтому очень важно понимать, что такое правовое государство. Власть (государство) – это всего лишь услуга, которую граждане нанимают за свои деньги и качество которой они вправе и должны оценивать. Власть не всемогуща, не свободна в своих действиях и обязана отчитываться о качестве работы. Спрашивать с власти за качество работы между политическими циклами (выборами) – функция гражданского общества. В отличие от частноправовых отношений, в которых разрешено все, что не запрещено, власть должна действовать по принципу, согласно которому ей (власти) «разрешено только то, что разрешено». Перечень разрешений закреплен в Конституции. Конституция – это клетка для государства. Власть не может произвольно толковать и трактовать свои полномочия в сторону их расширения. Критерием для оценки действий власти являются соблюдение и защита ею прав и свобод человека (статья 18 Конституции России).

Правовым государство сможет быть только тогда, когда примет на повседневное вооружение как минимум девять правил, которые станут его безусловной осознанной целью:

1. ограничение государственной власти правами и свободами человека и гражданина (власть признает неотчуждаемые права граждан);
2. верховенство права (правового закона) во всех сферах общественной жизни;
3. конституционно-правовую регламентацию принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную;
4. наличие развитого гражданского общества;
5. правовую форму взаимоотношений (взаимные права и обязанности, взаимная ответственность) государства и гражданина;
6. соответствие законов принципам права и верховенство закона в системе нормативных правовых актов;
7. соответствие норм внутреннего законодательства общепризнанным нормам и принципам международного права;
8. прямое действие конституции;

9. возвышение суда.

Это те требования и критерии правового государства, которые выработаны демократическим мировым сообществом на сегодняшний день.

Верховенство права

С правовым государством неразрывно связан принцип верховенства права. Это одна из важнейших его составляющих. Без верховенства права правовое государство невозможно, потому что оно отвечает на вопрос, что важнее – государство, творящее произвол с помощью законов, или право, которое ограничивает государство в его действиях? Верховенство права – это господство права над государственной властью.

«Верховенство права» – принцип управления, в котором все люди, учреждения и органы, публичные и частные, в том числе и само государство, подотчетны на основании законов, которые принимаются публично, исполняются на равной основе, рассматриваются в рамках независимого судопроизводства и соответствуют международным нормам и стандартам в сфере прав человека.

Верховенство права является главной частью любого общества, для которого человек является высшей ценностью. Оно предполагает:

- уважение достоинства любого человека со стороны государства;
- соблюдение рационально и на основе права принципа равенства;
- наличие у каждого человека / гражданина реальной возможности обжаловать любые решения в независимых и беспристрастных судах в условиях справедливого судебного разбирательства, если эти решения являются незаконными.

Верховенство права – это существование реального механизма защиты прав и свобод, условие их реализации через прозрачную и справедливую процедуру принятия судебных решений.

Роль судебной системы в верховенстве права

Верховенство права направлено в первую очередь на правосудие. Оно является основополагающим общеевропейским стандартом для государств в целом и для их судебных систем в особенности. Для оценки выполнения этого стандарта сформулированы четкие критерии – контрольный список вопросов, по ответам на которые можно посчитать уровень верховенства права в каждой стране. В соответствии

¹ «Верховенство закона и правосудие на переходном этапе в обществах в состоянии конфликта и постконфликтных обществах». Доклад генерального секретаря ООН. Doc. S/2004/616, 23 августа 2004 года, см. пункт 6 // Доклад о верховенстве права, утвержденный Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25–26 марта 2011 года), с. 7.

с этими критериями Россия сегодня находится на 89-м месте (из 113 стран) в мировом рейтинге верховенства права. Это очень плохой показатель.

Современный перечень основных прав и свобод, закрепленных в Конституции России и в Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ), содержит большую группу прав, которые называются правами-гарантиями, обеспечивающими справедливую и прозрачную процедуру выявления и устранения нарушений всех остальных прав. Это:

1. право на доступ к правосудию;
2. право на компетентного судью;
3. право быть заслушанным;
4. неприемлемость повторного привлечения к уголовной ответственности за одно и то же преступление (*ne bis in idem*);
5. правовой принцип, согласно которому меры, связанные с обременением, не должны иметь обратного действия (обратная сила закона);
6. право на эффективное средство правовой защиты;
7. презумпция невиновности;
8. право на справедливое судебное разбирательство.

Но и другие права тоже могут иметь отношение к понятию верховенства права – например, право на выражение мнения, обеспечивающее гражданам возможность критиковать власть, равно как и запрет на пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание (статья 3 Европейской Конвенции), поскольку они напрямую связаны с понятием справедливого судебного разбирательства. Многие из этих положений малоизвестны гражданам или слабопонимаемы российской правоохранительной системой и судами.

Мы должны четко понимать, что правовое государство не возникнет ниоткуда и нам его никто не подарит. Правовое государство – это долгая и кропотливая работа самих граждан (гражданского общества). За каждую позицию придется бороться и отстаивать ее в повседневной жизни. И если невозможно сделать все и сразу, то нужно наметить хотя бы несколько целей, достигнув которых можно будет двигаться дальше.

Сегодня мы уже можем ставить себе отдельные задачи по реализации принципов правосудия. Другие задачи в современных условиях более сложны и труднодостижимы. Очевидно, что следующим шагом должна стать цель формирования правовой законности, которая означает, что никакой акт, формализованный любым государственным органом, не может иметь юридической силы, если в нем содержится правило, искажающее или нарушающее основные права и свободы человека. Соотношение верховенства права и правовой законности – это, по сути, вопрос о существовании реального механизма защиты прав и свобод, условие их реализации через прозрачную и справедливую процедуру принятия судебных решений. Но правовая законность невозможна без нормального парламента, а значит, без свободных и справедливых выборов.

Мы, часть гражданского общества, хотим добиться в России верховенства права

для каждого жителя России, что означает для каждого: равенство перед законом, справедливое разрешение споров, уважение со стороны власти, предсказуемость действий власти и направленность на благо людей, а не на свои собственные интересы.

Почему сейчас **не так**

Может ли любой гражданин России получить в суде независимое и справедливое, своевременное и законное разрешение его дела? Может ли любой гражданин России рассчитывать на то, что суд защитит его права в случае необоснованных действий органов власти или должностных лиц? На практике судебная система не обеспечивает ни должный уровень контроля за действиями правоохранительных органов на стадии расследования, ни защиту конституционных прав граждан на стадии суда.

Хотя уголовное судопроизводство составляет всего около 4 % дел в российских судах (остальные – гражданские и арбитражные), именно уголовным преследованием наносится наибольший и показательный вред справедливости и конституционным правам граждан, предпринимательскому и многим профессиональным сообществам в РФ. Вот некоторые объективные характеристики уголовного судопроизводства (по состоянию на первое полугодие 2019 года):

- В 91 % случаев суд удовлетворяет ходатайства следственных органов о применении меры пресечения в виде содержания в следственном изоляторе и в 98 % – ходатайства о продлении такого срока.
- В 99,9 % случаев судьи удовлетворяют ходатайства следственных органов, связанные с нарушением конституционных прав на тайну переговоров и обыском.
- Среднестатистический судья, рассматривающий уголовные дела, выносит один оправдательный приговор в шесть–семь лет.
- В делах, в которых участвует прокурор, то есть во всех, кроме дел частного обвинения, поступивших в суд непосредственно от граждан и рассмотренных без участия суда присяжных (это почти 99 % всех уголовных дел), доля оправдательных приговоров составляет 0,17 %.

Для сравнения: в настоящее время доля оправдательных приговоров в делах, слушаемых с участием присяжных, составляет более 17 %.

Это говорит о том, что стандарты доказывания вины в уголовном процессе настолько низкие, что как только профессионального судью сменяет коллегия присяжных, никак не связанных с юридической корпорацией, следствие не в состоянии убедительно доказать вину подозреваемого.

Пассивная роль судов, их неспособность защитить права граждан, обеспечить справедливое и независимое рассмотрение дела связаны со следующими обстоятельствами:

- низкое качество кадрового отбора в судебском корпусе;
- непрозрачные, не отраженные в законе процедуры назначения судей, в котором ключевую роль играют представители правоохранительных органов и спецслужб;
- влияние председателей судов на судей и организационная зависимость судей от корпуса председателей;
- систематическое нарушение прав адвокатов на досудебной и судебной стадии;
- избыточная репрессивность и слабый контроль над обвинением в уголовном

процессе (в более радикальной формулировке – обвинительный уклон);

- высокая нагрузка на судей, в том числе бюрократическая, что ведет к существенному снижению качества судопроизводства, принятию решений «по шаблону» и в некоторых случаях – к искажению сути правосудия.

Зависимость и проблемы судебной системы приводят к разрушительному правоприменению законодательных норм и нарушению прав граждан со стороны правоохранительной системы, многочисленным пыткам и насилию в полиции и тюрьмах. Состояние тюремной системы не дает шанс на ресоциализацию, а попадающие туда люди – как невиновные, так и осужденные за преступления, но не подлежащие обязательной изоляции – часто пребывают в условиях, унижающих человеческое достоинство, и теряют возможность активной жизни.

Правоохранительные органы в России многочисленны и дорого обходятся налогоплательщикам, но граждане не получают реальной защиты – только 50 % людей решаются обращаться в полицию, и только треть из тех, кто обратился, видит раскрытие преступлений. Официальной статистике нельзя доверять – она фиксирует только верхушку айсберга, но именно отраженные в ней цифры становятся смыслом работы правоохранительной системы. Работа на отчеты и забюрократизированность, перекоп численности в сторону контрольных и управляющих уровней не дают работать добросовестным полицейским в районах и городах, а занятым коррупцией, применяющим незаконные методы расследования и пытки – создает условия для карьерного роста.

С каждым годом жители России теряют все больше инструментов, предусмотренных Конституцией России и законом, для защиты их прав. Все меньше реальных прав у адвокатов – института гражданского общества, призванного защищать права граждан в уголовном процессе. Из общественных институтов, созданных для контроля над полицией и тюрьмами, исключаются правозащитники и просто неравнодушные люди, вскрывавшие случаи насилия, пыток, запугивания или нарушений правил питания и оказания медицинской помощи заключенным. Год за годом мы слышим от власти, что силовые органы должны прекратить давление на бизнес, – но все больше активных предпринимателей оказывается под следствием, а интерес к активной экономической деятельности падает. Мы уже совсем не слышим о правах обычных людей, которым подбрасывают наркотики: им не обеспечивают права на защиту, на равенство перед законом и справедливый суд.

У нас, гражданского общества, есть понимание того, что надо делать, и план действий. Мы понимаем, что сейчас его уже бесполезно доносить до власти. Наша задача – рассказать о том, как можно вернуть в России верховенство права тем людям, которые сталкиваются с несправедливостью и последствиями отсутствия верховенства права.

Как вернуть

верховенство права:

первые шаги

Шаг 1

Расширить компетенцию суда присяжных

Внутри судебной системы, неспособной противостоять силовым структурам, уже нет импульса к реформе и необходимых для этого факторов. Добросовестным судьям все сложнее, их все меньше, и они нуждаются в поддержке. Общество должно взяться за решение проблемы судебной системы, но так, чтобы исключить «суд Линча»: сохраняя юридические процедуры, не исключая из них профессиональных судей, напротив, защищая их от давления «силовиков». Сделать это возможно путем расширения компетенции суда присяжных.

Основания: Ст. 3 Конституции (единственным источником власти является народ), ст. 32 Конституции (граждане имеют право участвовать в отправлении правосудия) и ст. 47 Конституции, гарантирующая обвиняемым право на суд присяжных в случаях, предусмотренных законом.

Банкротство, постигшее профессиональных судей в процессах, связанных с событиями прошлого лета, – не только по уголовным, но также по административным и гражданским делам, диктует требование о распространении нормы ст. 32 Конституции на все судебные дела, в которых присутствует интерес общества (публичный интерес).

Право на суд присяжных должно быть у любого человека. Это не получится обеспечить сразу, но это цель, к которой необходимо стремиться.

Основная проблема, которую должна решать активная часть общества, сегодня состоит в отсутствии у большинства граждан интереса к судебной реформе. За годы действия в России суда присяжных судьи и силовые структуры сделали все, чтобы отбить у граждан охоту принимать в них участие – путем затягивания процессов и искусственного усложнения процедур, отмены оправдательных вердиктов, а также манипулирования присяжными. Поэтому требование о расширении компетенции суда присяжных (в различных формах) должно сопровождаться предложениями по упрощению для этих форм процессуальных процедур, сокращению сроков рассмотрения дел, а также, что крайне важно, неотменяемости решений, вынесенных присяжными. Должна быть усилена и уголовная ответственность за ложные показания, если они даны в суде с участием граждан.

Задачи:

- Создание движения присяжных: расширение круга активистов, поддерживающих требование об участии граждан в отправлении правосудия. Должны быть утверждены основы программы, непосредственно пропагандирующей участие граждан в судах присяжных и предполагающей выдвижение и поддержку гражданским обществом требований о расширении компетенции судов с участием граждан.

- После попытки СК РФ интерпретировать летние события в Москве как «массовые беспорядки» по ст. 212 УК РФ – требовать возвращения в компетенцию суда присяжных этой и других статей, изъятых из нее в 2008 году в условиях менее зрелого гражданского общества. В компетенцию суда присяжных надо возвращать большинство составов преступлений, изъятых из нее в 2013 году под предлогом создания апелляционных инстанций в судах общей юрисдикции.
- К компетенции суда присяжных должны быть отнесены дела, в которых присяжные могут оценить с точки зрения здравого смысла элементы провокации и «заказа», – прежде всего, дела о взятках и других должностных и «предпринимательских» преступлениях.
- В качестве оснований, влекущих передачу дела по требованию заинтересованной стороны в суд с участием граждан (в том числе в форме народных заседателей), должны быть определены специфические признаки предмета спора и сторон (как в уголовных, так и в административных и гражданских процессах), указывающие на наличие в деле публичного интереса. К этой категории, в частности, должны быть отнесены споры, возникающие при выборах, административные дела о наказании за участие в публичных акциях, «предпринимательские» дела, связанные с возможной приостановкой деятельности крупных промышленных и иных объектов.
- Общий принцип должен предполагать постепенное движение к добавлению к компетенции суда присяжных менее тяжких дел. Условно верхняя планка наказания для дел, по которым возможен суд присяжных, должна снижаться на два года каждые два года. Это позволит судам постепенно адаптироваться, отработать механизмы формирования коллегий и обеспечит постоянный прогресс в этой сфере. Реальный спрос на суд присяжных не стоит переоценивать.

Более детальные предложения могут быть сформулированы после того, как при активном участии гражданского общества будет сформирована воля к расширению участия граждан в отправлении правосудия.

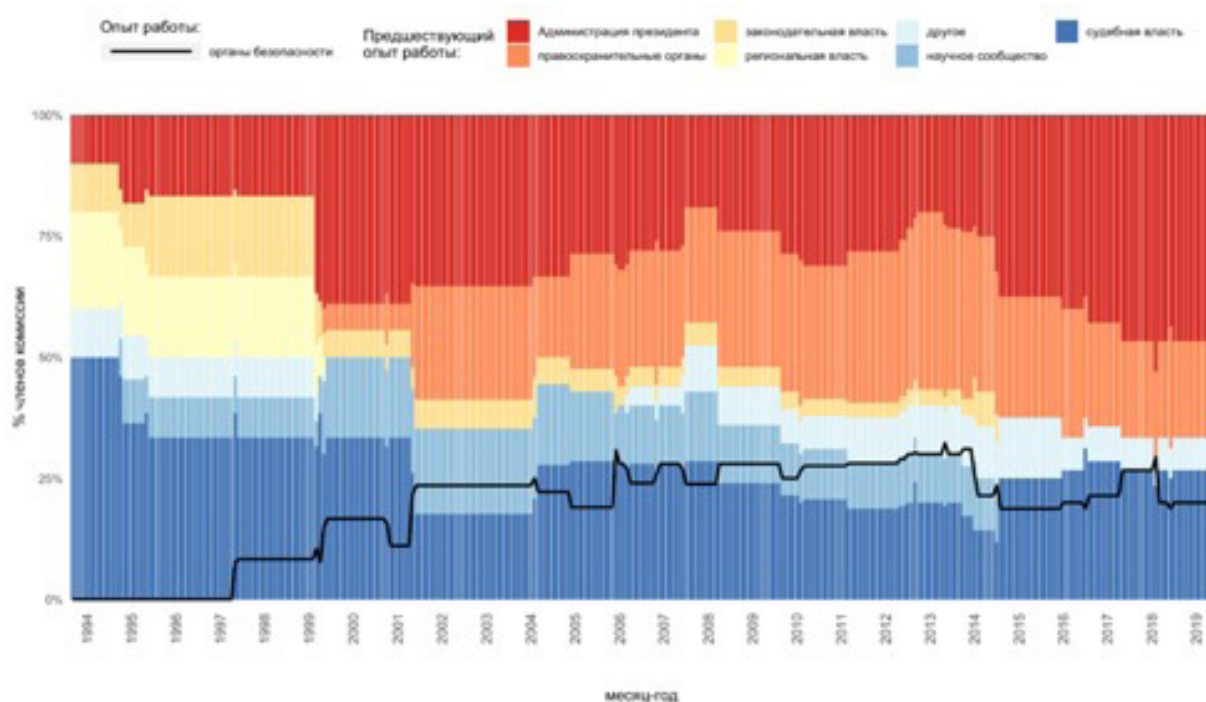
Шаг 2

Изменить состав судей и процедуру их назначения

Вывести представителей правоохранительных органов из Кадровой комиссии при президенте по рассмотрению кандидатов на должности федеральных судей.

Решающий отбор перед назначением на должность федерального судьи происходит на уровне президента, в закрытом режиме. Производит его Комиссия по предварительному рассмотрению кандидатур на должность федеральных судей при Президенте РФ (ККП). С 2001 года в состав этой комиссии были введены представители ФСБ, МВД, Генеральной прокуратуры. С того момента и по настоящее время от одной трети до одной четверти состава Кадровой комиссии представляют спецслужбы и правоохранительные органы.

Судьи проходят отбор на Кадровой комиссии многократно – как при первом назначении, так и при любых перемещениях внутри судебной системы из одного суда в другой, в том числе при назначении на должность председателя суда. Ежегодно Президент РФ издает около 2,5 тысяч указов о назначении судей, чуть более половины из которых – новые назначения, а остальные – повторные. На деле рассмотрение кандидатур делегировано ККП. Именно в ее составе и особенностях работы заключается основной механизм превентивного контроля за судебной системой. Полтора десятка лет работы этой системы отбора оставляет в судебной системе все меньше кадров, готовых занять независимую позицию или игнорирующих указания правоохранительных органов.



Начать изменения надо с того, чтобы вывести из ККП всех представителей правоохранительных органов, заменив их представителями судейского сообщества и учеными-юристами.

Изменить требования к судьям

Необходимо усовершенствовать существующие модели отбора и назначения судей на должность: например, исключить «наследственность» в отборе в судебную систему, исключить набор в судьи кандидатов с заочным юридическим образованием, с отсутствием опыта работы в данной области (аппаратных работников, секретарей судов).

В первую очередь, судьями должны становиться люди с разнообразным опытом работы, имевшие возможность видеть работу правоохранительной системы со стороны адвокатуры или работавшие в гражданском секторе. Это обеспечивается введением

требования к стажу работа 3+3: от 3 лет работы по юридической специальности, возможно в судебной или правоохранительной системе, и 3 года (в случае с правоохранительной системой – после нее) в адвокатуре или на других юридических позициях, не связанных с правоохранительной или судебной системой.

Кроме того, сначала судьи апелляционных и кассационных судов, а затем и все судьи должны проходить специальную подготовку перед назначением на должность.

Шаг 3

Ротировать председателей судов субъектов Федерации

Управление судебной системой извне осуществляется через взаимодействие с корпусом председателей судов уровня субъекта Федерации, которые, в свою очередь, курируют нижестоящие районные суды, взаимодействуя с председателями последних. Большинство председателей судов находятся на этих должностях в судах разного уровня более десяти лет.

Единственный способ изменить работу судебной системы в короткие сроки – ротация корпуса председателей. Если замена всего судейского корпуса судов общей юрисдикции, чего требуют радикально настроенные реформаторы, неосуществима (это более 25 тыс. судей), то ротация председателей и технически возможна, и потенциально результативна.

Необходимо провести общероссийскую конференцию представителей юридической профессии и ученых-правоведов и сформировать список из 100 кандидатов на должности председателей судов субъектов Федерации. В их состав надо включить наиболее авторитетных адвокатов, партнеров крупнейших юридических фирм, ведущих ученых, юристов, пользующихся доверием и уважением в юридическом сообществе и в более широких кругах гражданского общества. Этот список может быть поддержан гражданским обществом и предложен на следующем съезде судей.

Шаг 4

Установить реальный общественный контроль

Последние годы власть последовательно заменяет активных правозащитников в Общественных наблюдательных комиссиях (ОНК), выхолащивает институты гражданского контроля, которые были введены в более правовом и зрелом состоянии государства. Повестка гражданского общества сейчас во многом состоит в возвращении сути и смысла в существующие законные механизмы.

Общественный контроль в местах принудительного содержания

1. Для обеспечения независимости ОНК от правоохранительных органов необходимо изменить принцип их формирования, передав эти полномочия Совету при Президенте РФ по правам человека и развитию гражданского общества совместно при участии региональных уполномоченных по правам человека.
2. Ввести запрет на включение в члены ОНК и общественных советов бывших сотрудников правоохранительных органов.
3. В соответствующих законах субъектов РФ отразить обязательное включение информации, полученной от ОНК, о состоянии прав человека в местах принудительного содержания в ежегодный доклад соответствующего уполномоченного и прописать основы взаимодействия региональных уполномоченных и ОНК.
4. До внесения соответствующих изменений в принцип формирования – обеспечить публичную отчетность Общественной палаты:
 - обо всех поступивших заявках кандидатов в члены ОНК с указанием общественных объединений, выдвинувших кандидатов, и рекомендаций;
 - о списке кандидатур, вынесенных на рассмотрение совета Общественной палаты как рекомендованных Комиссией ОП по безопасности и взаимодействию с ОНК для назначения членами общественных наблюдательных комиссий соответствующих субъектов Российской Федерации либо для отклонения;
 - о заявках, не прошедших по «формальным» критериям;
 - о заявках, получивших «0» более чем от половины членов Совета Общественной палаты по иным причинам, с указанием причин.

Общественный контроль над полицией

1. Утвердить на уровне МВД рекомендованный формат публичной отчетности участковых уполномоченных полиции (в случае переструктурирования – муниципальной милиции) и руководителей территориальных ОВД по всей стране. Отчетность должна включать написанный не юридическим, а понятным гражданам языком обзор того, что реально делалось для профилактики преступлений, а также описание работы с гражданами, доставленными в отделы полиции. Эти отчеты должны обязательно включать всю информацию о фактах смерти в отделах полиции, количестве возбужденных дисциплинарных производств и взысканий в отношении сотрудников, о количестве прокурорских представлений на незаконные действия сотрудников МВД, возбужденных в отношении них административных и уголовных производств.
2. Обязать сотрудников всех правоохранительных органов, участвующих в охране общественного порядка, носить крупные и различимые номера на форменной одежде. За отсутствие или сокрытие выданного номера установить следующую ответственность: первый раз – предупреждение о неполном служебном

соответствии, второй раз – увольнение.

3. Обязать сотрудников полиции соблюдать нормы, позволяющие посетителям присутствовать, а также осуществлять фото- и видеосъемку в доступных для людей помещениях отделов полиции.
4. Прекратить этнический профайлинг при проверке документов, иные проверки документов без достаточных на то оснований или без оснований, предусмотренных статьей 13 закона «О полиции». За подобные нарушения установить следующую ответственность: первый раз – предупреждение о неполном служебном соответствии, второй раз – увольнение.
5. Существенно пересмотреть методику оценки работы сотрудников полиции, включив в нее реальные показатели отчетности перед населением и запросы локальных сообществ на безопасность.
6. Создать единую федеральную горячую линию для жалоб на нарушения со стороны сотрудников полиции.
7. Разработать единый формат информационных материалов для граждан (в т.ч. для потерпевших, задержанных и привлекаемых в ответственности) с целью размещения в отделениях полиции. При разработке опираться на предложения членов ОНК и представителей правозащитных общественных объединений.

Общественный контроль судебной системы и публичность правосудия

1. Развить усилия судебной системы по продвижению информационной открытости судов. Для этого необходимо: а) обеспечить возможность проследить дело от момента его поступления до решения в апелляционной и кассационной инстанции; б) обеспечить бóльшие поисковые возможности на сайтах судов и в системе публикации судебных актов; в) запретить вымарывание существенно важной информации из решений судов (каких – уточнить).
2. В обязательном порядке информировать граждан о будущих резонансных делах, включая информацию о всех делах с участием присяжных в публично доступном контуре системе ГАС «Правосудие» до начала рассмотрения дела. Усилить продвижение информации о таких судах в СМИ, учитывая наиболее прогрессивный опыт региональных судов.
3. Сделать более лояльным к посетителям вход в суды: запретить приставам фиксировать информацию о цели визита, отменить запреты на фотографирование в публичных зонах суда.
4. Закрепить статус аудиопrotocola как процессуального документа.
5. Обеспечить доступ в здания судов граждан с разными потребностями, включая людей с ограниченным зрением, с ограничениями в передвижении и т.п.
6. Утвердить единые правила поведения в зданиях судов для граждан, представителей гражданского общества, адвокатуры и СМИ с сохранением за

председателями судов права изменять правила лишь в сторону обеспечения большей открытости суда и расширения набора услуг со стороны аппарата судов. Новые правила должны быть подготовлены при непосредственном участии представителей перечисленных сообществ.

7. Обеспечить доступ в здания судов и залы судебных заседаний в случае проведения заседаний в нерабочее время и в выходные дни. Открытость судебных заседаний для публики и СМИ должна быть обеспечена независимо от технических, материальных или иных препятствий. В случае наличия таких препятствий незамедлительно уведомлять прокуратуру, представителей судебного департамента, органы судейского сообщества.
8. Основываясь на существующих нормах о возможности ведения фото- и видеозаписи с разрешения судьи, разъяснить основания для отказа в фото- и видеосъемке. Уточнить процедуру подачи заявления о фото- и видеосъемке судебного заседания.

Цифровой контроль

В последние годы «системы большого брата» повсеместно используются для обеспечения контроля за гражданами. Мы выступаем за обратный подход: цифровые технологии должны повышать подотчетность государства перед обществом.

Цифровой контроль должен включать комплекс мер по раскрытию информации правоохранными органами и внедрение механизма наблюдения за их действиями со стороны общества. К этим мерам относятся:

- публикация сведений о всех контактах по отделениям полиции в виде мобильного приложения и веб-сайта по аналогии с police.uk и в виде открытых данных. Обязательная актуализация этих данных и ответственность за их неактуальность;
- раскрытие всей статистики преступлений с детализацией до уровня отделения полиции и месяца регистрации преступления, как минимум за последние 5 лет;
- использование крупно напечатанных QR-кодов на спинах и кепках полицейских, ведущих на ссылки с указанием ФИО и номера полицейского;
- при действиях полиции и сотрудников ФСИН на общественных мероприятиях технически должна быть обеспечена трансляция записей с видеорегистраторов в режиме онлайн в облачные хранилища, код или принцип действия которых открыты обществу или создана технология искусственного интеллекта, способная автоматически выявлять сцены насилия или их сокрытия в размещенных видеоматериалах.

Шаг 5

Добиться нулевой толерантности к насилию и пыткам со стороны правоохранных органов

По российским законам пытки – это преступление. Для них нет смягчающих обстоятельств или оправданий. Но они все равно используются в местах лишения свободы, в полиции и в других правоохранительных органах для получения явки с повинной от человека, заподозренного в преступлении, в качестве наказания за реальные или воображаемые проступки, для поддержания дисциплины, для вымогательства денег и для решения других задач. Пытки начинаются с терпимости к необоснованному применению насилия, которое стало распространенным. Именно с небольшого насилия – подзатыльника задержанному, ударов по телу человека, который уже находится в наручниках или задержан, – начинается для правоохранителей путь к оправданию большего насилия и пыток. Изменение культуры работы полиции – это неприятие насилия и запрет на демонстрацию своего несуществующего превосходства над другими людьми. Задача правоохранительных органов в процессе восстановления в России верховенства права – неукоснительное соблюдение уважения к людям, вне зависимости от подозрения или обвинения в преступлении, национальности, расы, социальной принадлежности.

Сохранение и воспроизводство практики пыток связано с множеством причин. Одна из них – безнаказанность. Сотрудник правоохранительных органов может пытаться, не опасаясь, что его будут судить, отправят в колонию, обяжут выплатить компенсацию или уволят, так как:

- Пытки происходят в отделах полиции, исправительных колониях и других местах, закрытых от общества. Пострадавшему, который задержан, помещен под стражу или отбывает наказание в виде лишения свободы, то есть изолированному от окружающего мира, сложно подать жалобу, особенно если к нему не допускают адвоката и родственников. Кроме того, он боится давления со стороны виновных и их коллег. Этот страх небезоснователен, особенно если пострадавший продолжает содержаться в том же учреждении, где его пытали. Кроме того, жалующихся на пытки в качестве наказания нередко привлекают к ответственности за ложный донос.
- Проверять жалобы на пытки, собирать доказательства их достоверности или недостоверности, вести уголовное преследование виновных должны органы следствия. Но они часто ведут расследование неэффективно: бездействуют или недостаточно тщательно собирают доказательства. А без доказательств невозможно подтвердить, были ли пытки, предъявить обвинение, получить приговор и решение суда о компенсации потерпевшему.

Низкая активность органов следствия усугубляется проблемами с доказательствами. Из-за того что пытки происходят в закрытых учреждениях, большинство свидетелей – либо коллеги пытавших, которые в силу разных причин не будут свидетельствовать против «своих», либо люди, зависящие от виновников (например, другие заключенные). Материальные и документальные доказательства также находятся под контролем виновников, которые могут уничтожить видеозаписи с регистраторов и камер наблюдения, внести исправления в документы и уничтожить другие следы преступления.

Решить эти проблемы и повысить шансы того, что виновные в пытках будут привлекаться к ответственности, помогут следующие меры:

- усиление общественного контроля за местами лишения свободы и повышение его эффективности, чтобы расширить возможности для выявления пыток;
- обеспечение беспрепятственного доступа адвокатов и других защитников к задержанным, помещенным под стражу и осужденным;
- обеспечение технической защиты доказательств: автоматическая трансляция записей видеорегистраторов, носимых сотрудниками правоохранительных органов и установленных в местах лишения свободы и отделах полиции, за пределы этих учреждений, накопление и хранение записей в базах данных, в которые сотрудники правоохранительных органов не могут вносить изменения;
- ужесточение наказаний для сотрудников за отсутствие видеозаписи;
- закрепление на нормативном уровне обязанности предоставлять адвокатам и другим защитникам лица, пожаловавшегося на пытки, возможность знакомиться с видеозаписями, касающимися их подзащитного;
- уточнение и дополнение правил предоставления государственной защиты, чтобы лица, жалующиеся на пытки, и потенциальные свидетели не становились жертвами давления и преследований со стороны виновных в применении пыток и их коллег;
- создание специализированного органа по расследованию пыток, который не имел бы конфликтов интересов, связанных с участием в расследовании иных преступлений, и располагал достаточным числом квалифицированных следователей;
- создание механизмов общественного контроля за качеством расследования жалоб на пытки;
- исключение условных сроков за применение пыток (при возможности – лишение свободы на срок до 3 лет с обязательным прохождением курса психиатрического лечения / реабилитации).

При этом с учетом предлагаемых нами сокращения числа заключенных и изменения работы тюремной системы необходимо будет обеспечить качественный отбор кадров и достойную зарплату людям, работающим в системе ФСИН. На время службы сотрудникам ФСИН должны быть обеспечены психологическая поддержка, необходимая ротация и доступ к системе образования.

Шаг 6

Создать гражданское ведомство для расследования преступлений полиции и силовых структур и ввести парламентские расследования по коррупционным преступлениям

Первые несколько лет во время реформы правоохранительной и судебной систем необходимо сосредоточиться на недопущении преступлений в рядах правоохранительных структур и нарушений ими правил расследования уголовных преступлений. Созданному ведомству переходят полномочия прокуратуры (в измененном виде) по надзору за законностью деятельности правоохранительных органов, а также право на расследование преступлений, связанных с пытками (применение насилия). В сотрудничестве с правозащитниками и ОНК ведомство поможет обеспечить переход к более гуманным принципам функционирования правоохранительной системы.

Наиболее сложной проблемой будет являться борьба с коррупцией. Благодаря наличию нескольких уровней полиции можно рассчитывать, что часть расследований коррупционных преступлений будет осуществляться ими. В то же время для расследования и выяснения наиболее крупных случаев целесообразно создать более подконтрольный обществу и прозрачный инструмент. Таким инструментом должны стать парламентские расследования и возможность для Государственной Думы, Совета Федерации и региональных законодательных органов для расследования конкретных случаев назначать специального прокурора – в том числе из гражданской среды, наделяя его на время расследования всеми полномочиями уголовного расследования и в случае голосования по итогам расследования за передачу дела в суд – полномочиями обвинителя.

Шаг 7

Гуманизировать уголовную политику и обеспечить ресоциализацию заключенных

Необходимо снизить уровень повторной (рецидивной) преступности и уменьшить социальные и экономические издержки, связанные с привлечением к уголовной ответственности и наказаниями.

Уголовная репрессия, остающаяся одним из наиболее дорогостоящих для общества способов реагирования на правонарушения, должна использоваться с разумной экономностью за счет более широкого применения санкций, не связанных с лишением свободы;

Приоритетом должна стать ресоциализация правонарушителей. Это позволит преодолеть негативные последствия лишения свободы в виде дезадаптации заключенных и усвоения ими криминальной культуры, способствующей совершению повторных преступлений.

Для этого мы предлагаем:

- отменить лишение свободы за ненасильственные преступления средней и небольшой тяжести (при этом сформировать набор социальных проектов, которые содействуют ресоциализации через общественные работы);

- при возможности ресоциализации ограничивать сроки реального лишения свободы до 5 лет;
- запретить привлечение к административной или уголовной ответственности за приобретение и использование лекарственных препаратов имеющих разрешение в развитых странах Европы или Азии;
- вернуться к общественной дискуссии о способах контроля и снижения негативных последствий от наркозависимости, учитывая, что уголовное наказание не решает проблемы наркозависимости;
- смягчить уголовное наказание за приобретение, перевозку и хранение наркотиков без цели сбыта и изменить ситуацию, когда к реальному сроку лишения свободы за вышеупомянутые действия приговаривают почти в полтора раза чаще, чем за сбыт наркотиков;
- обеспечить функционирование колоний в более благоприятных климатических условиях, создавать в них условия для получения востребованных профессий, использовать возможности работы удаленно.

Шаг 8

Уравнять в правах сторону обвинения и сторону защиты не на бумаге, а в реальности

1. Ввести обязательность обеспечения всех запрошенных защитой доказательств.
2. Ввести запрет на отказ в привлечении и допросе свидетелей защиты и приобщение доказательств защиты, если их недопустимость или неотносимость к делу не доказаны стороной обвинения.
3. Исключить из практики рассмотрения дел судами присяжных запрет на обсуждение допустимости доказательств в присутствии присяжных, равно как и запрет на предоставление сведений о личности подсудимого, предоставляемых защитой с согласия подсудимого (норма, запрещающая сообщать порочащие сведения, введена для исключения предубежденности в целях защиты, а не для искажения объективной картины личности).
4. Ввести дисциплинарную ответственность судей за любые внепроцессуальные контакты с прокуратурой, следствием.
5. Повысить статус адвокатуры (например, приравнять удостоверение адвоката к удостоверению сотрудника правоохранительных органов с правом прохода в государственные учреждения).

Шаг 9

За счет руководящих и контрольных этажей иерархии сократить кадровый состав правоохранительных органов, обеспечить приход в полицию на позиции оперативников людей с хорошей юридической подготовкой, на позиции руководителей – людей с опытом работы в адвокатуре и управлении.

В полиции и правоохранительных органах необходимо произвести сокращения, в том числе за счет изменения самой структуры полиции (местная, региональная, федеральная) и сокращения дополнительных этажей иерархии и контролеров за работой оперативников, следователей и дознавателей.

Двукратное сокращение позволит поднять зарплаты сотрудникам на основных должностях, занятым обеспечением общественного порядка, раскрытием и расследованием преступлений, а также направить деньги на техническое оснащение отделов полиции, находящихся сейчас в самом низу иерархии.

В реформе правоохранительной системы основная задача – «перевернуть пирамиду» и направить основные ресурсы на создание престижных рабочих мест в отделах полиции (на уровне муниципалитетов) и небольшой по численности федеральной полиции.

На самом раннем этапе необходимо двигаться в двух направлениях.

1. Ликвидация подразделений, отвечающих за работу по охране общественного порядка и дознания на уровне Федерации. Радикальное сокращение подразделений, координирующих охрану общественного порядка на уровне субъектов Федерации.
2. Демилитаризация подразделений, не связанных непосредственно с выполнением полицейской функции (подразделений ООП и оперативных служб). В первую очередь демилитаризация должна коснуться обеспечивающих служб (там, где она не завершена), гражданскими служащими должны стать сотрудники подразделений по вопросам миграции. Обычными наемными работниками должны стать сотрудники ведомственных вузов (кроме лиц, связанных с преподаванием дисциплин, непосредственно связанных с оперативной работой и спецподготовкой) и медицинских учреждений. В перспективе ведомственное образование должно превратиться в систему центров спецподготовки на базе гражданского бакалавриата. Система ведомственной медицины должна быть радикально сокращена. Такой переход, в частности, позволит сэкономить существенные средства, которые должны быть направлены на повышение зарплат низовых работников полиции (сотрудников оперативных подразделений, УУП, ППС, ПДН).

Следующими шагами будут:

3. Введение дополнительных квалификационных требований для занятия руководящих должностей в полиции, проведение широкой кампании «призыва» на 3–5 лет работы на должности руководителей в региональной и федеральной полиции лиц с опытом работы в адвокатуре или гражданском управлении.
4. Отмена требования юридического образования для сотрудников муниципальной милиции (в случае ее создания – см. Шаг 10) с одновременным введением для них специальной подготовки в течение двух месяцев по коммуникации с населением, владению спецсредствами, навыкам патрулирования и обеспечения общественного порядка.

После первоначальных мер в течение двух-трех лет возможно проведение структурной реформы, основные шаги которой были подготовлены в 2013 году и должны быть обновлены после дискуссии и с учетом изменений последних лет (<https://komitetgi.ru/upload/iblock/8bf/8bf43bb4bca7e8c3f11a31e4b007da35.pdf>).

Шаг 10

Создать муниципальную милицию, защищающую местных жителей

Участковый уполномоченный, патрульный, инспектор по делам несовершеннолетних – сотрудники, которые **должны находиться ближе всех к гражданам**, ориентироваться в своей работе именно на них, оперативно решать локальные конфликты и проблемы. Однако эти сотрудники выполняют задачи, спускаемые из федерального центра. Население и местная власть не имеют никаких возможностей ставить конкретные задачи сотрудникам самых низовых уровней полиции, а также контролировать их работу. Большую часть времени эти сотрудники проводят за бумажной работой, которая необходима для сдачи отчетности «в Москву». Кроме того, эти должности непрестижны, недостаточно оплачиваются, и сотрудников не хватает.

Создание из этих категорий сотрудников отдельной службы – муниципальной милиции (с сохранением и, по возможности, увеличением финансирования) – позволит решить проблему перегрузок, заполнить вакансии, уделять больше времени реальной работе по охране общественного порядка и профилактике преступлений, чем сейчас. Кроме того, это заставит муниципальную милицию работать на местные задачи с учетом особенностей конкретного региона и поселения. Поэтому **начальник местной милиции должен избираться населением** из числа лиц, сдавших федеральный экзамен.

Традиционное возражение против муниципальной милиции – опасение, что она станет

подконтрольна криминалу. Но такие проблемы возникают и сейчас, при полностью централизованной полиции. Более того, сейчас у руководителя территориального подразделения полиции есть основания скрывать правонарушения своих подчиненных. Руководитель же федеральной полиции не будет иметь никаких оснований замалчивать правонарушения сотрудников муниципальной милиции. Граждане в результате станут лучше защищены от незаконных действий полиции. Еще одно опасение – что муниципальная милиция не будет помогать «федералам» раскрывать преступления. Однако сейчас граждане сообщают менее чем о половине совершаемых преступлений, из них регистрируется меньше половины, и не в последнюю очередь потому, что люди не доверяют правоохранительным органам никак не подотчетным местным жителям. Раскрытие же неочевидных преступлений и сейчас относится к полномочиям оперативных подразделений полиции.

Результаты всероссийского виктимизационного опроса ([Титаев, Кнорре, 2018](#))

Тип преступления	Частота	Правоохранительные органы узнали о преступлении, %	Когда правоохранительные органы узнали о преступлении и было возбуждено дело, %
Нападение	195	55	44
Угрозы	209	47	26
Грабеж и разбой	301	58	46
Кража	606	64	54
Мошенничество	556	49	38
Удаленное мошенничество	417	41	44
Прочее	138	69	57
Недостаточно информации	579	25	36
Всего	3001	48	45

Тем не менее в предлагаемой реформе предусмотрены механизмы, страхующие от реализации этих рисков. Во-первых, **сам процесс раскрытия преступлений останется делом федеральной полиции**: в каждом районе будет ее представитель, уделяющий внимание именно раскрытию преступлений, а не другим мелким задачам. А участковые и патрульная служба будет мотивирована помогать ему, потому что для муниципальной милиции будет важна задача защитить своих жителей. Во-вторых, **полномочия местной милиции будут не так велики, чтобы ею заинтересовался организованный криминал**: большая часть работы – это патрулирование улиц, обход и работа с местным населением, разбирательства по шуму у соседей, дракам, бытовому насилию.

В-третьих, будет **сохранена федеральная вертикаль прокуратуры** и созданы **удобные каналы информирования о коррупционных проявлениях** в милиции. Это затруднит проникновение криминала в органы муниципальной милиции.

Таким образом, создание муниципальной милиции – первый и быстрый шаг на пути к децентрализации полиции и в целом к передаче большей власти местному сообществу: сначала на уровне муниципалитетов, затем на уровне регионов.

Подробнее о возможных направлениях реформы муниципальной милиции можно прочитать [здесь](#).

Обеспечить доступ к праву и его понятность

Человек сталкивается с различными жизненными ситуациями, которые приводят к запросу юридической помощи. Важно, чтобы юридическая помощь была квалифицированной, качественной и своевременной. Это снимет большую часть проблем.

У каждого человека должна быть возможность решить конфликтные ситуации, в которых он оказался, или защитить свои права и интересы при помощи правовых механизмов. Для этого необходим доступ к правосудию, то есть:

- возможность получить правовую информацию в тот момент, когда в ней возникла необходимость, в том объеме, который необходим и достаточен для оценки перспектив и для выбора пути правового решения проблемы, в той форме, которая понятна и удобна;
- возможность при желании обратиться к примирительным процедурам;
- возможность обратиться к судебным процедурам, организованным таким образом, чтобы большинство обычных людей с типовыми проблемами могли бы самостоятельно, без помощи профессиональных юристов, эффективно донести свою позицию, аргументы и доказательства и получить справедливое, обоснованное решение;
- в случае, когда человек в силу сложности своей проблемы или по иным причинам не может сам справиться с ее решением, возможность получить качественную помощь.

Сейчас доступ к правосудию ограничен в силу множества причин. В частности, людям сложно находить правовую информацию. Хотя практически все нормативные акты публикуются в открытом доступе, они написаны на языке, практически непонятном для обычного человека. Причем, как показывают исследования, язык законов год от года ухудшается – становится все более сложным и все менее понятным. Программы правового просвещения и информирования имеют очень незначительный эффект, потому что они не носят адресного характера и используют не те каналы, из которых предпочитает брать информацию предполагаемая аудитория. Судебные процедуры недружественны пользователям. Их устройство и требования к участникам непонятны обычным гражданам.

Решением проблемы может быть перевод большинства нормативных актов на язык стандартных юридических запросов граждан, жизненных ситуаций, получение конкретных услуг через специализированные государственные порталы с уже встроенными правовыми решениями.

Предполагается, что всю необходимую информацию, подсказки и поддержку при обращении к правовым механизмам люди должны получать от профессиональных юристов. К сожалению, с доступом к качественной юридической помощи тоже есть проблемы. Человек, ищущий помощь, не всегда может оценить квалификацию специалиста, к которому он обращается. Из-за этого на рынке юридических услуг немало мошенников. Кроме того, у некоторых людей нет средств оплатить помощь юриста.

Решить эти проблемы и сделать правосудие более доступным можно с помощью следующих мер:

- Последовательно внедрять принцип использования простого языка для написания нормативных актов. Требования о понятности языка должны быть закреплены в нормативных актах, которые регулируют подготовку законопроектов и проектов других нормативных документов. При создании технологических решений для поддержки нормотворческого процесса должны быть разработаны инструменты, которые помогут составить документы на простом языке, а также будут проверять степень понятности нормативного текста.
- Переформатировать программы правового информирования, чтобы сделать их адресными и удобными для тех, кто столкнулся с правовой проблемой. Для этого надо активнее использовать цифровые технологии, которые могут не только обеспечить дистанционный доступ к юристам и правовой информации, но и алгоритмизировать предоставление консультаций по типовым вопросам, подготовку типовых документов.
- Для того чтобы людям было проще, удобнее и быстрее решать простые конфликты правового характера, а государству дешевле обеспечивать правосудие по таким делам, надо создавать специализированные процедуры для разрешения типовых массовых дел. Такие процедуры (частично автоматизированные, а частично основанные на непосредственном участии сторон) должны быть организованы по принципу клиентоориентированности, где клиенты – это стороны, чей конфликт должен быть решен.
- Необходимо создать репутационные механизмы на рынке юридической помощи для граждан и мелкого бизнеса. Однако такие механизмы не должны приводить к монополизации рынка юридических услуг.

**Как нам поступать ,
чтобы этого добиться?**

Каждый может внести свой вклад в изменение ситуации с правоохранительной системой, даже если сейчас возможностей не так много.

Каждый из вас может:

<p>Если вам пришла повестка на отбор присяжных – принять участие в отборе и не уклоняться от участия в суде присяжных, помогать вашим знакомым, которым выпало право быть присяжным – принять решение участвовать в правосудии.</p>	
<p>Помочь осужденным, их семьям и тем, кто пострадал от российского «правосудия»</p>	<p>«Русь сидящая» zekovnet.ru https://www.facebook.com/russidyaschaya/ https://vk.com/club33602759</p>
	<p>Центр содействия реформе уголовного правосудия «Тюрьма и воля» prison.org https://www.facebook.com/turmaivolya/</p> <p>Фонд «В защиту прав заключенных» zashita-zk.org fb https://vk.com/zashitazk</p> <p>Мониторинг преследования граждан за онлайн-публикации blackscreen.report https://www.facebook.com/roskomsvoboda https://vk.com/rublacklist</p>
<p>Помочь пострадавшим от пыток</p>	<p>Комитет против пыток pytkam.net https://www.facebook.com/KomitetProtivPytok https://vk.com/protiv_pytok</p>
<p>Поддержать правовую помощь гражданам, пострадавшим от неправомерных действий правоохранительных органов</p>	<p>Фонд «Общественный вердикт» publicverdict.ru https://www.facebook.com/fondov/ https://vk.com/club20601884</p>

	<p>Международная правозащитная группа «Агора» agora.legal https://www.facebook.com/AgoraIntl/ https://vk.com/agora_intl</p> <p>Медиа-проект про политические преследования в России «ОВД-инфо» ovdinfo.org https://www.facebook.com/ovdinfo https://vk.com/ovdinfo</p>
<p>Стать общественным наблюдателем</p>	<p>ОНК 2019 joinonk.org https://www.facebook.com/onk.sos/</p> <p>Объединенная группа общественного наблюдения за соблюдением конституционных прав и свобод «ОГОН» ogonwatch.org https://www.facebook.com/ogonwatch/ https://vk.com/ogonwatch</p>
<p>Следить за новостями и распространять информацию</p>	<p>Медиазона zona.media https://www.facebook.com/mediazzzona/ https://vk.com/mediazzzona</p>
	<p>«Женщина, тюрьма, общество» women-in-prison.ru fb https://vk.com/club131672742</p>
<p>Принять участие в общественной кампании «Россия против пыток» и за реформу российских тюрем Последовательно помогать всем общественным организациям и правозащитникам добиваться вскрытия фактов пыток и насилия, Формировать атмосферу общественного неприятия способа работы полиции, тюремной системы и служб безопасности, связанных с применением пыток</p>	<p>Общероссийский гражданский форум civil-forum.ru https://www.facebook.com/civilforum/ https://vk.com/ogf_civilforum</p>