

Информационный документ

СМ/Inf/DH(2010)26

27 мая 2010г.¹

Действия сил безопасности в Чеченской Республике: общие меры по выполнению решений Европейского Суда по правам человека

Обновлённая версия Меморандума СМ/Inf/DH(2008)33

Меморандум подготовлен Департаментом исполнения решений Европейского Суда по правам человека (DG-HL)

Резюме

Настоящий Меморандум является первой обновленной версией Меморандума СМ/Inf/DH(2008)33, который был подготовлен для того, чтобы облегчить производство контроля Комитетом Министров за исполнением Российской Федерацией решений Европейского Суда, касающихся действий сил безопасности в Чеченской Республике.

Комитет Министров неоднократно подчеркивал, что эти решения требуют принятия значительного количества индивидуальных мер для исправления последствий выявленных нарушений и общих мер для предотвращения новых подобных нарушений.

В первоочередном порядке, внимание было сосредоточено на следующих мерах общего характера, которые, как представляется, тесно связаны с индивидуальными мерами:

1) Нормативно-правовая база внутренних расследований, связанных с решениями Европейского Суда: особое внимание уделено Специальному следственному отделу, созданному в Следственном Комитете в Чеченской Республике для расследования всех случаев, которые привели к нарушениям Конвенции. Несмотря на значительные меры, принятые российскими властями для того, чтобы обеспечить эффективность этих расследований, информация ожидается по конкретным результатам, достигнутым Специальным отделом в конкретных делах (Раздел I).

Далее Меморандум описывает изменения в полномочиях прокуратуры вследствие недавней реформы, в результате которой был создан Следственный Комитет, и которая разделила органы, ответственные за расследование (следователи) и органы, отвечающие за контроль над законностью этих расследований (прокуроры). Ожидается более подробная информация о том, как эти изменения способствовали повышению эффективности внутренних расследований (Раздел II).

2) Права потерпевших на стадии предварительного следствия: с момента событий, о которых идет речь, имел место ряд изменений в российской нормативно-правовой базе по соответствующим вопросам. Однако, представляется необходимым принятие дополнительных мер для того, чтобы обеспечить их последовательное и эффективное исполнение на практике. Информация о мерах, принятых властями в связи с этим ожидается (Раздел III A).

3) Средства правовой защиты, доступные потерпевшим на стадии предварительного следствия: российское законодательство предусматривает ряд средств правовой защиты (недавно была введена мера, предусматривающая возможность требовать компенсацию за чрезмерно длительное уголовное разбирательство, в том числе на досудебной стадии расследования). Относительно возможности подать жалобу о неэффективности внутреннего расследования, российские власти приняли ряд мер по укреплению действенности этой меры. Действие данных средств на практике остается продемонстрировать (Раздел III B).

Другие вопросы, такие как гарантии при аресте, расследования злоупотреблений, применение силы в ходе контртеррористических операций и компенсация за утрату имущества будут изложены в следующей части обновлённой версии Меморандума, которая будет представлена на одном из следующих совещаний Комитета Министров.

¹ Этот документ был засекречен в день принятия. Он был рассекречен на 1086-м заседании Комитета Министров (июнь 2010) (см. СМ/Del/Dec(2010)1086 «Решения принятые на заседании»).

ВСТУПЛЕНИЕ

1. С 2005 года в соответствии с рядом решений Европейского суда по правам человека ("Европейский суд") были установлены нарушения статей 2, 3, 5, 6 и 8 Европейской конвенции по правам человека ("Конвенция") и статьи 1 Протокола № 1, а именно в отношении исчезновений, незаконных убийств, непризнанных задержаний, пыток и жестокого обращения, уничтожения имущества, совершение которых приписывается членам российских сил безопасности, а также в связи с непроведением властями эффективных официальных расследований. Все эти дела также указывают на общую проблему отсутствия эффективных внутренних средств правовой защиты, обеспечивающих адекватную компенсацию за такие нарушения. Проблемы, с которыми пришлось столкнуться в данных делах, связаны с событиями, произошедшими в условиях борьбы с терроризмом в 1999-2003 годах в Чеченской Республике.

2. В соответствии с решением Комитета Министров, принятом на 1035-ом заседании, Секретариат организовал двусторонние консультации с российскими властями. Основой для этих консультаций являются Меморандум² и Приложение к нему³. На заседаниях присутствовали компетентные органы, такие как Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации, прокуратура Российской Федерации и Военная прокуратура, Верховный Суд Российской Федерации и Министерство внутренних дел, а также представители местных отделений Чеченской Республики перечисленных органов.

3. Данная, впервые обновлённая версия Меморандума CM/Inf/DH(2008)33, рассматривает вопросы, связанные с мерами, введёнными с целью обеспечения эффективности внутренних расследований, проводимых после принятия решений Европейским судом, с правами потерпевших на этапе расследования, а также со средствами правовой защиты, доступными потерпевшим, права которых, по их мнению, не были соблюдены следователями. Эти вопросы обсуждались с российскими властями в порядке первоочёрдности в связи с их непосредственной связью с принятием индивидуальных мер, предписанных этими судебными решениями.

4. Консультации, проведенные к настоящему времени, были посвящены вопросам предупреждения жестокого обращения и исчезновений, а также внутренних расследований предполагаемых нарушений, а также применения силы в ходе контртеррористических операций. Результаты этих консультаций будут изложены в отдельном документе на одном из следующих совещаний по правам человека, после получения дополнительных комментариев от российских властей.

5. Вопросы относительно гарантий, направленных на предупреждение жестокого обращения и исчезновений, а также внутренних расследований предполагаемых нарушений, в виду их комплексного характера, остаются предметом консультаций между Секретариатом и российскими властями. Результаты этих консультаций, вместе с вопросами относительно применения силы в ходе контртеррористических операций, будут изложены во второй части обновлённой версии Меморандума, которая будет представлена на следующем совещании Комитета Министров (в сентябре 2010 г.).

² CM/Inf/DH(2008)33 раскреден на 1035-ом заседании заместителей Министров(18 сентября 2008 г.) (см. решения CM/Del/Dec(2008)1035, принятые на заседании).

³ Приложение к CM/Inf/DH(2008)33 раскредено на 1043-ем заседании заместителей Министров(18 декабря 2008 г.) (см. решения CM/Del/Dec(2008)1043, принятые на заседании).

I - Создание Специального следственного отдела в Чеченской Республике

Информация, представленная российскими властями

7. Информация, представленная российскими властями, о специальном механизме, созданном в Следственном Комитете с целью расследования преступлений, которые предположительно являются результатом, или связаны с действиями властей во время контртеррористической операции в Чеченской Республике Российской Федерации, может быть резюмирована следующим образом:

1) Структура и мандат

8. Два специальных отдела были созданы в следственном управлении Следственного Комитета Чеченской Республики:

9. а) В июле 2008 года в составе Следственного Комитета в Чеченской Республике создана специализированная следственная группа по расследованию уголовных дел, ставших предметом рассмотрения в Европейском Суде. В рабочую группу вошли восемь следователей из межрайонных следственных отделов и два следователя отдела по рассмотрению особо важных дел следственного управления Следственного комитета по Чеченской Республике. Члены этой группы были освобождены от исполнения основных обязанностей для того, чтобы заниматься исключительно вышеуказанными делами и отвечать за все следственные меры, предусмотренные уголовно-процессуальным кодексом (далее УПК). В апреле 2009 года приказом Председателя Следственного Комитета эта группа была преобразована в **Отдел по расследованию особо важных дел** (далее "Особый Отдел").

10. В настоящее время таких дел насчитывается 143. Помимо этого, в аппарате следственного управления по Чеченской Республике изучаются уголовные дела о похищениях и исчезновениях граждан, переданные в следственное управление из прокуратуры Чеченской Республики в 2007 году. Ряд дел, которые, по заявлениям, были совершены лицами в камуфлированной форме одежды, с использованием огнестрельного оружия или военной техники, были переданы в Особый Отдел.

11. б) **Отдел процессуального контроля № 2** был создан при главном территориальном отделении Следственного комитета в Чеченской Республике приказом Председателя Следственного от 11 октября 2007 года. Основной задачей отдела является надзор за качественным расследованием дел Особым отделом. Любое решение следователя о приостановлении следствия, о его прекращении или о невозбуждении уголовного дела вместе со всеми материалами дела передается в Отдел процессуального контроля в течение 24 часов.

12. Члены Особого отдела и Отдела процессуального контроля обсуждают ход и результаты следствия, ведущегося по этим делам, на еженедельных совещаниях.

13. Контроль за расследованием дел данной категории также осуществляется на уровне центрального аппарата Следственного Комитета. Эти дела изучаются, проводятся совместные совещания, подготавливаются информационные письма и т. д. Дополнительные мероприятия по обеспечению качества предварительного следствия с учетом, в особенности, требований Конвенции, определены указанием Начальника Следственного Комитета от 14 мая 2009 года. Они включают в себя регулярные обобщения практики Европейского Суда, а также организацию учебных мероприятий, в том числе с посещением Совета Европы.

2) Процедуры

а) *Анализ недостатков, выявленных Европейским Судом*

14. Постановления Европейского Суда, касающиеся контртеррористической операции в Чеченской Республике, являются предметом пристального изучения со стороны Следственного комитета. Недостатки при расследовании уголовных дел анализируются и соответствующие выводы доводятся до сведения следователей, в производстве которых находятся дела, являющиеся предметом жалоб в Европейский Суд. В частности, в 2008 году постановления Европейского Суда были обобщены отделом процессуального контроля № 2. По результатам обобщения 7 ноября 2008 года заместителю руководителя следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Чеченской Республике была направлена докладная записка, обобщающая практику по статьям 2 и 3, 5, 8 и 13 Конвенции.

15. В декабре 2007 года комиссия в составе представителей структур Следственного комитета изучила уголовные дела, находящиеся в производстве, по которым поданы жалобы в Европейский Суд. Выявленные недостатки при расследовании данной категории дел были доведены до сведения руководителей отделов следственного управления Следственного комитета по Чеченской Республике информационным письмом от 25 января 2008 года руководителя следственного управления. **Руководитель Управления приказал предпринять конкретные действия для исправления недостатков, и установил сроки их принятия.**

b) Методы работы

16. Работа Особого отдела строится на следующих принципах:

- Анализ материалов уголовных дел, собранных на первоначальном этапе расследования, выработка конкретных версий совершенных преступлений и мероприятий по их проверке путем:

- анализа информации о совершенных преступлениях из разных источников, в том числе от неправительственных организаций (НПО);
- составления планов следственных действий;
- проведения рабочих встреч с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;
- обмена информацией с другими следственными органами;
- проведения комплекса следственно-оперативных мероприятий, необходимых для расследования и раскрытия преступлений.

- Непрерывная работа по сбору информации следующим образом:

- письменные запросы различным государственным органам;
- поручения органам дознания о проведении оперативно-розыскных мероприятий для установления лиц, совершивших преступление, и / или местонахождения похищенных лиц;
- поручения органам дознания других оперативно-розыскных мероприятий для установления фактических обстоятельств, например, установление свидетелей;

- Взаимодействие с военными следственными подразделениями, обмен информацией по находящимся в производстве уголовным делам, совместные расследования совершенных преступлений, в частности путем:

- создания совместных следственных групп⁴;
- проведения совместных совещаний, в том числе для обсуждения результатов совместной работы⁵.

⁴ Создание этих групп регулируется совместным приказом Начальника Управления Следственного Комитета в Чеченской республике и Главы Военного Следственного Управления Объединенной группировки войск на Северном Кавказе от 10 июля 2008 г..

⁵ Эти совещания проводятся как минимум раз в месяц, в них участвуют представители Военного Следственного Управления, Особый отдел и члены Отдела процессуального контроля.

17. Для повышения эффективности взаимодействия гражданских и военных следователей 10 июня 2008 года в Военном Следственном управлении Объединенной группировки войск на Северном Кавказе была создана рабочая группа, включающая в себя 5 военных следователей, освобожденных от исполнения их основных обязанностей.

- Установление и поиск документации о возможном проведении государственными силовыми структурами специальных мероприятий, благодаря:

- обращениям в суды с ходатайствами о разрешении выемок документов в Центральных архивах Министерства обороны, Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности или Федеральной службы исполнения наказаний;
- изъятию документов, составляющих государственную тайну из архивов;
- допросам лиц, занимавших должности глав администраций органов местного самоуправления и военных комендантов во время фактов.

с) Взаимодействие с семьями потерпевших

18. В результате двусторонних консультаций 1 июня 2009 года Руководитель следственного управления Следственного Комитета в Чеченской Республике издал Приказ №59/216/2, которым была утверждена Инструкция "О принятии дополнительных мер по соблюдению прав потерпевших и их представителей следователями следственного управления Следственного Комитета РФ по Чеченской Республике по находящимся в производстве уголовным делам".

19. Кроме этого, было принято решение подготовить и разослать потерпевшим опросник о том, присутствовали ли нарушения национального законодательства, и о том, каким образом возможно улучшение взаимодействия с потерпевшими. Данные инициативы основаны на опыте других государств-членов в решении схожих проблем, а именно на опыте Группы исторических расследований (ГИР), созданной властями Великобритании в рамках исполнения группы дел *МакКерр*, связанных с действиями сил безопасности в Северной Ирландии⁶.

Анализ Секретариата

20. Создание такого механизма представляется положительным достижением в поиске конкретных решений относительно индивидуальных мер, требующихся по этим делам.

21. С самого начала внимание российских властей было привлечено к опыту других стран, столкнувшихся со сходными ситуациями, в особенности к мерам, принятым Великобританией в ответ на похожие решения⁷. Напоминается, что Европейский Суд счел, что данные меры являются адекватным ответом на такие дела с учетом их особых обстоятельств⁸.

22. Вследствие чего, ознакомительный визит был организован Секретариатом для представителей Следственного Комитета при Прокуратуре Российской Федерации в Группу исторических расследований, созданную в Северной Ирландии⁹. Во время этого

⁶ Для более подробной информации см. CM/Inf/DH(2008)2 (пересмотренный) "Решения относительно действий сил безопасности в Северной", рассекречен на 1043-ом заседании заместителей Министров (4 декабря 2008 г.), §§ 20-37.

⁷ См. Промежуточную резолюцию Комитета Министров CM/ResDH(2009)44 Действия сил безопасности в Северной Ирландии (дело Маккерр против Великобритании и пять других похожих дел), принятую КМСЕ 19 марта 2009 г. на 1051-ом заседании по правам человека.

⁸ См. Например *Варнава против Турции* (Большая Палата), решение от 18 сентября 2009 г., § 35.

⁹ Этот визит был организован в рамках проекта, финансируемого Human Rights Trust Fund.

визита особый акцент был сделан на особом сотрудничестве ГИР с семьями потерпевших.

23. Секретариат отмечает с удовлетворением, что некоторые выводы по итогам этого визита уже были сделаны российскими следователями, в том числе относительно методов расследования и контактов с семьями потерпевших. В этом последнем отношении, Секретариат отмечает с озабоченностью сообщения НПО, представляющими некоторых заявителей, что они по-прежнему не получают необходимой информации о ходе следствия¹⁰. В ответ на эти волнения, российские власти убеждают Секретариат в том, что ситуация начала меняться с момента предоставления данной информации, и в особенности с момента принятия вышеупомянутой Инструкции.

24. *Вследствие этого, российским властям предлагается предоставить конкретные примеры изменения практики, подлежащей жалобам со стороны заявителей, в особенности после принятия вышеуказанной Инструкции.*

25. Представляется, что принимаются также и иные меры, в том числе направленные на усиление структуры и ресурсов Особого отдела. *Информация в этом отношении ожидается.*

26. В заключение, Секретариат напоминает, Комитет Министров Совета Европы (далее КМСЕ), приветствуя создание Особого отдела, **подчеркнул, что эффективность этих мер будет напрямую зависеть от результатов, полученных этим отделом в рамках конкретных дел.** Соответственно Комитет пригласил российские власти регулярно информировать его о состоянии расследования по конкретным делам¹¹. *Информация в этом отношении ожидается.*

II) Прокурорский надзор на стадии предварительного следствия

Информация, представленная российскими властями

27. Вследствие изменений, внесенных в УПК РФ и Федеральный Закон “О Прокуратуре Российской Федерации” (т.е. реформа, создавшая Следственный комитет), органы прокуратуры продолжают осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия¹².

28. Этот надзор осуществляется прокурорами за определенными процессуальными решениями следователя. Этот надзор также может осуществляться на любой стадии уголовного процесса по жалобе участников уголовного судопроизводства, а также иных лиц, в той части, в которой решения, действие или бездействие следователя затрагивают их права и интересы.

1) Роль прокурора в обеспечении эффективности национальных расследований

- *Прокурорский надзор на стадии расследования*

29. Наиболее важные процессуальные решения, принимаемые следователем, подлежат прокурорскому надзору:

¹⁰ Сообщение Правовой инициативы по России (Stichting Russian Justice Initiative) от имени заявителей, представленное 24 августа 2009 г.; доклад организации «Хьюман Райтс Вотч» [Human Rights Watch] «Кто мне скажет, что случилось с моим сыном?», представленный 26 октября 2009 г.; доклад «Верховенство Российской Федерации без закона: Нарушения прав человека на Северном Кавказе» от июля 2009 г.

¹¹ См. Решение, принятое Комитетом Министров на 1059-ом заседании по правам человека (июнь 2009 г.).

¹² Что касается расследования преступлений, находящихся в компетенции Следственного комитета, прокурор больше не наделен правом возбуждать уголовное дело, проводить предварительное расследование, принимать процессуальные решения, давать обязательные для исполнения следственным органом указания и отменять процессуальные решения следователя, за исключением постановления о возбуждении уголовного дела в порядке ч. 4 ст. 146 УПК.

- решение о возбуждении уголовного дела;
- решение о прекращении уголовного дела;
- решение о приостановлении уголовного дела;
- отказ в возбуждении уголовного дела;
- решение о задержании лица, подозреваемого а совершении уголовного преступления;
- вынесение обвинительного заключения.

30. Этот контроль осуществляется в строгие сроки, установленные либо законом, либо внутренними нормативными актами, принятыми Генеральным Прокурором¹³. В случае если прокурор признает решение незаконным и необоснованным, он должен принять все необходимые меры, чтобы выявленные нарушения были устранены следователями. Он направляет соответствующее постановление либо требование руководителю следственного органа с постановкой вопроса об отмене принятого процессуального решения как незаконного и необоснованного, а также при наличии оснований ставит вопрос о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности. Прокурор также принимает участие в судебном рассмотрении требования, направленного следователем о задержании подозреваемого или обвиняемого, а также его другие требования в процессе расследования, для которых необходимо разрешение суда.

31. С целью усиления эффективности прокурорского надзора в Чеченской Республике, в 2008 году 49 информационных писем и методических рекомендаций были разосланы местным прокурорам в Чеченской Республике.

- *Прокурорский надзор по окончании следствия*

32. Российские власти указали на то, что утверждение прокурором обвинительного заключения по уголовному делу до передачи дела суду также является важной гарантией соблюдения прав и законных интересов граждан. После окончания следствия материалы направляются прокурору. Если прокурор считает, что дело готово к рассмотрению судом, то оно направляется в суд. Однако, если он констатирует процессуальные нарушения или считает, что расследование проведено неполно и, таким образом, дело не готово к судебному разбирательству, то он возвращает дело следователю для устранения недостатков.

- *Дополнительные меры, направленные на усиление надзора по делам, ставшим предметом рассмотрения в Европейском Суде*

33. 12 мая 2009 года Заместитель Генерального Прокурора издал информационное письмо № 15-17-09 «О необходимости усиления надзора за следствием с учетом вступления в силу постановлений Европейского Суда по правам человека».

34. В этом письме **Заместитель Генерального прокурора подчеркнул тот факт, что Конвенция является частью российского законодательства. В связи с этим, ее требования должны приниматься во внимание при осуществлении контроля прокурором.** В письме обращается внимание на конкретные недостатки, выявленные Европейским Судом в своих решениях, оно призывает прокуроров к усилению контроля в этой области. В частности, рекомендуется регулярное обсуждение решений Европейского Суда на оперативных совещаниях.

35. Также Заместитель Генерального Прокурора подчеркнул тот факт, что открытость органов прокуратуры по отношению к средствам массовой информации способствует усилению общественного доверия по отношению к ним. К тому же, он призвал прокуроров к организации постоянных встреч с местными Уполномоченными по правам человека, а также с представителями НПО с целью обсуждения

¹³ Например, прокурор обязан, в течении месяца после получения соответствующих документов, проверять законность и обоснованность решений следователя о прекращении или приостановлении уголовного дела (статья 1.11 Приказа Генерального прокурора от 6 сентября 2007 года №136 Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия).

проблематичных вопросов, касающихся нарушений прав человека, неэффективности расследований, и определения конкретных мер, направленных на их решение.

2) Роль прокурора в обеспечении прав потерпевших на досудебной стадии уголовного расследования

а) надзор за соблюдением прав потерпевших органами дознания и предварительного следствия

36. При осуществлении контроля за законностью расследования прокурор должен обращать особое внимание на положение потерпевших¹⁴. Этот надзор начинается на самой ранней стадии уголовного производства. Например, прокурор должен осуществлять контроль над тем, чтобы лица, заявившие о преступлении, были должным образом проинформированы о регистрации их заявления, а также над соблюдением органами расследования процессуальных сроков при проверке указанных заявлений¹⁵.

37. В 2008 году Генеральной Прокуратурой была проведена проверка соблюдения прав потерпевших в 28 регионах Российской Федерации. Анализ практики показал, что 80% заявлений, поданных потерпевшими, удовлетворяются следователями.

б) рассмотрение жалоб потерпевших на досудебной стадии уголовного производства

38. В соответствии со статьей 124 УПК потерпевший имеет право обжаловать действия (бездействия) и решения органов дознания и предварительного следствия руководителю следственного органа или прокурору. Прокурор также принимает участие в рассмотрении жалоб, поданных потерпевшими непосредственно в суд в соответствии со статьей 125 УПК.

- *Рассмотрение жалоб прокурором*

39. Рассматривая жалобы, поданные в соответствии с указанной статьей, прокурор должен основательно проверять все доводы, приведенные в жалобе. Он должен при необходимости запрашивать материалы дела и материалы предварительных проверок. Лицо, которое подало жалобу, должно быть уведомлено о решении, принятом прокурором в результате рассмотрения жалобы.

40. В случае удовлетворения жалобы прокурором, копия постановления об удовлетворении жалобы должна быть направлена руководителю следственного органа с требованием об устранении выявленных нарушений. В том случае, если в жалобе содержатся ходатайства о производстве следственных действий, в постановлении о разрешении жалобы прокурор должен отражать свое мнение об обоснованности данных ходатайств¹⁶.

41. При рассмотрении жалоб потерпевших прокурор не связан приведенными доводами и может проверять законность иных процессуальных решений, принятых следователями.

42. В 2006 г. прокуроры и руководители следственных органов рассмотрели 5,799 жалоб потерпевших, поданных в связи с текущими расследованиями, в 2007 – 6,432, а в первом полугодии 2008 – 3,087. Увеличение количества жалоб свидетельствует, по

¹⁴ Пункт 1.2 Приказа Генерального прокурора от 27 ноября 2007 г. №189 Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав граждан в уголовном судопроизводстве.

¹⁵ Пункт 1. 2 Приказа Генерального прокурора от 6 сентября 2007 г. №136 Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и Приказа Генерального прокурора от 10 сентября 2007 г. №140 Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия.

¹⁶ Пункт 1.14 вышеупомянутого приказа №136.

мнению российских властей, о возрастающей роли потерпевшего в уголовном судопроизводстве и более активной реализации ими своих процессуальных прав.

43. В ответ на заявления потерпевших, 11,304 решений о приостановлении расследования в связи с невозможностью установить виновных были отменены в 2006, 9,308 в 2007 и 4,358 в первом полугодии 2008. 4,687 решений о прекращении уголовного дела были отменены в 2006, 2,829 в 2007 и 1,337 в первом полугодии 2008. Вместе с тем, более 70% жалоб, поданных потерпевшими, были отклонены прокурорами как необоснованные.

Анализ Секретариата

44. Несмотря на то, что возбуждение уголовного дела и проведение следствия больше не входят в компетенцию прокуроров, представляется, что они продолжают надзирать за законностью указанных расследований.

45. Из вышеупомянутых приказов Генерального Прокурора следует, что особое внимание уделяется надзору за соблюдением конституционных прав и свобод граждан на всех стадиях уголовного судопроизводства.

46. Эти изменения относительно роли прокуроров могли бы, при условии, что при применении национального законодательства будет обеспечиваться прямое действие Конвенции, усилить способность российской правовой системы обеспечивать на национальном уровне эффективное соблюдение прав, предусмотренных Конвенцией, на стадии следствия. Работа в этом направлении уже ведется. Она наиболее ярко проиллюстрирована изданием информационного письма от 12 мая 2009 г. Заместителем Генерального Прокурора, в **котором подчеркивается, что Конвенция является составной частью законодательства Российской Федерации** (см. пункты 34, 35 выше).

47. Секретариат однако отмечает, что прокуроры больше не могут давать обязательные к исполнению указания следователям. *В этой ситуации было бы полезно получить конкретные примеры и статистические данные, иллюстрирующие то, как прокуроры способствуют эффективности расследований.*

48. **Относительно полномочий прокурора рассматривать жалобы граждан** остается определить, в какой мере с учетом изменений, внесенных реформой, создавшей Следственный Комитет, возможность подачи жалобы прокурору может являться эффективным средством правовой защиты с точки зрения Конвенции¹⁷. *Более подробная информация о порядке рассмотрения жалоб прокурорами была бы полезна.*

III - Меры, направленные на обеспечение общественного контроля на стадии предварительного следствия

А – Меры, направленные на адекватное информирование потерпевших

Информация, представленная российскими властями

49. Российский УПК предусматривает, что потерпевший имеет право ознакомиться со всеми материалами дела только по окончании предварительного расследования. В ходе расследования, потерпевшие согласно УПК имеют право получать некоторые процессуальные решения¹⁸.

¹⁷ Европейский Суд пока констатировал, что возможность подачи жалобы прокурору не является эффективным средством правовой защиты, см. например Трубников против России (реш.), по. 49790/99, 14 октября 2003 и Слюсарев против России (реш.), по. 60333/00, 9 ноября 2006.

¹⁸ Документы по действиям следствия с их участием (п.10 ч.2 ст. 42 УПК РФ), решение об отказе в возбуждении уголовного дела (ч.4 ст.146 УПК), решение о приостановлении расследования (ч.1 ст.209 УПК РФ), решение о назначении экспертизы и отчеты экспертов (п.11 ч.2 ст.42 УПК РФ).

50. Права потерпевших относительно ознакомления с материалами дела были также разъяснены решениями Конституционного Суда¹⁹. Конституционный Суд постановил, что потерпевшие должны получать материалы, которыми затрагиваются их права, а также основные процессуальные решения²⁰. Так потерпевшим должна предоставляться соответствующая информация, **для обеспечения его права на незамедлительное обращение в суд, а также к прокурору или вышестоящему руководителю следственного органа с жалобами на решения следователя, нарушающие его права.**

51. Вопрос о том, затрагивает ли информация права и законные интересы потерпевшего определяется следователем в каждом отдельном случае. При этом должностные лица должны соблюдать баланс, между этим правом потерпевших и правами других участников уголовного расследования, таких как, свидетели, подозреваемый и т.д., в целях предотвращения давления на них или сговора, с одной стороны, и интересами следования, с другой. Отказ в удовлетворении такого ходатайства может быть обжалован в суд на основании ст. 125 УПК.

52. Российские власти подчеркнули, что российское законодательство не предусматривает обязанность следственных органов обеспечивать *«своевременное и исчерпывающее информирование о расследовании»*²¹, как и обязанность информировать о стратегии расследования, выбранной следователем.

53. В ответ на вопрос Секретариата о том, какие выводы были сделаны из решений Конституционного Суда, российские власти указали, что соответствующие инструкции были приняты различными органами. Они, в частности, сослались на инструкцию № Зу-909, принятую Главным военным прокурором 7 декабря 2007 г.

54. В ходе двусторонних консультаций российские власти согласились, что действующее законодательство не всегда четко регламентирует права потерпевших на стадии предварительного следствия, в том числе по вопросам получения информации о ходе следствия. Российские власти указали, что в настоящее время они проводят работу, направленную на поиск необходимых мер с тем, чтобы улучшить эту ситуацию, в том числе путем возможного внесения изменений в соответствующее законодательство.

Анализ Секретариата

55. Секретариат напоминает, что в практически всех рассматриваемых здесь постановлениях Европейский Суд констатировал нарушения статьи 2 Конвенции, потому что заявители *«были только проинформированы о приостановлении и возобновлении расследования, а не обо всех значимых для дела событиях»*²² или *«они получали очень суммарную информацию о важных следственных действиях»*²³.

56. В этой связи Секретариат отмечает, что российские власти указали, что они начали процесс размышления над тем, как эта ситуация может быть улучшена, не исключая возможности законодательных изменений. *КМСЕ может пожелать*

¹⁹ Российские власти ссылались на Определение Конституционного Суда №5-П от 23 марта 1999 г., Решения №43-О от 14 января 2003 г., №430-О от 4 ноября 2004 г. и №300-О от 11 июля 2006 г..

²⁰ Такие как постановление о возбуждении уголовного дела, протокол задержания, обвинительный акт, окончательное и промежуточные процессуальные решения, а также ряд других документов (см., напр., Решения Конституционного Суда №306-О от 12 июля 2005 г. и №67-О от 16 марта 2006 г. Решения Конституционного Суда №43-О от 14 января 2003 г. и №430-О от 4 ноября 2004 г., Решение Конституционного Суда №300-О от 11 июля 2006 г. Неисчерпывающий перечень таких решений также дается в Определении Верховного Суда РФ №1 от 10 февраля 2009 г., § 2).

²¹ См. «Кукаев против России», постановление, упомянутое в §§ 107-110 Меморандума СМ/Inf/DH(2008)33, § 105.

²² См., например, «Ахиядова против России» (№ 32059/02), постановление от 3 июня 2008 г., вступившее в силу 1 декабря 2008 г., § 78; «Сангариева и другие против России» (№ 1839/04), постановление от 29 мая 2008 г., вступившее в силу 1 декабря 2008 г., § 82

²³ «Лянова и Алиева против России» (№№ 12713/02 и 28440/03), постановление от 2 октября 2008 г., вступившее в силу 6 апреля 2009 г., § 107

поощрить российские власти к продолжению этого процесса, в том числе с учетом опыта других стран.

В – Средства правовой защиты в случае неэффективности расследования

Информация, представленная российскими властями

57. Статья 125 УПК предусматривает судебный порядок рассмотрения жалоб. Решения дознавателя или следователя об отказе в возбуждении уголовного дела и о прекращении уголовного дела, а также другие решения или действия (бездействие), если они способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства, либо могут затруднить доступ граждан к правосудию, могут быть обжалованы в районный суд по месту производства предварительного расследования, который уполномочен проверить законность и обоснованность обжалуемого решения.

58. **10-го февраля 2009 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял Постановление о практике рассмотрения жалоб в порядке статьи 125 УПК.** Это Постановление основано на обобщении судебной практики (до постановления вопросник, касающийся практики применения этой статьи был направлен всем региональным судам) и на соответствующих решениях Конституционного Суда.

59. Российские власти особенно подчеркнули, что использование данного средства правовой защиты не зависит от формального процессуального статуса участника уголовного судопроизводства. В своем постановлении Верховный Суд подчеркивает, что **недопустимы ограничения права на судебное обжалование решений и действий (бездействий), затрагивающих права и законные интересы граждан, лишь на том основании, что они не были признаны в установленном законом порядке участниками уголовного судопроизводства.**

60. Если судья решит, что решение, действие (бездействие) является незаконным или необоснованным, судья не вправе предопределять действия должностного лица, осуществлявшего расследование, и отменять или обязывать его отменить решение, признанное незаконным или необоснованным, он может только обязать соответствующее должностное лицо устранить допущенное нарушение.

61. Наконец, если состоявшееся судебное решение в порядке статьи 125 УПК не исполняется следственными органами, заявитель вправе обратиться с жалобой на их бездействие. Судьям рекомендуется выносить частное определение, в котором обращать внимание должностных лиц на допущенные нарушения и требовать принятия соответствующих мер. Российские власти предоставили статистические данные, касающиеся исполнения судебных решений.

62. **Согласно статистическим данным, представленным Верховным Судом Российской Федерации,** количество жалоб, поданных в национальные суды в соответствии со данной статьей УПК, постоянно растет. В 2006 г. национальные суды рассмотрели 60,265 жалоб, в 2007 г. их было 68,825, а в 2008 г. - 85,488. Напротив, количество удовлетворенных жалоб национальными судами уменьшается. 15,885 в 2007 г., 15,865 в 2008 г.. Верховный Суд Российской Федерации указал, что 40% жалоб подаются потерпевшими.

63. Российские власти указали, что органы следствия и прокуроры исполняют решения, принятые на основании этой статьи. Согласно статистическим данным, только 0,7% лиц, чьи жалобы были удовлетворены, подают в суд жалобы на бездействие следственных органов после первого судебного решения. В этих случаях, суды выносят согласно п. 4 ст. 29 УПК частные определения, в которых обращают внимание должностных лиц на допущенные нарушения и требуют принятия соответствующих мер. Надлежащая статистика была представлена Секретариату, а также копии национальных судебных решений и определений.

1) возможность подать жалобу на бездействие следственных органов

64. Секретариат напоминает, что в вышеупомянутых решениях Европейский Суд отказался рассматривать предусмотренное данной статьёй средство правовой защиты как подлежащим исчерпанию.

65. В тоже время Секретариат отмечает, что эти решения Европейского Суда были приняты в определённом контексте, когда *“эффективность расследования была поставлена под угрозу на самой начальной стадии в результате неспособности властей предпринять необходимые меры расследования”* и их нежелании проводить эффективное расследование²⁴.

66. В этом отношении Секретариат отмечает, что средство правовой защиты, предусмотренное ст. 125 УПК очевидно, не было создано для ситуаций полного приостановления всех институтов власти или для преодоления нежелания или неспособности властей провести расследования. Однако, представляется, что настоящая ситуация отличается от той, которая сложилась во время событий, описанных в решениях Суда.

67. Остаётся оценить может ли в принципе средство правовой защиты, предусмотренное ст. 125 УПК, расцениваться в качестве эффективного в нормальных обстоятельствах, как об этом заявляют российские власти.

68. В связи с этим необходимо отметить, что другой важной причиной, по которой Европейский Суд отказался признать данное средство эффективным, был ограниченный доступ потерпевших к материалам дела и информации о ходе расследования. Эти недостатки помешали им эффективно обжаловать бездействие следственных органов.

69. В этом контексте отмечается, что средство правовой защиты, предусмотренное данной статьёй, может также использоваться потерпевшими для получения информации о ходе расследования. Представляется, что практика национальных судов в этом отношении меняется²⁵.

70. Необходимо напомнить, что хоть обеспечение необходимого уровня общественного контроля над внутренним расследованием путём предоставления надлежащего доступа потерпевшим к материалам дела и важно, **основной целью средства правовой защиты, предусмотренного ст. 125 УПК, должно быть устранение изъянов в национальных расследованиях.**

71. В настоящее время трудно сделать вывод об эффективности данной меры в исправлении недостатков национальных расследований. В этом контексте Секретариат отмечает, что 10 февраля 2009 года Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление с целью предоставления национальным судам указаний по

²⁴ См. Кациева и другие против России (№ 5108/02), постановление от 17 января 2008 г., вступило в силу 7 июня 2008 г., § 150; см. также Шахгириева и другие против России (№ 27251/03), постановление от 8 января 2009 г., ещё не вступило в силу, § 174; Зубарев против России (№ 677797/01), постановление от 10 января 2008 г., вступило в силу 7 июня 2008 г., § 65; Магомед Мусаев против России (№ 8979/02), постановление от 23 октября 2008 г., вступило в силу 6 апреля 2009 г., § 105; Гекаева и другие против России (№ 1755/04), постановление от 29 мая 2008 г., вступило в силу 1 декабря 2008 г., § 107.

²⁵ В доступе было отказано в Сагаев и другие (№ 4573/04), постановление от 26 февраля 2009 г., вступило в силу 14 сентября 2009 г., § 71-73; Мешаева и другие (№ 27248/03), постановление от 12 февраля 2009 г., вступило в силу 14 сентября 2009 г., § 77; Калитова (№ 39166/04), постановление от 5 марта 2009 г., вступило в силу 14 сентября 2009 г., §§ 33-37; Гандалоева (№ 14800/04), постановление от 4 декабря 2008 г., вступило в силу 06 июня 2009 г., §§ 38-39; Джамбекова и другие (№№ 27238/03 и 35078/04), постановление от 12 марта 2009 г., вступило в силу 14 сентября 2009 г., § 94; Ибрагимов и другие против России, постановление от 29 мая 2008 года, вступившее в силу 1 декабря 2008 года, §§ 64-67. Доступ разрешен в Берсункаева против России (№5351/04), постановление от 4 декабря 2008г., §§ 64-65; Хадаева и другие (№ 5351/04), постановление от 12 марта 2009 г., вступило в силу 14 сентября 2009 г., §§ 92-101.

применению ст. 125 УПК. *Информация о результатах применения этой меры правовой защиты была бы полезной.*

72. Представляется также, что **эффективность данного средства правовой защиты не может оцениваться абстрактно, она напрямую зависит от мер, предпринимаемых иными российскими властями**, а именно Генеральной Прокуратурой РФ и Следственным Комитетом при Прокуратуре РФ.

73. В этом контексте Секретариат отмечает, что судебное решение по ст. 125 не может обязать следователя предпринять определённое действие (допросить свидетелей, распорядиться о проведении экспертизы и т.д.). Восстановление прав по ст. 125 УПК состоит в признании оспариваемых действий или бездействия незаконными либо необоснованными и в обязанности соответствующего органа устранить нарушение.

74. Решения Европейского Суда и примеры практики национальных судов, предоставленные властями показывают, что **успешное использование заявителями этого средства правовой защиты не всегда влияет на неэффективность расследований**²⁶. При рассмотрении жалоб заявителей в августе 2004 года и в сентябре 2005 года, поданных на бездействие органов, осуществляющих предварительное следствие, суды ограничились констатацией того факта, что расследование было возобновлено и отказали в удовлетворении жалоб заявителей²⁷. Еще в одном деле, несмотря на то, что районный суд, рассмотревший в августе 2004 года жалобу заявительницы на приостановление расследования, констатировал, что следователи не предприняли все следственные действия, указанные прокурором, указал на те меры, которые должны быть приняты, и обязал возобновить следствие, однако следствие было опять приостановлено через месяц после этого решения²⁸. В таких обстоятельствах Европейский Суд решил, что нельзя требовать от заявителей, чтобы они обжаловали каждое решение районного прокурора в суд²⁹.

75. *Вследствие этого, ожидается информация о средствах, предпринятых или предпринимаемых прокурорами (участие которых в рассмотрении таких жалоб является обязательным), следователями или судами с тем, чтобы были предприняты необходимые действия для устранения нарушений, установленных в судебных решениях, принятых в рамках ст. 125 УПК.*

2) возможность ускорения процедуры / получения компенсации в случае чрезмерно длительных уголовных процедур, в том числе расследований

76. Секретариат отмечает, что Российская Федерация недавно приняла Федеральный Закон "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок"³⁰. Данный закон применяется также к уголовной процедуре, в том числе к расследованию. В соответствии с новыми положениями, внесёнными в УПК, потерпевшие в случае

²⁶ См. Кациева и другие против России (№ 5108/02), постановление от 17 января 2008 г., вступило в силу 7 июня 2008 г., § 150; см. также Шахгириева и другие против России (№ 27251/03), постановление от 8 января 2009 г., ещё не вступило в силу, § 174; Зубарев против России (№ 677797/01), постановление от 10 января 2008 г., вступило в силу 7 июня 2008 г., § 65; Магомед Мусаев против России (№ 8979/02), постановление от 23 октября 2008 г., вступило в силу 6 апреля 2009 г., § 105; Гекаева и другие против России (№ 1755/04), постановление от 29 мая 2008 г., вступило в силу 1 декабря 2008 г., § 107; Ибрагимов и другие против России, постановление от 29 мая 2008 г., вступило в силу 1 декабря 2008 г., § 66 и Берсункаева против России, указанное выше, §65; Ахмадов и Ахмадова против России, постановление от 25 сентября 2009 г., вступило в силу 6 апреля 2009 г., §§ 37-40; Медов против России, указанное выше, §§ 98-99; Читаев и Читаев против России, постановление от 18 января 2007 г., вступило в силу 18 апреля 2007 г., §§ 139-140; Эстамиров против России, постановление от 12 октября 2006 г., вступило в силу 12 января 2007 г. § 94; Люлюев и другие против России, постановление от 9 ноября 2006 г., вступило в силу 9 февраля 2007 г., § 100.

²⁷ Ибрагимов и другие против России, указанное выше, § 66 и Берсункаева, указанное выше, §65.

²⁸ Ахмадов и Ахмадова против России, постановление от 25 сентября 2009 года, вступившее в силу 6 апреля 2009 года, §§ 37-40.

²⁹ Ибрагимов и другие, указанное выше, § 99.

³⁰ Данный Закон был принят в контексте исполнения пилотного решения, принятого Европейским Судом по делу Бурдов (№ 2) против России, постановление 15 января 2009 г., вступило в силу 4 мая 2010 г..

необосновано затянутых расследований имеют право подать жалобу прокурору или начальнику следственного органа. Если прокурор или начальник следственного органа удовлетворяют жалобу, они должны указать в своём решении действия, необходимые для ускорения расследования, и сроки для их осуществления. Закон также предусматривает возможность обращения в суд за компенсацией в случае чрезмерно затянутых досудебных и судебных процедур.

77. В свете последних событий и изменений, Секретариату не представляется возможным сделать выводы относительно эффективности средств правовой защиты, предусмотренных российским законодательством. *Полезными будут дополнительная информация и примеры, в особенности первые результаты применения национальными судами нового законодательства.*