

**ОБЩЕРОССИЙСКИЙ
ГРАЖДАНСКИЙ
ФОРУМ**



ДОСТУП К ПРАВУ
ЭПИЗОД: «ПАНДЕМИЯ»



Введение

Одной из ключевых тем ОГФ-2019 было верховенство права. Участники форума обсудили широкий круг вопросов, связанных с практической реализацией этого принципа в работе судебной системы и правоохранительных органов, а также в организации юридической помощи: отметили основные проблемы и предложили способы их решения. Результаты этой работы нашли отражение в итоговом документе форума¹.

Готовясь к ОГФ-2020, мы решили проверить, что изменилось в сфере взаимодействия граждан с правовой системой. Удалось ли решить какие-то из проблем, обозначенных на предыдущем форуме, или, наоборот, какие-то проблемы усугубились? Появились ли новые проблемы?

Для того чтобы выявить и оценить произошедшие изменения, мы провели мониторинг. Он включал в себя экспертные интервью с представителями юридического сообщества, гражданскими активистами, журналистами и академическими исследователями, занимающимися теми вопросами, которые поднимались на ОГФ-2019. Данные, полученные из экспертных интервью, сверялись и дополнялись сведениями из средств массовой информации, а также анализом нормативных актов и их проектов.

Мы не претендуем на полное описание всех проблем, связанных с верховенством права. Мониторинг дал возможность сделать некоторые выводы об уголовной политике и ресоциализации осужденных, а также оценить результаты реформы суда присяжных и создания межрегиональных судов в системе судебных органов общей юрисдикции. Кроме того, собранный материал позволил отследить, были ли позитивные и негативные изменения:

- в доступе к квалифицированной юридической помощи;
- в реализации принципа состязательности сторон в суде и возможности стороны защиты оспаривать обвинение;
- в условиях для общественного контроля за судебными и правоохранительными органами;
- в расследовании пыток.

На работу судов, правоохранительных органов, юристов и НКО в целом повлияли ограничения, введенные в связи с пандемией COVID-19. Поэтому мы постарались оценить, как это сказалось на доступе к праву и на соблюдении прав граждан.

¹ Проект итогового документа ОГФ-2019 «Гражданское общество: настоящее будущее». С. 10—28.
URL: <https://civil-forum.ru/upload/medialibrary/ff6/Проект%20итогового%20документа%20ОГФ-2019%20Гражданское%20общество%20настоящее%20будущее.pdf>

Краткие выводы

За прошедший год кардинальных изменений к лучшему в сфере доступа к правосудию, в уголовной политике, соблюдении прав и свобод граждан правоохранительными органами и пенитенциарными учреждениями не произошло. Реформа суда присяжных столкнулась с организационными трудностями и недоверием со стороны профессиональных судей, что снижает ее положительный эффект. Другие назревшие реформы в судебной и правоохранительной сфере не планируются. Более того, возможности создания муниципальной полиции блокированы поправками в Конституцию, которыми вопросы охраны общественного порядка исключены из компетенции муниципальных властей.

При этом принимаются отдельные меры, направленные на повышение доступности юридической помощи и реализацию принципа состязательности сторон в уголовном процессе. Однако влияние этих мер на практическую реализацию прав и свобод граждан пока неясно, и некоторые эксперты сомневаются в их действенности.

Хотя уголовный закон не был смягчен, продолжается сокращение тюремного населения. Это может быть вызвано как более гуманным подходом к назначению наказаний со стороны судов, так и другими факторами, включая снижение регистрируемой преступности. За прошедший год выдвигались инициативы по смягчению уголовного закона, однако будут ли они реализованы — пока неизвестно.

Системных шагов по ресоциализации осужденных не предпринимается. Однако были приняты законодательные изменения, позволяющие осужденному отбывать наказание в регионе, где проживают близкие родственники. Это может помочь осужденным сохранить связи с близкими, без которых сложно встроиться в нормальную жизнь после отбытия наказания.

Информации о принятых за год мерах по улучшению условий содержания нет. Известно лишь, что на фоне сокращения тюремного населения ФСИН закрывает исправительные учреждения в труднодоступных местностях. Кроме того, заработал правовой инструмент, позволяющий получать компенсации за плохие условия содержания.

Эпидемия COVID-19 и меры по борьбе с ней негативно сказались на доступе к правосудию: на возможностях получить юридическую помощь, обратиться в государственные органы, принять участие в судебном разбирательстве. Судебная система принимает меры по компенсации противоэпидемических ограничений, проводя рассмотрение части дел в режиме видеоконференций. Однако это не всегда возможно из-за технических и организационных ограничений. Кроме того, по мнению специалистов, формат видеоконференций не подходит для рассмотрения уголовных дел. В сфере доступа к правосудию также появилась новая проблема — практика автоматического назначения штрафов за нарушение карантинных ограничений на основании данных, передаваемых мобильными приложениями.

В пенитенциарной сфере карантинные ограничения привели к перегруженности следственных изоляторов (далее — СИЗО), к отмене свиданий заключенных с родственниками и ограничению встреч с адвокатами, к прекращению приема передач, а в некоторых случаях и посылок, в том числе с продуктами и лекарствами. Меры,

принимаемые для компенсации этих ограничений, явно недостаточны. Хотя представители ФСИН сообщают о том, что заболевших коронавирусом немного и почти все успешно выздоравливают, из мест лишения свободы поступают жалобы на недостаточное тестирование и отсутствие медицинской помощи. Опровергнуть или подтвердить эти жалобы сложно, так как доступ общественных наблюдательных комиссий (далее — ОНК) и адвокатов в пенитенциарные учреждения в период эпидемии ограничен.

Подробности о произошедших изменениях можно прочесть в соответствующих разделах нашего отчета.

Доступ к праву через юридическую помощь

Участники ОГФ-2019 обсуждали проблемы доступности юридической помощи и правовой информации, которая необходима для получения доступа к праву. Среди проблем, в частности, были названы финансовые ограничения, недостаточная эффективность программ бесплатной юридической помощи, большое число мошенников, действующих на рынке юридических услуг. Участники форума предложили:

- использовать цифровые технологии, чтобы сделать юридическую информацию и помощь доступными для людей, столкнувшихся с правовыми проблемами;
- создать репутационные механизмы на рынке юридической помощи, чтобы нуждающиеся в ней люди могли бы найти квалифицированных специалистов;
- трансформировать судебные процедуры так, чтобы люди без специальной юридической подготовки могли бы самостоятельно участвовать в них и эффективно представить свою позицию по делу.

Что в этой сфере изменилось за год?

Эксперты, которых опросили в рамках мониторинга, отметили отдельные шаги, направленные на развитие программ бесплатной юридической помощи. В частности, по словам советника Федеральной палаты адвокатов (далее — ФПА РФ) и участника ОГФ-2019 Елены Авакян², на основании соглашений с региональными адвокатскими палатами адвокаты начинают вести прием в многофункциональном центре (далее — МФЦ)³. МФЦ — это место, куда многие обращаются для оформления разных документов и получения госуслуг. Когда адвокаты ведут прием в МФЦ или когда МФЦ может перенаправить человека к адвокату, людям проще узнать, что они имеют право на бесплатную юридическую помощь, и проще такую помощь получить, потому что они идут в МФЦ с актуальным запросом на правовую информацию и помощь. На данный момент такого рода сотрудничество программ бесплатной юридической помощи с МФЦ существует, в частности, в Ростовской, Кировской, Ульяновской, Волгоградской, Тамбовской областях, в Санкт-Петербурге и в Пермском крае)⁴. Однако эта практика есть не во всех регионах, кроме того, она не снимает других проблем с доступом нуждающихся к бесплатной юридической помощи, таких как сложности с доказыванием права на получение бесплатной помощи, ограниченный круг вопросов, по которым она оказывается и пр.

² Экспертное интервью с Е.Г. Авакян, советником ФПА РФ, участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

³ См.: Новый запрос на адвокатов. В десятках МФЦ открываются адвокатские офисы. URL: <https://www.advgazeta.ru/projects/ag-rakurs/novyy-zapros-na-advokatov/>

⁴ Там же.

За несколько месяцев до ОГФ-2019 член Совета Федерации Ирина Рукавишникова выступила с идеей создать государственный портал юридической помощи и правового просвещения. Он должен стать инструментом доступа к бесплатной помощи для тех, кто имеет на нее право, а остальным давать возможность найти юриста с подтвержденной квалификацией⁵. В 2020 году Минюст России сделал первый шаг в сторону реализации этой инициативы, разработав и разместив для общественного обсуждения проект постановления Правительства «О едином государственном портале правового просвещения»⁶. Тем не менее пока неизвестно, примет ли Правительство этот проект. Поэтому пока неясно, будет ли вообще создан такой портал, какие функции он будет выполнять и как будет устроен.

Сейчас, как отмечают некоторые из участвовавших в мониторинге экспертов, «поиск гражданами адвокатов производится только на основе личных коммуникаций»⁷. Это риск столкнуться с мошенниками, которые берут деньги, но не оказывают помощи или оказывают ее некачественно из-за отсутствия необходимой квалификации. Для того чтобы помочь людям находить квалифицированных специалистов в сфере права, ФПА создает единый электронный реестр адвокатов. Там у каждого адвоката будут личные страницы со всей необходимой для граждан информацией. Однако не все опрошенные эксперты считают, что подобный сервис позволит изменить предпочтения граждан при поиске квалифицированной юридической помощи. Так, адвокат и участник ОГФ-2019 **Андрей Гривцов**, который был опрошен в рамках мониторинга, утверждает, что «было бы неплохо, если бы в реестре можно было бы проверить статус адвоката и найти его контакты. Но, скорее всего, граждане не будут пользоваться этим сервисом, так как адвокатов продолжают выбирать по знакомству (превалируют личные коммуникации)»⁸.

Состязательность сторон защиты и обвинения

Участники ОГФ-2019 указали на проблему процессуального неравенства адвокатов-защитников по сравнению со стороной обвинения. Например, они отметили, что в судах распространена практика отказа в приобщении доказательств стороны защиты к делу или в вызове свидетелей, приглашенных защитником подсудимого. Из-за этого принцип состязательности при рассмотрении уголовных дел не реализуется. Для решения этой проблемы участники форума предлагали принять меры по повышению статуса адвокатуры в России, увеличению гарантий процессуальных прав адвокатов.

Меры по усилению состязательности были недавно предложены Минюстом России. В сентябре 2020 года министерство подготовило пакет поправок в Уголовный и

5 См.: О едином федеральном портале юридической помощи и правового просвещения. URL: <https://fparf.ru/polemic/interview/o-edinom-federalnom-portale-yuridicheskoy-pomoshchi-i-pravovogo-prosveshcheniya/>, а также сайты государственных юридических бюро по Ульяновской, Волгоградской, Тамбовской областям.

6 Страница проекта постановления Правительства на портале regulation.gov.ru. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=100484>

7 Экспертное интервью с Е.Г. Авакян, советником ФПА РФ, участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

8 Экспертное интервью с А.А. Гривцовым, адвокатом и участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

Уголовно-процессуальный кодексы (далее — УК и УПК) РФ⁹. В частности, предлагается расширить возможности ознакомления подозреваемого, обвиняемого и адвоката-защитника с материалами уголовного дела как в ходе предварительного расследования, так и по его окончании. Кроме того, предусматривается возможность ознакомления с документами, которые составляются по результатам не только следственных, но и иных процессуальных действий. Защите дается возможность получать заверенные копии материалов дела, в том числе в период предварительного расследования, и описи материалов дела. Предлагается также исключить немотивированные отказы в исследовании или приобщении к делу доказательств. УК РФ дополняется новой статьей 294.1 об установлении уголовной ответственности за вмешательство в законную деятельность адвоката. В данный момент законопроект еще не внесен в Государственную Думу.

Внимание органов власти к вопросу о статусе защиты в целом оценивается юридическим сообществом положительно¹⁰. Однако некоторые эксперты считают, что принятие законопроекта если и повлияет на ситуацию, то не кардинальным образом. Этому есть несколько причин.

Как утверждает опрошенный в рамках мониторинга практикующий адвокат и участник ОГФ-2019 **Константин Бубон**, проект Минюста России «не привнесет энтузиазма в адвокатское сообщество»¹¹. По его мнению, адвокаты долгое время ожидали равноправия в сборе доказательств и успели «выгореть».

Кроме того, технической возможности собирать доказательства мало для практической реализации принципа состязательности. Как отметил один из опрошенных экспертов, «судья может не приобщить доказательства, а даже если приобщает, то при вынесении решения не учитывает их»¹². Другой участник экспертного опроса пояснил: «Большинство судей настроены на обвинительный уклон, и даже если адвокаты, получив новые процессуальные права, будут приносить в суды больше доказательств, суды с обвинительным уклоном все равно будут их игнорировать»¹³.

Есть сомнения и в том, что введение уголовного наказания станет действенным инструментом защиты прав адвокатов. По словам опрошенной в рамках мониторинга адвоката и участника ОГФ-2019 **Ирины Фаст**, «на законодательном уровне наблюдается улучшение положения адвокатов, а на практике защиты прав адвокатов нет»¹⁴.

Суд присяжных

1 июня 2018 года вступили в силу поправки, расширяющие применение суда присяжных. Поэтому развитие данного механизма стало одной из тем для обсуждения

9 См. подробнее о содержании законопроекта: Минюст разработал поправки в УК и УПК, защищающие адвокатов и расширяющие их права. URL: <https://fparf.ru/news/media/minyust-razrabotal-popravki-v-uk-i-upk-zashchishchayushchie-advokatov-i-rasshiryayushchie-ikh-prava/>

10 См.: Адвокаты прокомментировали проект поправок в УК и УПК о воспрепятствовании адвокатской деятельности. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/advokaty-prokommentirovali-proekt-popravok-v-uk-i-upk-o-voस्पrepyatstvovanii-advokatskoj-deyatelnosti/>

11 Экспертное интервью с К.В. Бубоном, адвокатом, участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

12 Экспертное интервью с М.О. Эйсмонт, адвокатом, сентябрь 2020 г.

13 Экспертное интервью с Е.Г. Авакян, советником ФПА РФ, участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

14 Экспертное интервью с И.А. Фаст, адвокатом, участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

на ОГФ-2019, тем более что суд присяжных — это не только способ реализации конституционного принципа участия граждан в отправлении правосудия, но и один из инструментов, обеспечивающих справедливость судебного разбирательства. Участники форума отметили, что право на суд присяжных должно быть у каждого обвиняемого. Именно поэтому необходимо и дальше постепенно расширять применение суда присяжных и популяризировать этот механизм среди граждан, в том числе проводить специальные программы, побуждающие граждан принимать участие в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей.

За прошедший год было накоплено достаточно практики, чтобы оценить результаты проведенной реформы. По мнению разных специалистов, в работе института суда присяжных существуют серьезные проблемы.

Хотя присяжные в большинстве рассмотренных дел признают подсудимых виновными, они тем не менее выносят оправдательные вердикты в десятки раз чаще, чем профессиональные судьи. Однако оправдательные приговоры присяжных часто отменяются вышестоящими судами. Например, за первое полугодие 2020 года число отмененных оправдательных приговоров, вынесенных присяжными заседателями в районных судах, резко выросло: за первые 6 месяцев 2020 года было отменено 88% оправдательных приговоров. Для сравнения, согласно данным, собранным Институтом проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге (далее — ИПП), в 2019 году этот показатель составлял 54%, а во второй половине 2018 года — всего 21%¹⁵. Как отметил **Сергей Пашин**, профессор НИУ ВШЭ и один из основателей суда присяжных в России, *«оправдание судом присяжных вовсе не означает действительного оправдания, так как 9/10 приговоров в первом полугодии 2020 года было отменено в апелляции»*¹⁶.

Помимо этого, есть сложности с формированием коллегий присяжных заседателей. Большинство судов не могут набрать необходимое количество присяжных заседателей для конкретных дел, поэтому долгое время заседания откладываются из-за неявки кандидатов. Пандемия создала дополнительные сложности с привлечением граждан в качестве присяжных: многие потенциальные кандидаты имели хронические заболевания или находились на самоизоляции. По словам профессора НИУ ВШЭ **Сергея Пашина**, *«пандемия привела к учащению попыток отговорить подсудимых от рассмотрения дела судом присяжных. Это уменьшение количества дел, рассматриваемых судом присяжных, также отразилось и на статистике»*¹⁷. Так, по результатам анализа, проведенного ИПП, всего за первое полугодие 2020 года с участием присяжных в судах районного звена было рассмотрено лишь 165 дел и вынесены решения в отношении 191 человека. Это существенно меньше, чем за первое полугодие прошлого года, — тогда районные суды рассмотрели 225 дел и вынесли приговоры в отношении 284 лиц¹⁸.

15 См.: Статистическая справка «Суды с участием присяжных в 2018—2020 годах». URL: <https://enforce.spb.ru/products/other-publications/7433-statisticheskaya-spravka-sudy-s-uchastiem-prisyazhnykh-v-2018-2020-godakh>

16 Экспертное интервью с С.А. Пашиным, профессором кафедры судебной власти НИУ ВШЭ, октябрь 2020 г.

17 Там же.

18 См. подробнее: Суды с участием присяжных в 2018—2020 годах: статистическая справка. URL: https://enforce.spb.ru/images/Products/reports/Суды_с_участием_присяжных_в_2018-2020.pdf; Веры присяжным у судей нет. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/10/05/87386-very-prisyazhnym-u-sudey-net>

Стоит отметить, что в феврале 2020 года Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев предложил рассматривать с участием присяжных дела о преступлениях, совершенных в сфере предпринимательства и особо тяжкие преступления¹⁹. Впоследствии Уполномоченный по защите прав предпринимателей Борис Титов подготовил соответствующий законопроект по высказанным предложениям²⁰. Однако конкретных шагов по реализации этой инициативы пока не принято.

Для расширения компетенции суды должны быть организационно готовы к рассмотрению дел с участием присяжных. Однако у многих районных судов до сих пор нет специально оборудованных помещений для присяжных заседателей. Профессор НИУ ВШЭ **Сергей Пашин** отмечает, что *«в некоторых регионах в совещательных комнатах для присяжных нет туалета, круглого стола и чайника»*²¹.

Проблемы с набором присяжных заседателей и отсутствие условий для их работы не позволяют качественно рассматривать судом присяжных большое количество дел. По оценкам **Сергея Пашина**, *«суд присяжных сейчас формально может работать в 2500 судах по всей территории России. Фактически судом присяжных на данный момент разбирается дел меньше, чем когда он существовал только в 9 субъектах России при его введении в 1993—1994 годах»*²².

Кадровый состав судов как фактор, влияющий на справедливость судебных разбирательств

На реализацию права на справедливое судебное разбирательство влияет квалификация и независимость судей. Среди проблем в этой сфере эксперты отмечают низкое качество кадрового отбора в судебском корпусе, организационную зависимость судей от корпуса председателей. На ОГФ-2019 в целях улучшения работы судебной системы участники предлагали произвести ротацию председателей судов. Также шла речь об изменении процедуры отбора судей, чтобы она стала более прозрачной и обеспечивала бы представительства среди судей людей с различным профессиональным опытом.

За последний год изменений в порядке отбора и назначения судей, а также в роли председателей судов не произошло. Юристы считают, что судебная система не желает видеть среди судей лиц с адвокатским опытом²³. Этот вывод подтверждают и опрошенные в ходе мониторинга эксперты. Так, например, ученый-юрист и участник ОГФ-2019 **Александр Брестер** отмечает, что *«за прошедший год не видел случая, чтобы адвокат, преподаватель вуза стал судьей. Только стандартная схема: секретарь — помощник*

19 См.: Эксперты «АГ» прокомментировали предложение Вячеслава Лебедева о расширении компетенции суда присяжных. URL <https://www.advgazeta.ru/novosti/eksperty-ag-prokommentirovali-predlozhenie-vyacheslava-lebedeva-o-rasshirenii-kompetentsii-suda-prisyazhnikh/>

20 См.: Титов направил ВС законопроект о рассмотрении экономических дел судом присяжных. URL: http://rapsinews.ru/human_rights_protection_news/20200324/305620724.html

21 Экспертное интервью с С.А. Пашиным, профессором кафедры судебной власти НИУ ВШЭ, октябрь 2020 г.

22 Там же.

23 См.: Судейскую корпорацию предлагают разбавлять защитниками и прокурорами. URL: https://www.ng.ru/politics/2019-12-25/3_7761_lawyers.html

судьи — судья. Все как было, так и остается»²⁴. Однако эксперты отмечают и то, что «адвокаты не горят желанием идти в судейский корпус, так как там не будет той «свободы» в действиях»²⁵.

В 2019 году начали работу новые апелляционные и кассационные суды общей юрисдикции. В связи с необходимостью сформировать состав созданных судов, произошли некоторые кадровые перестановки. Однако по наблюдениям практикующих юристов подобная ротация к серьезным изменениям не привела²⁶. Адвокат и участник ОГФ-2019 **Ирина Фаст** утверждает, что *«судьи двигаются внутри своей системы, но качество системы не меняется»²⁷*. Притока новых людей нет. Действующие судейские кадры перераспределяются внутри системы, а председатели новых судов назначаются из действующих судей²⁸.

Более того, председатели новых судов назначаются сроком на 6 лет с возможностью их неограниченного переназначения в должности. Фактически председатели в таком случае могут находиться на своих должностях пожизненно²⁹. Соответственно, проблема избыточного контроля со стороны председателей в отношении судей сохраняется.

Общественный контроль судебной системы

Приоритетным вопросом участники ОГФ-2019 посчитали усиление общественного контроля над судебной системой, который служит одной из гарантий реализации принципов справедливого судебного разбирательства. Общественный контроль, в свою очередь, предполагает большую информационную открытость судов, расширение возможностей по отслеживанию судебных дел, а также информирование граждан о планируемом рассмотрении резонансных дел. Помимо этого, участники ОГФ говорили о необходимости упростить доступ в здания судов как для сторон дела, так и для наблюдателей. В частности, они предложили:

- утвердить единые правила поведения в зданиях судов, устанавливающие четкие основания для доступа в них и для отказа в доступе;
- обеспечить доступ в здания судов граждан с ограниченными возможностями здоровья.

Мониторинг показал, что существенных изменений в степени открытости судебной системы не произошло. При этом есть отдельные инициативы, которые могут повлиять на ситуацию.

В частности, в феврале 2020 года председатель Совета судей России Виктор Момотов сообщил, что Совет ведет работу над новыми типовыми правилами для посетителей в

24 Экспертное интервью с А.А. Брестером, советником адвокатского бюро «Хорошев и партнеры», участником ОГФ-2019, октябрь 2020 г.

25 Экспертное интервью с А.А. Гривцовым, адвокатом и участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

26 См., например: Объявленная Путиным судебная реформа почти завершена. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/05/21/802106-obyavlenaya-putinim>

27 Экспертное интервью с И.А. Фаст, адвокатом, участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

28 См. Путин назначил председателей новых СОЮ. URL: <https://pravo.ru/news/205491/>

29 Судебная реформа в России. Плюсы и минусы создания апелляционных и кассационных судов URL: <https://www.eg-online.ru/article/353062/>

зданиях судов³⁰. Сейчас специальных правил поведения граждан в суде нет. Действуют принятые Советом судей в 2003 году Типовые правила внутреннего распорядка судов³¹. На их основании председатели судов принимают правила внутреннего распорядка для каждого конкретного суда. Из-за того, что в Типовых правилах внутреннего распорядка нет конкретных требований, касающихся доступа посетителей и представителей прессы, возможностей делать фотографии и вести видео- или аудиозапись, в разных судах действуют разные ограничения. Порой они доходят до абсурда и создают препятствия не только для потенциальных наблюдателей, но и для участников судебного процесса³². Из-за большого количества претензий к порядку доступа в суды Совет Судей еще в 2018 году приступил к подготовке Типовых правил пребывания посетителей в судах, которые должны были внести определенность в требования к посетителям и представителям прессы. Первая версия проекта Типовых правил была опубликована в начале 2019 года, и вызвала критику, так как предложенные правила не вполне обеспечивали принцип гласности судебных разбирательств³³. Совет Судей продолжил работу над правилами, принять их было обещано в мае 2020 года³⁴. Однако до сих пор они не приняты.

Из инициатив гражданского общества по контролю за судами можно назвать фотомониторинг зданий судов³⁵. Гражданские активисты фиксировали несоответствия зданий судов тем или иным требованиям и нормам (например, по наличию пандусов). Затем, как отмечает опрошенный в ходе мониторинга участник ОГФ-2019 и координатор общественных кампаний Московской Хельсинкской группы **Николай Кретов**, полученные данные направлялись в судебный департамент при Верховном Суде РФ³⁶. В ответ судебный департамент сообщил об устранении нарушений. По мнению эксперта, данный формат мониторинга можно применять по отношению к другим государственным органам³⁷.

Также в Санкт-Петербурге продолжается мониторинг судов, который ведут волонтеры при поддержке Санкт-Петербургской общественной правозащитной организации «Гражданский контроль». Результаты мониторинга публикуются на специальном портале³⁸. В фокусе внимания активистов, ведущих эту работу, не только физическая доступность судов. В 2020 году велось наблюдение за рассмотрением нескольких резонансных уголовных дел, а также анализировалась и оценивалась открытость судов и гласность судебных разбирательств в период пандемии.

30 См.: Новые правила поведения в российских судах могут утвердить в мае. URL: <https://ria.ru/20200204/1564231127.html>

31 См.: Постановление Совета судей РФ от 18.04.2003 № 101 «Об утверждении Типовых правил внутреннего распорядка судов».

32 См., например, случай 10 июля 2018 г., когда приставы отказались пустить в Невский районный суд в Санкт-Петербурге свидетеля по гражданскому делу за то, что он был в укороченных брюках. Адвоката, которая пыталась добиться разрешения на пропуск свидетеля у судьи, задержали и доставили в полицию. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/v-ap-leningradskoy-oblasti-obsudili-zaderzhanie-advokata-v-sude/>

33 См.: В проекте Типовых правил пребывания посетителей в судах забыли о гласности судебного разбирательства. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/v-proekte-tipovykh-pravil-prebyvaniya-posetiteley-v-sudakh-zabyli-o-glasnosti-sudebnogo-razbiratelstva/>

34 См.: Минюст утвердит правила пребывания посетителей в судах. URL: <https://pravo.ru/news/223559/>

35 См.: Москва. Суд глазами граждан 2.0. Первые успехи. URL: <https://7x7-journal.ru/posts/2020/03/15/moskva-sud-glazami-grazhdan-2-0-pervye-uspehi>

36 Экспертное интервью с Н.А. Кретовым, координатором общественных кампаний МХГ, участником ОГФ-2019, октябрь 2020 г.

37 Там же.

38 См. страницу проекта «Независимый общественный портал о беспристрастном судебном мониторинге». URL: <https://courtmonitoring.org/ru/>

Общественный контроль за правоохранительными органами

На прошлом форуме обсуждалась **практика общественного контроля в местах принудительного содержания**. Среди проблем участники отметили, что в последнее время власти последовательно заменяют активных правозащитников в общественных наблюдательных комиссиях (ОНК) на людей, которые удобны самим исправительным учреждениям. Поэтому для обеспечения независимости ОНК участники ОГФ-2019 предлагали изменить принцип их формирования, передав эти полномочия от Общественной палаты Совету при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Также рекомендовалось повысить прозрачность рассмотрения заявок и выборов членов ОНК.

Мониторинг показал, что за прошедший год ситуация не изменилась. По-прежнему при формировании наблюдательных комиссий предпочтение отдается не мотивированным наблюдателям, а, наоборот, тем, кто не заинтересован в общественной работе. По словам опрошенных экспертов, продолжается отток активных членов ОНК, за утверждение кандидатов продолжает отвечать Общественная палата России, которая убедительно демонстрирует свою незаинтересованность правами человека, регулярно закрывая глаза на требования закона о необходимости правозащитного опыта у кандидатов и назначая членами ОНК людей, которые удобны самим закрытым учреждениям³⁹. А процедура отбора в ОНК осталась прежней — закрытой и непонятной⁴⁰.

ОНК — не единственная возможная форма общественного контроля. Для обеспечения открытости работы отделов полиции и участковых уполномоченных участники ОГФ-2019 предложили принять единый формат публичной отчетности перед населением: она должна быть составлена на понятном для людей языке и подробно отражать проделанную работу. Помимо этого, участники форума говорили о необходимости:


- обязать сотрудников всех правоохранительных органов, участвующих в охране общественного порядка, носить крупные различимые номера на форменной одежде;
- создать единую федеральную горячую линию для жалоб на нарушения со стороны сотрудников полиции;
- пересмотреть методику оценки работы полиции, включить в нее показатели отчетности перед населением и запросы локальных сообществ на безопасность.

Кроме стандартных мер участники форума предложили ввести цифровой общественный контроль: раскрытие всей статистики преступлений, обеспечение трансляции записей с видеорегистраторов сотрудников ФСИН, а также полиции во время работы на общественных мероприятиях.

За прошедший год уровень открытости и публичной подотчетности органов, занимающихся охраной общественного порядка и борьбой с преступлениями, не

³⁹ Экспертное интервью с Н.Е. Таубиной, директором фонда «Общественный вердикт», участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

⁴⁰ Экспертное интервью с М.О. Эйсмонт, адвокатом, сентябрь 2020 г.



изменился. Основная форма публичной отчетности — это отчеты участковых перед населением. Из них сложно получить информацию о криминальной обстановке. В них содержится сведения о преступлениях, к регистрации и раскрытию которых участковый имел прямое отношение. По оценкам ИПП это примерно 25% от всех преступлений. Описание же профилактической работы участковых состоит из пересказа методичек. Также страдает качество самих отчетов, в основном они содержат избыточный и трудночитаемый текст⁴¹. Публичная отчетность продолжает восприниматься полицейскими как очередная бюрократическая обязанность. По наблюдениям экспертов, информацию о встречах с участковыми тяжело найти на страницах сайта МВД, а сами встречи часто проходят не по расписанию, а иногда в принципе не происходят⁴².

Необходимость внедрить четкие, видимые издали номерные знаки сотрудников правоохранительных органов также сохраняется⁴³. Некоторые специалисты сомневаются в том, что текущий вид нагрудного знака действительно дает гражданам возможность идентифицировать сотрудника.

Эксперты отмечают, что такая форма обратной связи, как реагирование на жалобы граждан на неправомерные действия сотрудников полиции, по-прежнему работает не очень эффективно, поскольку система закрытая и непонятно, какие меры внутри нее применяются в отношении сотрудников, на которых поступили жалобы⁴⁴.

Из положительных изменений в деле обеспечения прозрачности и подотчетности правоохранительных органов нужно отметить поправки в закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». Закон дополнен новой статьей 4.1 «Соблюдение прав и свобод человека и гражданина в деятельности войск национальной гвардии». Она обязывает сотрудников Росгвардии представляться, а также по требованию гражданина предъявлять служебное удостоверение, после чего сообщать причину и цель обращения. А при применении к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, сотрудники теперь обязаны разъяснить ему причину и основания применения таких мер⁴⁵. Тем самым устранен имевшийся до этого пробел правового регулирования деятельности сотрудников войск национальной гвардии.

Повышение эффективности правоохранительных органов

Участники ОГФ-2019 указали, что для повышения уровня практической защищенности общества от преступлений, а также для профилактики нарушений прав и свобод граждан со стороны самих сотрудников правоохранительных органов необходима комплексная реформа правоохранительной системы. Она, в частности, должна включать в себя:

41 См.: Что полиция может сообщить гражданам. URL: <https://www.vtimes.io/2020/11/13/что-полиция-может-сообщить-гражданам-a1448>

42 Экспертное интервью с Н.А. Кретовым, координатором общественных кампаний МХГ, участником ОГФ-2019, октябрь 2020 г.

43 См. сайт об общественной инициативе по введению специальных опознавательных знаков. URL: <https://pravnomer.ru>

44 Экспертное интервью с Д.А. Макаровым, сопредседателем МХГ, октябрь 2020 г.

45 Федеральный закон от 31.07.2020 № 275-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358760/#dst100008

- создание гражданского ведомства по расследованию коррупции и преступлений, связанных с применением пыток и другого противоправного насилия со стороны сотрудников правоохранительных органов;
- создание муниципальной полиции, начальник которой избирался бы населением и которая в первую очередь работала бы с локальными угрозами общественной безопасности;
- сокращение кадрового состава правоохранительных органов за счет руководящих и контролирующих должностей;
- перенаправление ресурсов на создание престижных рабочих мест в местных отделах полиции и небольшой по численности федеральной полиции;
- демилитаризацию подразделений, непосредственно не связанных с выполнением полицейской функции.
- За прошедший год попыток комплексной реформы не предпринималось.

В октябре 2020 года, по сведениям ведущих новостных изданий, Министерство финансов РФ предложило в целях оптимизации расходов объединить в один орган МВД, ФСИН, Федеральную службу судебных приставов и Государственную фельдъегерскую службу РФ. Часть функций полиции при этом предлагалось перераспределить гражданским ведомствам, а численность сотрудников органов внутренних дел сократить, перевести значительную их часть в разряд гражданских служащих⁴⁶. Реализация этой идеи в части слияния МВД, отвечающего за расследование преступлений, и ФСИН, в ведении которой находятся СИЗО, где содержат подсудимых, повысит риск давления на подсудимых. Впрочем, это предложение пока не получило развития.

Вопрос о возможности создания муниципальной полиции обсуждался в связи с поправками в Конституцию РФ. Законодательное собрание Ленинградской области⁴⁷ направило в рабочую группу по подготовке изменений в текст Конституции предложение по созданию муниципальной полиции⁴⁸. Опубликованных сведений о том, как данное предложение обсуждалось рабочей группой, нет, но так или иначе оно не попало в редакцию поправок в Конституцию РФ, которые были предложены для всеобщего голосования. Более того, на общероссийское голосование были предложены и впоследствии приняты изменения в статью 132 Конституции РФ, которая определяет основы местного самоуправления. Согласно прошлой редакции Конституции РФ, органы местного самоуправления могли участвовать в охране общественного порядка. В результате поправок охрана общественного порядка из полномочий органов местного самоуправления исчезла⁴⁹. Эти изменения могут стать препятствием для дальнейших инициатив по созданию муниципальной полиции.

46 См.: Минфин предложил реформу правоохранительного органа. URL: <https://iz.ru/1074770/inna-grigoreva-ekaterina-vinogradova/ekonomiia-silovykh-sredstv-minfin-predlozhil-reformu-pravookhranitel'nogo-bloka>; <https://www.kommersant.ru/doc/4538455>

47 См.: Сергей Бебенин стал модератором подгруппы, созданной в Рабочей группе по изменениям в Конституции. URL: <http://www.lenoblzaks.ru/news/single/5/201618>

48 См.: Поступило предложение создать муниципальную полицию в рамках изменений в Конституцию. URL: <https://tass.ru/obschestvo/7650831>

49 См. ст. 132 Конституции РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

Гуманизация уголовной политики и обеспечение ресоциализации заключенных

Значимое место среди обсуждавшихся на ОГФ-2019 проблем занимала неэффективная уголовная политика. Несмотря на существенное сокращение тюремного населения за последние 10 лет, число заключенных в России в перерасчете на 100 тыс. населения остается самым высоким среди стран Европы⁵⁰. Это свидетельствует о широком использовании лишения свободы в качестве наказания. Однако эффективность такого подхода сомнительна. Не в последнюю очередь потому, что после отбытия наказания в виде лишения свободы люди нередко вновь совершают преступления. Поэтому участники форума предложили гуманизировать уголовную политику и организовать ресоциализацию осужденных. В частности, предлагали:

- отменить наказание в виде лишения свободы за ненасильственные преступления средней и небольшой тяжести, а также ограничить сроки реального лишения свободы до 5 лет при возможности ресоциализации осужденного;
- прекратить преследование за приобретение больными и их родственниками необходимых для лечения препаратов, зарегистрированных в других странах, но не в России;
- пересмотреть подходы к снижению нежелательных последствий наркозависимости путем перехода от наказания к лечению;
- учредить единую службу для ресоциализации осужденных;
- обеспечить перенос мест отбывания наказаний из отдаленных районов и принять другие меры по профилактике социальной дезадаптации осужденных.

По данным ФСИН с ноября 2019 года по ноябрь 2020 года количество людей в пенитенциарных учреждениях сократилось на 34 585⁵¹. Причинами могут быть разные факторы, включая смягчение наказаний, назначаемых судами, вызванные пандемией задержки с рассмотрением уголовных дел, снижение регистрируемой преступности. Вес каждого из факторов сложно оценить. Однако практикующие юристы отмечают, что многих людей продолжают приговаривать к лишению свободы по тем составам преступлений, по которым можно применять и иные меры наказания⁵².

За прошедший год не произошло серьезного смягчения уголовной политики на законодательном уровне. При этом государственные органы выступали с инициативами, направленными на снижение строгости наказаний и декриминализацию отдельных деяний.

В октябре 2020 года Верховный Суд РФ выступил с законодательной инициативой отнести к категории уголовного проступка 112 составов преступлений, включая 53 состава преступлений в сфере экономики. Среди них преступления небольшой тяжести, а также некоторые преступления средней тяжести, включая те, за которые сейчас может быть

50 Доклад эксперта ОГФ, О.С. Шепелевой «Преступления и наказания: что делать с российскими тюрьмами» С. 7. URL: <https://civil-forum.ru/upload/medialibrary/ff6/Преступления%20и%20наказания.%20Что%20не%20так%20с%20российскими%20тюрьмами.pdf>

51 См. раздел статистики на сайте ФСИН. URL: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/>

52 Экспертное интервью с О.Г. Подоплеловой, юристом фонда «Русь сидящая», октябрь 2020 г.

назначено наказание в виде лишения свободы⁵³. Согласно предложениям Верховного Суда РФ за совершение уголовного проступка человек может быть наказан штрафом, общественными работами или частично оплачиваемыми работами. При этом виновный освобождается от уголовной ответственности, а значит, на него не распространяются ограничения и стигма, связанные с судимостью. Будет ли принята инициатива Верховного Суда РФ — пока неизвестно.

Интересный пример — декриминализация покупки препарата «Фризиум», использующегося для лечения больных эпилепсией и подходящего для детей. До недавнего времени он не был зарегистрирован как лекарственный препарат в России. Соответственно, на него нельзя было выписать официальный рецепт и купить его в аптеке. Родители детей, больных эпилепсией, привозили его из-за рубежа или покупали с рук. Действующее вещество, входящее в состав «Фризиума», помещено в список психотропных препаратов, оборот которых ограничен. Поэтому за ввоз и покупку необходимого лекарства родителей можно было привлекать к уголовной ответственности, что время от времени случалось. Очередное задержание матери, которая покупала препарат для тяжелобольного, вызвало волну общественного возмущения⁵⁴. Была инициирована общественная кампания⁵⁵. Ведомства отреагировали на запрос: в августе 2020 года «Фризиум» был зарегистрирован как лекарственное средство и даже включен в список препаратов для госзакупок⁵⁶. Таким образом, появилась возможность приобретать его без риска подвергнуться уголовному преследованию. Однако «Фризиум» был лишь одним из препаратов, широко применяющихся в зарубежной медицинской практике, но не зарегистрированных у нас. Эти препараты по-прежнему не зарегистрированы или не прошли перерегистрации. Соответственно, если препараты содержат вещества, оборот которых ограничен, нуждающиеся в них люди не могут легально приобретать их.

За прошедший год подвижек в работе по ресоциализации осужденных не наблюдается. Идея создания единой службы пробации⁵⁷ пропала из повестки государственных органов. В качестве возможной причины эксперты называют дефицит бюджетных средств⁵⁸. Из-за недостаточности финансирования закрываются центры социальной адаптации, хотя и так в целом в них наблюдалась нехватка мест. На это не обращают внимание ни региональные власти, ни федеральные. Также эксперты отмечают, что сотрудники исправительных учреждений не проводят должную работу по подготовке заключенных к освобождению и иногда даже не информируют о том, куда следует и можно обращаться после освобождения⁵⁹.

53 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13.10.2020 № 24. URL: <https://www.vsr.ru/files/29300/>

54 См.: Спаси своего ребенка и сядь в тюрьму. Это как вообще? URL: <https://lenta.ru/articles/2019/08/16/pozor/>

55 Ссылка на видео-ролик. URL: <https://www.facebook.com/federmesser/videos/4327962830607082>

56 См.: Вдохнули с облегчением: «Фризиум» в России теперь официально. URL: <https://ria.ru/20200902/frizium-1576601792.html>

57 Сейчас освободившиеся из мест лишения свободы имеют право на набор сервисов, которые могут помочь интегрироваться в общество: помощь в трудоустройстве и пр. Однако перечень доступных видов помощи отличается от региона к региону, и каждый отдельный вид помощи оказывает отдельная организация. Единая служба пробации была бы более удобной и для осужденных, и для ФСИН.

58 Экспертное интервью с К.А. Руновой, младшим научным сотрудником ИПП, октябрь 2020 г.

59 Экспертное интервью с О.Г. Подоплеловой, юристом фонда «Русь сидящая», октябрь 2020 г.

В системе пенитенциарных учреждений эксперты отметили следующие **положительные явления**.

- Продолжают закрываться учреждения в отдаленных и труднодоступных местностях. Этот процесс во многом связан с сокращением числа осужденных. Одновременно создаются исправительные центры для отбывания наказания в виде принудительных работ⁶⁰.
- Были внесены изменения в статьи 60.1, 60.2, 73, 81 Уголовно исполнительного кодекса РФ. Они позволяют осужденному к принудительным работам или лишению свободы отбывать наказание не только по месту прежнего жительства, но и в регионе проживания его близкого родственника. Также они дают осужденному право на перевод из того исправительного учреждения, где он находится, в учреждение, расположенное вблизи его места жительства или места жительства его близких родственников⁶¹.

Эти изменения могут помочь осужденным сохранить социальные связи, без которых сложно интегрироваться в обычную жизнь после того, как срок наказания истек. Тем не менее, по словам эксперта, при реализации на практике этих требований (как и ранее существовавшей нормы об отбывании наказания в регионе, где человек был зарегистрирован по месту жительства) могут возникнуть следующие сложности. Во-первых, в регионе может не быть некоторых типов исправительных учреждений или там недостаточно мест. Чаще всего это касается женских колоний, колоний-поселений, лечебно-исправительных учреждений, воспитательных колоний, а также учреждений наиболее строгих режимов: особого и тюремного. В случае отсутствия в регионе проживания учреждений необходимого режима, осужденных отправляют в другие регионы. Во-вторых, даже в случае, если осужденный отбывает наказание в регионе проживания, в наиболее крупных регионах родственникам все равно сложно добираться до колонии, чтобы навестить или передать продукты и вещи⁶².

За прошедший год был создан и заработал правовой механизм, позволяющий заключенным и освободившимся получать компенсации за ненадлежащие условия содержания в СИЗО или исправительном учреждении⁶³. Однако административное судопроизводство, в рамках которого рассматриваются требования о компенсации, сложное: заключенным без помощи юриста трудно соблюсти все формальности, из-за чего суды не принимают их иски к рассмотрению⁶⁴. Если же иски принимаются, то, по словам экспертов, суды присуждают очень маленькие компенсации или отказывают, даже когда факт нарушения прав доказан⁶⁵.

60 Там же.

61 См.: Федеральный закон от 01.04.2020 № 96-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004010064?index=0&rangeSize=1>

62 Экспертное интервью с К.А. Руновой, младшим научным сотрудником ИПП, октябрь 2020 г.

63 См.: Федеральный закон от 27.12.2019 № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_341771/

64 См. анализ судебной практики о компенсации за ненадлежащие условия содержания, опубликованный Центром практических юридических консультаций. URL: <http://cpk42.com/sudebnaia-praktika-po-st-227-1-kas-rf-po-komp/>

65 Экспертное интервью с О.Г. Подоплеловой, юристом фонда «Русь сидящая», октябрь 2020 г.

Расследование жалоб на пытки

Одна из сессий ОГФ-2019 была посвящена борьбе с пытками. Ее участники уделили много времени проблеме расследования жалоб на пытки и трудностям со сбором доказательств, особенно когда речь идет о пытках и противоправном насилии в местах лишения свободы. В связи с этим они рекомендовали закрепить гарантии сохранности видеозаписей с устройств правоохранительных органов и о предоставлении их по запросу стороне защиты. Предлагалось также создать специализированный орган по расследованию пыток и доработать правила государственной защиты лиц, жалующихся на пытки.

В практике расследования жалоб на пытки за последний год позитивных изменений, по мнению опрошенных экспертов, не произошло. В частности, не были устранены препятствия для сбора доказательств. Так, до сих пор не решена проблема с отказами предоставить членам ОНК и юристам, защищающим интересы конкретных заключенных, видеозаписи, сделанные в пенитенциарных учреждениях. По словам экспертов, органы ФСИН обычно находят разнообразные способы отказать в предоставлении видеозаписей: «записи для служебного пользования», «истек срок хранения», «в запрашиваемый период произошел сбой в системе электроснабжения, и запись не сохранилась» и т.д.⁶⁶. Процесс видеофиксации происходящего в местах лишения свободы остается в монопольном ведении ФСИН, а правила, регламентирующие видеофиксацию, по-прежнему не опубликованы.

По действующим правилам члены ОНК при посещении мест лишения свободы не могут использовать собственное оборудование для съемок⁶⁷. По требованию члена ОНК сотрудники учреждения ФСИН должны сами производить запись на устройства, находящиеся у них на балансе. Далее сотрудник учреждения и член ОНК просматривают запись, и учреждение решает передавать эту запись члену ОНК или нет. Эксперты отмечают, что механизм максимально направлен на то, чтобы администрация учреждения проконтролировала все, что фиксируется на видео⁶⁸.

Соблюдение принципа верховенства права в период пандемии

Пандемия оказала **серьезное влияние** на доступность правосудия и на способы взаимодействия граждан с судами.

В период карантина суды рассматривали только дела, которые носили

66 Экспертное интервью с Н.Е. Таубиной, директором фонда «Общественный вердикт», участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

67 Приложение к приказу Федеральной службы исполнения наказаний от 28.11.2008 № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий». URL: <https://base.garant.ru/12165167/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/>

68 Экспертное интервью с Д.А. Казаковым, юристом «Комитета против пыток», участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

безотлагательный характер, рассмотрение многих дел откладывалось⁶⁹. При этом в суд не допускали никаких посетителей⁷⁰, кроме участников судебных процессов. Как подчеркивают эксперты, в здания судов не допускались даже журналисты⁷¹.

После 12 мая 2020 года председатели каждого суда сами решали, какие вводить правила посещения для участников дел и других лиц. Однако информация о правилах посещения не всегда размещалась на сайтах судов. Эксперты отмечают, что из-за этого нельзя было предугадать, какие ограничения действуют в том или ином суде⁷². В отдельных случаях некоторые ограничения вводились не только председателем суда, но и отдельными судьями⁷³. До сих пор ограничивают допуск в суд адвокатов-защитников, если они старше 65 лет, а слушателей и журналистов пускают только со справкой об отсутствии коронавируса⁷⁴.

Судебная система указанные ограничения пыталась компенсировать, рассматривая дела при помощи видео-конференц-связи (ВКС) и других систем онлайн-связи. При этом, по наблюдениям экспертов, возникали следующие проблемы.

- Использование ВКС и иных способов онлайн-коммуникаций при проведении судебных заседаний в полной мере не урегулировано.
- Суды недостаточно оснащены. По словам опрошенной в рамках мониторинга адвоката и участника ОГФ-2019 **Ирины Фаст**, не у всех судей есть технические возможности для использования ВКС с соблюдением всех процессуальных норм⁷⁵. Поэтому судебные заседания в период карантина откладывались⁷⁶.
- Посредством ВКС затруднительно рассматривать уголовные дела, допрашивать свидетелей. По словам экспертов, для уголовных дел приоритетом должен оставаться очный допрос с учетом всех санитарно-эпидемиологических требований⁷⁷, в том числе потому, что важна эмоциональная составляющая коммуникаций со свидетелями и сторонами дела⁷⁸.

Для того чтобы судебная система адаптировалась к изменившимся условиям, ускорилась подготовка правовых основ по использованию дистанционных средств коммуникации в судебных процессах. По словам советника Федеральной палаты адвокатов (ФПА РФ) и участника ОГФ-2019 **Елены Авакян**, Министерство юстиции РФ на протяжении полутора лет совместно с фондом Сколково разрабатывало законопроект об использовании веб-конференций⁷⁹. На фоне пандемии эта работа ускорилась, и в

69 См.: Верховный суд ограничил доступ в суды и приостановил рассмотрение дел из-за коронавируса. URL: [https://ovdinfo.org/express-news/2020/03/20/verhovnyy-sud-ogranichil-dostup-v-sudy-i-priostanovil-rassmotrenie-del-iz-za](https://ovdinfo.org/express-news/2020/03/20/verhovnyy-sud-ogranichil-dostup-v-sudy-i-priostanovil-rassmotrenie-del-iz-za-koronavirusa)

70 Там же.

71 Экспертное интервью с В.М. Исаковым, научным сотрудником Института права и публичной политики, октябрь 2020 г.

72 Экспертное интервью с Н.А. Кретовым, координатором общественных кампаний МХГ, участником ОГФ-2019, октябрь 2020 г.

73 Экспертное интервью с Д.А. Макаровым, сопредседателем МХГ, октябрь 2020 г.

74 См.: В Петербурге суды прекратили прием посетителей. URL: <https://rg.ru/2020/10/27/reg-szfo/v-peterburge-sudy-prekratili-priem-posetitelej.html>

75 Экспертное интервью с И.А. Фаст, адвокатом, участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

76 Экспертное интервью с А.А. Гривцовым, адвокатом и участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

77 Экспертное интервью с А.А. Брестером, советником адвокатского бюро «Хорошев и партнеры», участником ОГФ-2019, октябрь 2020 г.

78 Экспертное интервью с М.О. Эйсмонт, адвокатом, сентябрь 2020 г.

79 Экспертное интервью с Е.Г. Авакян, советником ФПА РФ, участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

октябре 2020 года Минюст России представил законопроект⁸⁰.

Ограничения, введенные в период пандемии, создают проблемы не только с доступом к правосудию для тех, кто нуждается в судебной защите или привлекается к гражданской, административной либо уголовной ответственности. Они также препятствуют общественному контролю за судебной системой. Однако созданием механизмов для реализации принципа гласности судебных разбирательств пока никто не занимается.

Пандемия также негативно сказалась на доступности юридической помощи⁸¹. В начальной стадии карантина на адвокатов и других юристов распространили запрет деятельности и передвижения. Однако довольно быстро органы адвокатского самоуправления добились разрешения для адвокатов работать и перемещаться без ограничений на основании адвокатского удостоверения⁸².

Как отмечают эксперты, из-за карантина многие юридические процессы заморозились. Даже если кто-то приходил с проблемой, адвокаты вынуждены были отвечать, что в текущий момент проблему не решить из-за карантинных ограничений⁸³. Падение доходов тоже ограничило возможность граждан обращаться за помощью к юристам⁸⁴.

Карантинные меры дополнительно снизили открытость правоохранительных органов. Из-за ограничений стало сложнее обращаться в полицию⁸⁵. По наблюдениям экспертов, гражданам трудно было подавать заявления: негде его написать, нельзя посмотреть образцы, приходится писать его на улице. Способов решения этой проблемы правоохранительные органы не предложили. Также нельзя было узнать, как изменились из-за карантинных ограничений правила и способы обращения граждан в то или иное ведомство⁸⁶.

Пандемия сильно повлияла на уголовно-исполнительную систему. Во-первых, она вызвала переполнение СИЗО в крупных городах. Как уже сказано, пандемия привела к задержкам в рассмотрении уголовных дел, из-за этого подозреваемые, обвиняемые и подсудимые стали задерживаться в СИЗО. В апреле 2020 года директор ФСИН обратился с письмом к председателю Верховного Суда РФ. Он сообщил, что на 1 апреля 2020 года наполнение в 22 следственных изоляторах превысило установленный лимит, и попросил ориентировать суды на то, чтобы не арестовывать людей, подозреваемых и обвиняемых в преступления небольшой и средней тяжести, и в целом шире использовать меры пресечения, не связанные с лишением свободы⁸⁷. Верховный

80 См.: Минюст России подготовил законопроект о возможности участия в судебном заседании посредством веб-конференции. URL: <https://www.garant.ru/news/1418153>

81 См.: Коронавирусная депрессия: как рынок юридических услуг реагирует на пандемию. URL: <https://pravo.ru/story/220385/>

82 См.: Адвокатура в период самоизоляции. URL: <https://fparf.ru/news/fpa/advokatura-v-period-samoizolyatsii/>

83 Экспертное интервью с А.А. Брестером, советником адвокатского бюро «Хорошев и партнеры», участником ОГФ-2019, октябрь 2020 г.

84 Экспертное интервью с О.А. Биндой, заместителем исполнительного директора —руководителя аппарата Ассоциации юристов России, участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

85 См.: Сведение о том, что МВД останавливает личный прием граждан из-за пандемии. URL: <https://мвд.рф/news/item/19862727/>

86 Экспертное интервью с Н.А. Кретовым, координатором общественных кампаний МХГ, участником ОГФ-2019, октябрь 2020 г.

87 См.: ФСИН из-за вируса попросила не арестовывать за нетяжкие преступления. URL: <https://www.rbc.ru/society/18/04/2020/5e9ae92c9a79477104514365>

Суд РФ рекомендовал судам учитывать карантинные мероприятия в СИЗО при выборе подозреваемым и обвиняемым меры пресечения⁸⁸. Известны отдельные случаи, когда судьи прислушивались к санитарно-эпидемиологическим аргументам и выбирали меры пресечения, альтернативные аресту, однако чаще это обстоятельство не учитывалось⁸⁹. В результате по состоянию на ноябрь 2020 года число людей, содержащихся в СИЗО, было на 7 тыс. больше, чем в ноябре 2019 года⁹⁰. Переполнение СИЗО означает существенное ухудшение условий содержания находящихся там людей.

Во-вторых, во всех учреждениях, где одновременно содержится много людей, высок риск массового заражения, соответственно, исправительные учреждения и СИЗО не исключение. Основным способом снижения рисков стало ограничение контактов. Сотрудников переводили на казарменное положение, а заключенным прекращали или ограничивали свидания, передачи и посылки. Отсутствие свиданий для осужденных пытались компенсировать предоставлением видеоразговоров. Однако реализация этой меры натолкнулась на те же ограничения, что и перевод судебных разбирательств в дистанционный режим:

- правовое регулирование онлайн-коммуникаций с заключенными отсутствует⁹¹;
- недостаточно оборудования: терминалов для видеосвязи всего 514, а учреждений более 1000⁹².

В октябре 2020 года главный внештатный инфекционист ФСИН дал интервью, в котором сообщил, что за весь период пандемии было выявлено и лабораторно подтверждено 1465 случаев заболевания коронавирусом среди подозреваемых, обвиняемых и осужденных, из которых 1369 человек выздоровело⁹³. Однако некоторые эксперты сомневаются в достоверности этих сведений⁹⁴. Также есть сомнения в том, что в местах лишения свободы достаточно средств индивидуальной защиты, проводится достаточно тестирований на коронавирус, а все заболевшие получают необходимое лечение. Правозащитные организации, в частности «Русь сидящая»⁹⁵ и участники проекта по мониторингу ситуации с COVID-19 в местах лишения свободы «Серая зона»⁹⁶, регулярно получают от заключенных и их родственников жалобы на то, что предположительно больных не тестируют, что заболевших просто изолируют, но не лечат и пр. Проверить обоснованность этих жалоб трудно: из-за эпидемии доступ адвокатов и ОНК в места лишения свободы затруднен, а, как сообщает «Русь сидящая», ФСИН не дает ответов на запросы.

88 См.: Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 2. URL: <http://www.vsrp.ru/files/28881/>

89 См.: Российские суды не верят в угрозу коронавируса. URL: <https://advstreet.ru/article/rossijskie-sudy-ne-veryat-v-ugrozu-koronavirusa/>

90 См.: Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы. URL: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/>

91 Экспертное интервью с Е.Г. Авакян, советником ФПА РФ, участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

92 Экспертное интервью с Н.Е. Таубиной, директором фонда «Общественный вердикт», участником ОГФ-2019, сентябрь 2020 г.

93 См.: Свобода от вируса. URL: <https://rg.ru/2020/10/01/bolee-13-tysiachi-rossijskih-zakliuchennyh-vylechilis-ot-covid-19.html>

94 См. материалы проекта «Тюремный COVID». URL: <https://women-in-prison.ru/prisoncovid>

95 Материалы опубликованы на сайте организации «Русь сидящая». URL: <https://zekovnet.ru/koronavirus/>

96 Подробнее см. на сайте проекта. <https://prisonmap.info>

Помимо карантинных мер способом снизить риски массовых заражений в исправительных учреждениях могла бы стать амнистия, которая уменьшила бы тюремное население. Поэтому гражданские активисты и эксперты еще в самом начале пандемии обратились в Государственную Думу ФС РФ с призывом провести максимально широкую амнистию в кратчайшие сроки⁹⁷. Совет Федерации и Государственная Дума сначала выразили поддержку идее амнистии⁹⁸, однако позже от амнистии, включая ранее планировавшуюся амнистию по случаю 75-летия победы в Великой Отечественной войне, отказались на том основании, что предложенные проекты недостаточно проработаны⁹⁹.

Коронавирус не только усугубил имевшиеся проблемы в правовой сфере, но и породил новые. Одна из них — расширение практики привлечения людей к административной ответственности на основании данных, собираемых в автоматическом режиме. Так, в Москве для контроля за соблюдением режима самоизоляции было внедрено приложение «**социальный мониторинг**». Заболевших и контактировавших с больными обязывают устанавливать его на свое мобильное устройство. За отказ от установки приложения штрафуют. Приложение отслеживает геолокацию, запрашивает и получает фотографии изолированного. Несвоевременная загрузка фотографии или изменение местоположения мобильного устройства рассматривается как доказательство нарушения режима самоизоляции и служит основанием для назначения штрафа.

Само приложение имело и сохраняет ряд недостатков: отсутствие инструкции, неудобный и непонятный интерфейс, технические сбои. Несмотря на это, на основании данных, поступающих от приложения, гражданам автоматически, без разбирательства и получения от них объяснений, назначаются штрафы за нарушение режима самоизоляции. Из-за этого к ответственности за нарушение режима самоизоляции привлекались не только реальные нарушители, но и добросовестные граждане¹⁰⁰.

Назначение штрафов в автоматическом режиме без гарантий защиты от ошибок и сбоев, без предоставления предполагаемому нарушителю возможности дать свои объяснения лишает людей справедливого разбирательства по их делу. У них остается только право обжаловать уже назначенный штраф в суде.

Однако с обжалованием возникали сложности. Извещения о привлечении к ответственности за нарушение режима самоизоляции приходили в электронном формате через сервис gosuslugi.ru. Из-за этого многие граждане не сразу узнавали, что они получили штраф¹⁰¹. По утверждению сотрудника Института права и публичной политики **Виталия Исакова**, «иногда приходило 5 штрафов на госуслуги, а в бумажной версии документ, в котором детально описаны обстоятельства привлечения к ответственности, приходил только один»¹⁰². При этом суды, куда жаловались оштрафованные, нередко

97 См.: МХГ призывает власти провести широкую амнистию из-за всемирной пандемии. URL: <https://echo.msk.ru/blog/moscowhelsinkigroup/2614239-echo/>


98 См.: «Бояться их не надо»: заключенных могут выпустить из-за COVID-19. URL: <https://www.gazeta.ru/social/2020/04/08/13040659.shtml>

99 См.: В Госдуме отказались от проведения амнистии к 75-летию Победы URL: <https://novayagazeta.ru/news/2020/04/21/160890-v-gosdume-otkazalis-ot-provedeniya-amnistii-k-75-letiyu-pobedy>

100 См.: Глава СПЧ раскритиковал систему соцмониторинга в Москве. URL: <https://www.interfax.ru/russia/734743>

101 См.: Антисоциальный мониторинг. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/05/31/85630-antisotsialnyy-monitoring>

102 Экспертное интервью с В.М. Исаковым, научным сотрудником Института права и публичной политики, октябрь 2020 г.



отказывались принимать к рассмотрению жалобы, если к ним не прилагалось бумажное постановление о назначении штрафа. Впрочем, в ряде случаев суды сами истребовали постановления у принявших их органов.

Анализ статистики и судебной практики, проведенный порталом «Важные истории», показывает, что в московские суды было подано порядка 56 тыс. жалоб на штрафы за нарушение режима самоизоляции¹⁰³. Это само по себе значительное число. При этом следует учитывать, что не все граждане имеют возможность обратиться в суд самостоятельно или через представителя, не все верят в перспективность обжалования. Поэтому можно предполагать, что необоснованных штрафов было еще больше, чем поданных в суд жалоб.

Портал «Важные истории» по результатам проведенного исследования судебной практики делает вывод о том, что во многих случаях суды отказывались признать штрафы необоснованными и незаконными, однако отменяли их со ссылкой на незначительность правонарушения. Однако есть и другая судебная практика. Опрошенный в ходе мониторинга эксперт, сотрудник Института права и публичной политики **Виталий Исаков**, сообщил, что в ряде случаев суды отменяли штрафы на том основании, что федеральное законодательство не предусматривает возможности автоматического привлечения к ответственности и автоматического сбора доказательств¹⁰⁴.

103 Там же.

104 Там же.