



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/HRC/11/NI/1
28 May 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Одиннадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

**ПООЩРЕНИЕ И ЗАЩИТА ВСЕХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ГРАЖДАНСКИХ,
ПОЛИТИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ
ПРАВ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВО НА РАЗВИТИЕ**

**Информация, представленная Аппаратом Уполномоченного по правам человека
в Российской Федерации***

Записка секретариата

Секретариат Совета по правам человека настоящим препровождает сообщение, представленное Аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации** и воспроизводимое ниже в соответствии с правилом 7 b) правил процедуры, содержащихся в приложении к резолюции 5/1 Совета, согласно которому участие национальных правозащитных учреждений основывается на процедурах и практике, согласованных Комиссией по правам человека, включая резолюцию 2005/74 от 20 апреля 2005 года.

* Национальное правозащитное учреждение с аккредитационным статусом категории "А", присвоенным Международным координационным комитетом национальных учреждений по поощрению и защите прав человека.

** Воспроизводится в приложении в полученном виде только на том языке, на котором оно было представлено, и на английском языке.

Annex

[ENGLISH AND RUSSIAN ONLY]

ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ И СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО

Право на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство является одним из важнейших конституционных прав человека. Реализация этого права предусматривает реальный доступ гражданина к правосудию, рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, неукоснительное соблюдение процедуры судебного разбирательства, а также разумные сроки его проведения, обеспечение требуемых процессуальных прав и гарантий для участников, возможность судебного обжалования и устранения судебной ошибки, обеспечение со стороны государства исполнения судебного решения.

Практика Уполномоченного свидетельствует о востребованности права на судебную защиту среди населения. Люди все чаще обращаются в суд для решения своих проблем, соответственно все больше жалоб на нарушение права на справедливое судебное разбирательство приходит в адрес Уполномоченного. Зачастую граждане усматривают нарушение своего конституционного права судебными органами. Разумеется, в любом споре одна из сторон обычно остается недовольной вынесенным судебным решением. В этом смысле право на справедливое судебное разбирательство само по себе вовсе не гарантирует приемлемый для всех результат. Вместе с тем это право призвано обеспечить равную и справедливую процедуру для всех участников судебного процесса.

Анализ жалоб, поступающих к Уполномоченному, позволяет выделить ряд проблем, возникающих при реализации гражданами права на справедливое судебное разбирательство.

7.1. Сроки судебного разбирательства

Чаще всего граждане жалуются на нарушение сроков рассмотрения гражданских дел в суде, которое, к сожалению, имеет место во всех судебных инстанциях. Это явление распространено столь широко, что зачастую рассматривается как норма в судебной деятельности. Нарушению сроков рассмотрения дел в суде способствуют загруженность всех звеньев судебной системы, нехватка кадров, порой недостаточная компетенция судей. Справедливости ради следует отметить, что затягивание процесса происходит и по инициативе одной из сторон с целью осложнить судебное разбирательство. В этом случае уместно говорить о злоупотреблении правом со стороны гражданина, а затягивание

сроков судебного разбирательства не свидетельствует о нарушении его права на судебную защиту.

Необоснованно затянутый судебный процесс, длящийся порой годами, подрывает доверие к судебной власти¹. При этом, **несмотря на распространенность этого явления, установление факта нарушения срока рассмотрения дела в судебном процессе не влечет никаких правовых последствий, как для самого судебного решения, так и для заявителя.** Лишь в исключительных случаях имеет место привлечение к дисциплинарной ответственности судьи, допустившего нарушение сроков.

7.2. Непосредственное участие сторон в судебном заседании

Не менее важной проблемой в обеспечении права на справедливое судебное разбирательство является неизвещение либо несвоевременное уведомление сторон о назначенном судебном заседании. Право гражданина лично участвовать в заседании является составной частью справедливого судебного разбирательства. Большое число жалоб свидетельствует о несоблюдении этого важного требования закона. Граждане нередко узнают о процессе после того, как он уже состоялся, а иногда и в момент исполнения решения. Сам Уполномоченный, обращаясь в суды в защиту прав граждан, неоднократно получал извещения о вызове в суд непосредственно в день судебного заседания, либо когда заседание уже состоялось.

Отдельного внимания заслуживает оценка причин неявки гражданина в судебное заседание. В соответствии с законодательством, суд по собственному усмотрению решает вопрос о том, является ли причина неявки гражданина уважительной или нет, при этом, однако, какие-либо критерии оценки причин неявки в законодательстве отсутствуют. Нередко возникает ситуация, когда гражданин выполнил требования законодательства, направив в суд ходатайство о переносе судебного заседания в связи с невозможностью явиться в суд, по причине, по его мнению, являющейся уважительной, но не может в достаточной степени предвидеть последствия своих действий (бездействия).

К Уполномоченному обратился Ч.с жалобой на постановление мирового судьи по административному делу, вынесенное в его отсутствие. В результате проверки было установлено, что на день судебного заседания Ч. был направлен в служебную командировку, о чем заблаговременно известил суд и подал ходатайство о переносе судебного заседания. Судья, исходя из сокращенных сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, посчитала данную причину неявки неуважительной и привлекла Ч. к административной ответственности в его отсутствие.

¹ По мнению Европейского Суда по правам человека, разумность сроков производства должна оцениваться в свете конкретных обстоятельств дела, с учетом критериев, установленных прецедентным правом данного Суда, в частности, сложности дела, поведения заявителя и компетентных властей.

Аналогичная ситуация имела место и в отношении Б., который представил в суд больничный лист и просил суд отложить рассмотрение дела по существу. Мировой судья, рассматривавший дело, также счел указанное обстоятельство неуважительной причиной неявки и рассмотрел дело в отсутствие Б.

Следует обратить внимание на то, что приведенные выше причины неявки в суд, как правило, в гражданском процессе признаются судом уважительными и влекут отложение судебного разбирательства.

По-видимому, реализация конституционного права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство не должна в столь значительной степени зависеть от усмотрения судьи и его оценки. **В связи с этим представляется необходимым законодательно сформулировать четкие критерии, по которым следует оценивать причины неявки в суд.**

7.3. Беспристрастность правосудия

Важной гарантией справедливости судебного разбирательства является непристрастность суда, которая обычно определяется как отсутствие предубежденности или предвзятости².

Весьма спорным представляется положение, предполагающее возможность повторного участия судьи в том же уголовном процессе в вышестоящих судебных инстанциях.

В результате проверки, проведенной по жалобе Т. на рассмотрение его дела незаконным составом суда и нарушение тем самым конституционного права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство, было установлено, что 30 октября 1995 года Т. был признан виновным в совершении ряда тяжких преступлений.

В дальнейшем в результате неоднократного обжалования приговора (оставленного без изменения), уголовное дело поступило на рассмотрение Президиума Верховного Суда Российской Федерации, также 14 сентября 2005 года оставившего приговор без изменения. В заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации участвовали четверо судей, ранее принимавших решения по кассационным и надзорным жалобам Т. и отказавших заявителю в их удовлетворении.

² Основные принципы независимости судебных органов (одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 г. и 40/146 от 13 декабря 1985 г.) предусматривают, что судебные органы решают переданные им дела беспристрастно, на основе фактов и в соответствии с законом, без каких-либо ограничений, неправомерного влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, с чьей бы то ни было стороны и по каким бы то ни было причинам.

В ответе заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации на запрос Уполномоченного о законности состава суда надзорной инстанции, включавшего судей, ранее участвовавших в исследовании обстоятельств дела, сообщалось что в соответствии с ч. 2 ст. 63 УПК РФ судья не может участвовать в рассмотрении уголовного дела лишь после отмены приговора, определения или постановления, вынесенного с его участием.

Обращает на себя внимание тот факт, что в случае с Т. определение, ранее принятое с участием одного из указанных судей по данному делу, позднее было отменено. **Допустимость повторного участия в судебном процессе судей, на том основании, что принятые ими решения не отменены, вызывает сомнения. В связи с этим Уполномоченный обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на неконституционность закона, примененного в конкретном деле. Жалоба принята Конституционным Судом к производству.**

7.4. Ведомственная подчиненность судей и порядок их привлечения к дисциплинарной ответственности

Важной составляющей обеспечения права на справедливое судебное разбирательство является независимость судей. Любые формы воздействия на судью недопустимы. Это утверждение бесспорно и применительно к случаям организационно-служебного воздействия на судью со стороны председателя суда. В настоящее время председатели судов наделены широким кругом полномочий, касающихся назначения судей. Обладают председатели судов и практически монопольной возможностью привлечения судей к дисциплинарной ответственности. **Вследствие этого предложения о передаче ряда функций председателей судов в Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, а также об исключении из полномочий председателя суда вопросов распределения дел между судьями, представляются вполне обоснованными.**

Следует отметить, что сам порядок назначения председателей судов по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации не в полной мере соответствует духу демократии. Представляется заслуживающим обсуждения вопрос **о введении процедуры выборности населением председателей судов из числа действующих судей.**

Предусмотренный законодательством специальный порядок рассмотрения дел о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности представителями самого судейского сообщества обусловлен особым правовым статусом судей. Содержащиеся в жалобах граждан сведения о совершении судьей дисциплинарного проступка могут стать предметом рассмотрения квалификационной коллегии судей, если председатель того же или вышестоящего суда внесет в нее соответствующее представление.

В то же время имеют место случаи, когда граждане, пытающиеся добиться привлечения к ответственности судьи, который некорректно, а порой и грубо ведет себя в процессе, сталкиваются с глухой стеной корпоративной «солидарности». К тому же обжаловать действия (бездействие) квалификационной коллегии граждане не могут, поскольку право обжалования в этих случаях принадлежит только судьям, вопрос о привлечении которых рассматривается в коллегии.

7.5. Компенсация вреда, причиненного действиями судей

Необходимость правового регулирования порядка возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями суда (судьи) в тех случаях, когда спор не разрешается по существу, очевидна. Если в уголовном судопроизводстве эти вопросы в той или иной мере регламентированы (за исключением компенсации реабилитированным на досудебных стадиях), то в области гражданского и административного процесса имеет место явный правовой пробел.

К Уполномоченному обратился Н. с жалобой на действия мирового судьи. Как установлено в результате проверки, мировой судья, рассматривавший административное дело в отношении Н., направил для исполнения в органы ГИБДД не вступившее в законную силу постановление. Руководствуясь данным постановлением, сотрудники ДПС ГИБДД отстранили Н. от управления транспортным средством, изъяли временное разрешение на управление транспортным средством, поместили его автомобиль на штрафную стоянку, и составили протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 12.15 (ч.3) и 12.3 (ч.1) КоАП РФ.

В дальнейшем действия мирового судьи были признаны незаконными. Н. попытался добиться компенсации морального и материального вреда, посредством обращения в суд с соответствующими исковыми заявлениями к ДПС ГИБДД и к мировому судье. Действия ДПС были признаны законными. **Компенсации же вреда, причиненного действиями мирового судьи, добиться не удалось просто потому, что законодатель не предусмотрел основания и порядок разрешения подобных исков.**

Конституционный Суд Российской Федерации в 2001 году принял Постановление №1-П, в котором Федеральному Собранию Российской Федерации предписывалось в законодательном порядке урегулировать основания и порядок возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями или (бездействием) суда (судьи), а также определить подведомственность и подсудность дел применительно к таким случаям.

К 2005 году, то есть спустя четыре года с момента принятия названного постановления, в действующее законодательство так и не были внесены соответствующие

изменения. В связи с этим Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации с предложением включить в план проектных работ Правительства Российской Федерации на 2006 год подготовку соответствующего законопроекта. Несмотря на поручение Минюсту России и Минфину России совместно рассмотреть обращение Уполномоченного и принять необходимые меры к исполнению Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25.01.2001 г. №1-П, законопроект к настоящему времени не разработан, а в законодательстве по-прежнему отсутствуют основания и порядок возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) суда (судьи), а также не определена подведомственность и подсудность дел применительно к таким случаям. **Считая крайне важным законодательно урегулировать эти вопросы, Уполномоченный хотел бы обратить внимание законодательной и исполнительной ветвей власти на необходимость строгого исполнения указанного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации.**

7.6. Неисполнение решения суда

Правосудие превратилось бы в юридическую фикцию, если бы судебное разбирательство не предполагало в качестве обязательной составляющей неукоснительное исполнение вступившего в законную силу судебного решения. Тем не менее в настоящее время судебные решения нередко не исполняются. Около 80% всех поступающих в Европейский Суд по правам человека жалоб из Российской Федерации связаны именно с тем, что решения российских судов остались не исполненными. Со своей стороны, Европейский Суд по правам человека исходит из того, что неисполненные решения суда нельзя считать состоявшимися, а потому по всем подобным жалобам присуждает заявителям денежную компенсацию, которую выплачивает государство.

В этой связи обращает на себя внимание то, что чисто «житейское» восприятие решений судов как своего рода «необязательных рекомендаций» распространено не только в обществе, но и в органах государственной власти.

Особо хотелось бы затронуть проблему неисполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. К Уполномоченному поступают многочисленные жалобы граждан на нарушение их прав законодательными, исполнительными и, как ни странно, судебными органами, игнорирующими решения Конституционного Суда. Несмотря на предусмотренный в законодательстве механизм обеспечения исполняемости решений Конституционного Суда, включающий в том числе и ответственность за их неисполнение, многие из подобных решений остаются неисполненным до настоящего времени.

Сказанное относится и к упомянутому выше Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации №1-П, а также к другим решениям, содержащим предписания по законодательному урегулированию возникших проблем. Следует напомнить, что в соответствии с п. 1 ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в случае если из решения Конституционного Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, обязанность по подготовке и внесению законопроектов в Государственную Думу возложена на Правительство России.

К Уполномоченному обратился руководитель Североморского союза военных пенсионеров с жалобой на нарушения прав военнослужащих на получение пенсий и на жилище, выразившиеся в неисполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд в своем Определении от 11.05.2006 г. № 187-О указал, что в законодательстве Российской Федерации должен быть предусмотрен надлежащий правовой механизм, гарантирующий работающим по трудовому договору военным пенсионерам установление наряду с получаемой пенсией по государственному пенсионному обеспечению страховой части трудовой пенсии с учетом страховых взносов, накопленных на их индивидуальных лицевых счетах в Пенсионном фонде Российской Федерации. Подобное правовое регулирование, согласно определению, необходимо было ввести в действие не позднее 1 января 2007 года.

По состоянию на конец 2007 года изменения в соответствующее законодательство внесены не были. В этой связи Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации с просьбой ускорить внесение соответствующих законопроектов в Государственную Думу. Согласно ответу, поступившему из Правительства Российской Федерации, работу над проектом указанных изменений планируется завершить в 2008 году, а соответствующие перерасчеты будут осуществлены с 1 января 2007 года.

Конституционный Суд Российской Федерации в некоторых случаях выносит решение в виде определения, в котором могут содержаться правовые позиции, определяющие судьбу правового спора по существу. В практике Уполномоченного имели место случаи, когда по его ходатайствам о пересмотре вступивших в законную силу судебных постановлений в порядке надзора Верховным Судом Российской Федерации не учитывались определения Конституционного Суда.

Так, в докладе Уполномоченного за 2006 год приводился пример по поводу вынесенного Конституционным Судом Российской Федерации Определения

от 02.11.2006 г. № 444-О «По жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданки Астаховой Ирины Александровны положением пп. 1 п. 1 ст. 220 Налогового кодекса Российской Федерации».

В этом Определении Конституционный Суд Российской Федерации указал, что правоприменительные решения, вынесенные по делу Астаховой И.А. на основании положения пп. 1 п. 1 ст. 220 Налогового кодекса Российской Федерации, в истолковании, расходящемся с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, должны быть пересмотрены в установленном порядке, если для этого не имеется других препятствий.

С учетом названного Определения Конституционного Суда Уполномоченный обратился 13 февраля 2007 года к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с ходатайством о пересмотре вступивших в законную силу судебных постановлений, вынесенных по делу Астаховой И.А., в порядке надзора в целях обеспечения единства судебной практики и законности.

Ходатайство Уполномоченного было оставлено без удовлетворения, а в ответе заместителя Председателя Верховного Суда сообщалось, что доводы о расхождении с правовой позицией Конституционного Суда толкования судами общей юрисдикции нормативных положений, примененных по делу Астаховой И.А., обоснованием нарушений единства судебной практики не являются, в связи с чем оснований для внесения представления не имеется.

Форма, в которой вынесено решение Конституционного Суда – определение или постановление – стала камнем преткновения в вопросе обязательности и безусловности его исполнения для высшей судебной инстанции общей юрисдикции. Фактически Верховный Суд исходит из необязательности применения судами общей юрисдикции правовых позиций Конституционного Суда, сформулированных им в определениях.

В этой связи Уполномоченный обратился к Председателю Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия с предложением рассмотреть вопрос о внесении изменений в ст. 389 ГПК РФ о порядке пересмотра судебных постановлений по гражданским делам в целях обеспечения единства судебной практики и законности для соблюдения при этом конституционных прав человека и верховенства Конституции Российской Федерации.

Кроме того, Уполномоченный направил обращение Председателю Верховного Суда Российской Федерации с предложением рассмотреть на Пленуме Верховного Суда вопрос о дополнении Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2003 г. №23 «О судебном решении» положением об учете судами общей юрисдикции при разрешении гражданских дел определений Конституционного Суда Российской Федерации, содержащих конституционно-правовое толкование закона, примененного в конкретном деле. К сожалению, согласно ответу, поступившему из Верховного Суда, включение предложенного дополнения в текст постановления признано нецелесообразным.

Переписка Уполномоченного с государственными органами в связи с участием в судебных делах по жалобам граждан выявила многочисленные случаи неисполнения Верховным Судом определений Конституционного Суда. Между тем сам Конституционный Суд исходит из безусловной обязательности исполнения своих определений. Налицо, таким образом, коллизия в толковании правовых норм между Верховным Судом и Конституционным Судом страны.

Подобное положение не может не сказываться негативно на отправлении правосудия и, следовательно, на правах и законных интересах всех лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации.

Со своей стороны, Уполномоченный убежден, что **исполнение решений Конституционного Суда является обязательным для всех государственных органов и должностных лиц независимо от того, в какой форме это решение принято – определения или постановления.**

Уполномоченный призывает все ветви государственной власти обратить внимание на проблему и в пределах своей компетенции принять меры по обеспечению исполнения судебных решений конституционной юстиции для устранения коллизии.

В процессе рассмотрения поступающих жалоб и обращений Уполномоченному приходится также сталкиваться со случаями неисполнения российскими судами решений Европейского Суда по правам человека со ссылкой на отсутствие необходимых для этого механизмов.

В процессе проверки ряда жалоб на необоснованную конфискацию предметов контрабанды Уполномоченный посчитал необходимым выяснить результаты аналогичного дела, обстоятельства которого исследовались Европейским Судом по правам человека в деле «Бакланов против России». В соответствии с ч. 5 ст. 415

Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации пересмотр уголовного дела должен в таком случае осуществляться Президиумом Верховного Суда по представлению Председателя Верховного Суда не позднее одного месяца со дня поступления такого представления. Было установлено, что спустя год с момента принятия решения Европейским Судом уголовное дело, по которому было конфисковано имущество Бакланова, так и не было пересмотрено. Оказывается, законодатель не установил срок, в течение которого Председатель Верховного Суда должен внести представление в Президиум Верховного Суда. Кроме того, процессуальный закон не определяет инициатора подобного представления – должен ли им быть гражданин либо же сам Председатель Верховного Суда. В данном конкретном случае с инициативой пришлось выступить Уполномоченному. Только после этого уголовное дело было пересмотрено в Президиуме Верховного Суда Российской Федерации, и Бакланову судебным решением возвращено незаконно конфискованное имущество.

Проблема неисполнения судебных решений стала предметом обсуждения на специальных совещаниях, проведенных с декабря 2006 года по март 2007 года во всех федеральных округах с участием руководства регионов и представителей администрации Президента России. Была высказана идея о формировании своеобразного «национального фильтра» – инстанции, которая проверяла бы все подаваемые в Европейский Суд по правам человека жалобы. Был разработан проект закона, в соответствии с которым Верховный Суд Российской Федерации предлагается наделить полномочиями по рассмотрению обращений граждан в отношении государства. Целью заявленных нововведений является создание механизма, при котором гражданин в тех случаях, когда судебное решение по какому-то его вопросу не выполняется или слишком затянулось, мог бы обратиться в суд о выплате ему компенсации за нарушение ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующей право каждого на справедливое судебное разбирательство в разумный срок.

Уполномоченный считает необходимым обратить внимание на то, что совместные усилия должны быть направлены не на формальное сокращение количества жалоб российских граждан в Европейский Суд по правам человека любыми способами, а на создание условий, при которых поводов для обращения в международные судебные инстанции было бы меньше.
