

Действия сил безопасности в Чеченской республике Российской Федерации: общие меры, направленные на соблюдение решений Европейского Суда по правам человека

Дополнение к Меморандуму CM/Inf/DH(2008)33

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

Краткое содержание

Настоящий документ является первым обновлением Меморандума CM/Inf/DH(2008)33, который был подготовлен с целью содействия Комитету министров в его надзоре за исполнением Российской Федерацией решений Европейского Суда, касающихся действий сил безопасности в Чеченской республике.

Комитет министров неоднократно подчеркивал, что эти решения требуют принятия серьезных индивидуальных мер для исправления последствий установленных нарушений и общих мер для предотвращения новых аналогичных нарушений.

В качестве приоритетного вопроса внимание было сосредоточено на общих мерах, которые, как представляется, тесно связаны с такими индивидуальными мерами, как:

1) Нормативно-правовые рамки национальных расследований, осуществляемых после вынесения решений Европейским Судом: особое внимание уделяется Особому следственному управлению, созданному в Чеченской республике в структуре Следственного комитета для расследования всех дел, которые привели к нарушениям Конвенции. Несмотря на важные меры, принятые российскими властями для обеспечения эффективности этих расследований, пока не получена информация о конкретных результатах, достигнутых этим Особым отделом по индивидуальным делам (Глава I).

Далее в Меморандуме описываются изменения в полномочиях органов прокуратуры в результате недавно проведенной реформы, в рамках которой был создан Следственный комитет и органы, занимающиеся расследованием (следственные органы) были отделены от органов, отвечающих за контроль за законностью этих расследований (органы прокуратуры). Ожидается более подробная информация о том, какой вклад внесли эти изменения в эффективность следствия на национальном уровне (Глава II).

2) Права потерпевших в ходе следствия: с момента рассматриваемых в делах событий, в российском нормативно-правовом поле в этой области произошел ряд изменений. Однако, как представляется, все еще необходимы дополнительные меры, обеспечивающие его согласованное и эффективное применение на практике. Мы ожидаем информации о шагах, предпринятых властями в этом направлении (Глава III A).

3) Средства возмещения, доступные жертвам в ходе следствия: В российском законодательстве предусмотрен ряд средств возмещения (недавно была введена возможность требовать компенсации в случае чрезмерной длительности уголовного разбирательства, в том числе на досудебной стадии). Что касается возможности обращаться с жалобой на неэффективность следствия, проводимого на внутригосударственном уровне, то российские власти предприняли ряд шагов, направленных на повышение эффективности этого средства возмещения. Практическое воздействие этих мер пока не продемонстрировано (Глава III B).

¹ На дату принятия этого документа он был засекречен. Документ был рассекречен на 1086 заседании Заместителей министров в июне 2010 г. (см. CM/Del/Dec(2010)1086 Decisions adopted at the meeting)

Другие проблемы, в том числе гарантии при содержании под стражей в милиции, национальное расследование по фактам злоупотреблений, применение силы в ходе антитеррористических операций и компенсация за утрату имущества, будут рассмотрены в следующем обновлении Меморандума, которое будет подготовлено к одному из предстоящих заседаний по правам человека.

[...]

I – Создание Особого следственного управления по Чеченской республике

[...]

Оценка Секретариата

20. Создание такого механизма представляется позитивным изменением в поисках конкретных решений, касающихся индивидуальных мер, принятия которых требуют эти решения.

21. С самого начала, внимание российских властей обращалось на опыт других стран, столкнувшихся с аналогичными ситуациями, и в частности на меры, принятые Соединенным Королевством в ответ на аналогичные решения². Следует напомнить, что Европейский Суд счел эти меры адекватными применительно к конкретным обстоятельствам данных дел³.

22. В связи с этим Секретариатом был организован учебный визит для членов российского Следственного Комитета в штаб Группы исторических расследований, созданной в Северной Ирландии⁴. В ходе этого визита особое внимание обращалось на подход Группы, ориентированный на работу с семьями.

23. Секретариат с удовлетворением отмечает, что из этого визита российских следователей уже был извлечен ряд выводов, в первую очередь в отношении методов проведения следствия по таким делам и контактов с семьями потерпевших. Однако замечания, направленные НПО, представляющими некоторых заявителей, о том, что они до сих пор не информируются должным образом о ходе следствия, вызывают обеспокоенность⁵. В ответ на это беспокойство, выраженное Секретариатом, российские власти утверждают, что ситуация после подачи этих замечаний начала меняться, особенно с момента принятия вышеупомянутой Инструкции.

24. Таким образом, следует призвать российские власти проиллюстрировать на конкретных примерах, что практика, которую подвергли критике в своих замечаниях заявители, значительно изменилась в результате недавно принятых мер, например вышеупомянутой Инструкции.

25. Как представляется, в настоящее время принимаются другие меры, направленные в частности на укрепление структуры и ресурсов Особого следственного управления. Мы ожидаем информации по этому вопросу.

26. В любом случае, Секретариат напоминает, что, хотя Комитет министров и приветствовал создание Особого следственного управления, он тем не менее подчеркнул, что эффективность этой меры в значительной степени будет зависеть от результатов, которые будут достигнуты Управлением в работе с конкретными делами. Соответственно, Комитет призвал российские власти регулярно предоставлять ему доклады о ходе внутригосударственных расследований⁶. Мы ожидаем информации по этому вопросу.

II – Прокурорский надзор за следствием

[...]

² См. Предварительную резолюцию Комитета министров CM/ResDH(2009)44 Action of the Security Forces in Northern Ireland (Case of McKerr against the United Kingdom and five similar cases) (принята Комитетом министров 19 марта 2009 г. на 1051-м заседании Заместителей министров).

³ См., например, *Varnava v. Turkey* [GC] (№ 16064/90), решение от 18 сентября 2009 г., § 35.

⁴ Этот визит был организован в рамках проекта, профинансированного фондом Human Rights Trust Fund.

⁵ Замечания «Правовой инициативы по России» от имени заявителей, направленные 24 августа 2009 г.; доклад "Who will tell me what happened to my son?", подготовленный «Хьюман Райтс Вотч» и направленный 26 октября 2009 г.; доклад "Russian Federation Rule without law: Human rights violations in the North Caucasus", опубликованный в июле 2009 г.

⁶ См. Решение, принятое Комитетом министров на 1059-м заседании по вопросам прав человека (июнь 2009 г.).

Оценка Секретариата

44. Хотя в полномочия органов прокуратуры более не входит возбуждение уголовных дел и проведение следствия, они по-прежнему осуществляют надзор за законностью следствия.

45. Из упомянутых выше распоряжений Генеральной прокуратуры следует, что особая важность придается надзору за соблюдением конституционных прав и свобод граждан на всех стадиях уголовного разбирательства.

46. Это изменение в роли прокуратуры вполне могло бы способствовать обеспечению в российской правовой системе эффективного соблюдения прав, гарантированных Конвенцией, национальном уровне в ходе расследования уголовных дел и придать прямое действие Конвенции в применении национального законодательства. В этом направлении предпринимаются конкретные усилия, и принятие циркуляра, изданного 12 мая 2009 г. заместителем Генерального прокурора, в котором **подчеркивается, что Конвенция представляет собой неотъемлемую часть российского правопорядка**, является хорошим примером (пп. 34-35 выше).

47. Однако Секретариат отмечает, что прокуроры не могут более давать обязывающие указания следователям. В этих обстоятельствах *было бы полезно получить конкретные примеры и статистические данные о том, как органы прокуратуры вносят вклад в обеспечение эффективности расследований на национальном уровне.*

48. **Что касается полномочий органов прокуратуры по рассмотрению жалоб граждан**, то не установлено, может ли возможность подачи жалобы в прокуратуру в свете изменений, введенных в рамках реформы, которой был учрежден Следственный комитет, рассматриваться как эффективное средство защиты с точки зрения Конвенции⁷. *Было бы полезно получить более подробную информацию о рассмотрении жалоб органами прокуратуры.*

III – Меры, направленные на обеспечение адекватного общественного контроля**А - Меры, направленные на обеспечение адекватного информирования потерпевших на стадии следствия**

[...]

Оценка Секретариата

55. Секретариат напоминает, что в почти всех рассматриваемых в этом документе решениях Европейский Суд установил нарушения ст. 2 Конвенции в связи с тем, что заявителей «информировали только о приостановлении и возобновлении разбирательства, а не о каких-либо значимых изменениях в его ходе»⁸ или «они получали крайне скудную информацию относительно важных следственных мероприятий»⁹.

56. В этом контексте Секретариат отмечает, что по сообщению российских властей, они инициировали размышления о путях улучшения этой ситуации, не в последнюю очередь с помощью возможного внесения изменений в законодательство. *Комитет хотел бы призвать российские власти продолжать и завершить как можно скорее эти размышления, с учетом опыта других стран.*

В – Средства защиты в случае неэффективности расследования на внутригосударственном уровне

[...]

⁷ Европейский Суд также на сегодняшний день полагает, что обращение в вышестоящий орган прокуратуры не является эффективным средством защиты – см. в частности решение о приемлемости дел *Трубников против России* (*Trubnikov v. Russia* (dec.)), № 49790/99, 14 октября 2003 г. и *Слюсарев против России* (*Slyusarev v. Russia* (dec.)), № 60333/00, 9 ноября 2006 г.

⁸ См., например, *Akhiyadova (Ахиядова) v. Russia* (№ 32059/02), решение от 3 июня 2008 г., вступившее в силу 1 декабря 2008 г., § 78; *Sangariyeva and others (Сангариева и другие) v. Russia* (№ 1839/04), решение от 29 апреля 2008 г., вступившее в силу 1 декабря 2008 г., § 82.

⁹ *Lyapova & Aliyeva (Льянова и Алиева) v. Russia* (№ 12713/02 и 28440/03), решение от 2 октября 2008 г., вступившее в силу 6 апреля 2009 г., § 107.

Оценка Секретариата**1) возможность обжаловать бездействие следственных органов**

64. Секретариат напоминает, что Европейский Суд в рассматриваемых здесь решениях отказался признавать средство защиты, предоставляемое этой статьей, обязательным для исчерпания.

65. Однако Секретариат отмечает, что эти выводы Европейского Суда были сделаны применительно к конкретному контексту, *«где эффективность расследования была подорвана с самой ранней стадии тем, что власти не осуществили необходимых следственных мероприятий»*, а также их нежеланием проводить эффективное расследование¹⁰.

66. В этой связи Секретариат отмечает, что средство защиты, предоставляемое ст. 125 УПК, явно не было рассчитано на ситуацию общего распада всех государственных институтов или на борьбу с общим нежеланием или неспособностью государственных органов осуществлять расследование. Однако, как представляется, нынешняя ситуация отличается от той, которая имела место во время рассматриваемых в делах событий.

67. В настоящее время необходимо оценить, может ли средство защиты, предоставляемое ст. 125 УПК, в принципе представлять собой эффективное средство защиты в нормальных условиях, как утверждают российские власти.

68. В этой связи следует отметить, что еще одной важной причиной, оправдывающей отказ Европейского Суда признать это средство защиты эффективным, было отсутствие у потерпевших доступа к материалам дел и скудость информации о ходе следствия, которую они получали. Эти недостатки препятствовали эффективному обжалованию ими бездействия следственных органов.

69. В этой связи следует отметить, что средство защиты, предоставляемое этой статьей, потерпевшие также могут использовать для получения информации о ходе следствия. Как представляется, правоприменительная практика национальных судов в этом отношении претерпевает изменения¹¹.

70. Однако следует напомнить, что, несмотря на важность обеспечения необходимого уровня общественного контроля за внутригосударственными расследованиями за счет соответствующего доступа потерпевших к материалам дела, основной целью средства защиты в рамках ст. 125 УПК должно быть исправление недостатков, допущенных в ходе таких расследований.

71. В настоящее время трудно сделать выводы относительно способности этого средства защиты исправить недостатки, допущенные в ходе внутригосударственного расследования. С учетом этого Секретариат отмечает, что 10 февраля 2009 г. Пленум Верховного Суда РФ принял постановление, предоставляющее судам нижестоящих инстанций ясные инструкции по применению ст. 125 УПК. *Было бы полезно получить информацию о применении данного средства защиты после этого Постановления.*

72. Также представляется, что **эффективность данного средства невозможно оценить абстрактно, поскольку она по-прежнему тесно связана с другими мерами, принимаемыми российскими властями**, в частности Следственным комитетом и Прокуратурой.

¹⁰ *Khatsiyeva and others (Хациева и другие) v. Russia*, № 5108/02, решение от 17 января 2008 г., вступившее в силу 7 июля 2008 г., § 150; см. также *Shakhgiriyeva and others (Шахгириева и другие) v. Russia*, № 27251/03, решение от 8 января 2009 г., еще не вступившее в силу, § 174; *Zubaayayev (Зубараев) v. Russia*, № 677797/01, решение от 10 января 2008 г., вступившее в силу 7 июля 2008 г., § 65; *Magomed Musayev and others (Магомед Мусаев и другие) v. Russia*, № 8979/02, решение от 23 октября 2008 г., вступившее в силу 6 апреля 2009 г., § 105; *Gekhayeva and others (Гехеева и другие) v. Russia*, № 1755/04, решение от 29 мая 2008 г., вступившее в силу 1 декабря 2008 г., § 107.

¹¹ В доступе отказано в следующих делах: *Sagayev and others (Сагаев и другие)*, № 4573/04, решение от 26 февраля 2009 г., вступившее в силу 14 сентября 2009 г., § 71-73; *Meshayeva and others (Мешаева и другие)*, № 27248/03, решение от 12 февраля 2009 г., вступившее в силу 14 сентября 2009 г., § 77; *Khalitova (Халитова)*, № 39166/04, решение от 5 марта 2009 г., вступившее в силу 14 сентября 2009 г., §§ 33-37; *Gandaloyeva (Гандалоева)*, № 14800/04, решение от 4 декабря 2008 г., вступившее в силу 6 июня 2009 г., §§ 38-39; *Dzhambekova and others (Джамбекова и другие)*, № 27238/03 и 35078/04, решение от 12 марта 2009 г., вступившее в силу 14 сентября 2009 г., § 94; *Ibragimov and others (Ибрагимов и другие) v. Russia*, упомянутое выше, §§ 64-67. Доступ к информации предоставлен в следующих делах: *Bersunkayeva (Берсункаева) v. Russia*, решение от 4 декабря 2008 г., §§ 64-65; *Khadayeva and others (Хадаева и другие)*, № 5351/04, решение от 12 марта 2009 г., вступившее в силу 14 сентября 2009 г., §§ 92-101.

73. В этом отношении секретариат отмечает, что в решении по ст. 125 суд не может дать следователи распоряжение осуществить конкретное действие, например допросить свидетелей или назначить экспертизу. Возмещение в процедуре по ст. 125 УПК состоит в признании незаконности или необоснованности оспариваемого действия или бездействия и в требовании, чтобы орган, выступающий в качестве ответчик, исправил нарушение.

74. Из решений Европейского Суда и примеров правоприменительной практики национальных судов, представленных властями, следует, что **успешное применение этого средства защиты не всегда оказывает влияние на неэффективность расследования**¹². Например, при исследовании жалоб заявителей в августе 2004 г. и в сентябре 2005 г. о следствии по факту бездействия властей, суды ограничились выводом, что следствие уже было возобновлено, и оставили жалобы без удовлетворения¹³. В другом деле городской суд рассмотрел в августе 2004 г. жалобу заявителя на приостановление следствия. Суд установил, что следователи не приняли всех мер, указанных прокуратурой, указал на меры, которые нужно было принять и распорядился о возобновлении следствия. Однако через месяц следствие вновь было приостановлено¹⁴. В этих обстоятельствах, как уже постановил Европейский Суд, заявители не обязаны обжаловать в суде каждое решение районной прокуратуры¹⁵.

75. В этих обстоятельствах ожидается информация о мерах, принятых или планируемых органами прокуратуры (участие которых в исследовании таких жалоб обязательно), следственными органами или судами с целью обеспечить принятие соответствующих мер для исправления упущений, установленных судебными решениями в соответствии со ст. 125 УПК.

¹² *Khatsiyeva and others (Хациева и другие) v. Russia*, № 5108/02, решение от 17 января 2008 г., вступившее в силу 7 июля 2008 г., § 150; см. также *Shakhgiriyeva and others (Шахгириева и другие) v. Russia*, № 27251/03, решение от 8 января 2009 г., еще не вступившее в силу, § 174; *Zubayrayev (Зубарев) v. Russia*, по.677797/01, решение от 10 января 2008 г., вступившее в силу 7 July 2008, § 65; *Magomed Musayev and others (Магомед Мусаев и другие) v. Russia*, № 8979/02, решение от 23 октября 2008 г., вступившее в силу 6 апреля 2009 г., § 105; *Gekhayeva and others (Гехеева и другие) v. Russia*, № 1755/04, решение от 29 мая 2008 г., вступившее в силу 1 декабря 2008 г., § 107; *Ibragimov and others (Ибрагимов и другие) v. Russia*, решение от 29 мая 2008 г., вступившее в силу 1 декабря 2008 г., § 66 и *Bersunkayeva (Берсункаева) v. Russia*, упоминавшееся выше, §65; *Akhmadova and Akhmadova (Ахмадова и Ахмадова) v. Russia*, решение от 25 сентября 2009 г., вступившее в силу 6 April 2009, §§ 37-40; *Medov v. Russia*, cited above, §§ 98-99; *Chitayev and Chitayev v. Russia*, решение от 18 January 2007, вступившее в силу 18 April 2007, §§ 139-140; *Estamirov v. Russia*, решение от 12 October 2006, вступившее в силу 12 January 2007 § 94; *Luluyev and others v. Russia*, решение от 9 November 2006, вступившее в силу 9 February 2007, § 100.

¹³ *Ibragimov and others (Ибрагимов и другие) v. Russia*, упоминавшееся выше, § 66 и *Bersunkayeva (Берсункаева) v. Russia*, упоминавшееся выше, §65.

¹⁴ *Akhmadova and Akhmadova (Ахмадова и Ахмадова) v. Russia*, решение от 25 сентября 2009 г., вступившее в силу 6 апреля 2009 г., §§ 37-40.

¹⁵ Упоминавшееся выше решение по делу *Ibragimov and others (Ибрагимов и другие) v. Russia*, § 99.

- 2) *возможность добиться ускорения разбирательства или компенсации в случае чрезмерной длительности уголовного разбирательства, включая следствие*

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»¹⁶. Этот закон также применим к уголовному разбирательству, включая следствие. Согласно новым положениям Уголовно-процессуального кодекса, жертвы необоснованно длительного расследования имеют право на обращение с жалобой к прокурору или начальнику следственного органа. В случае удовлетворения жалобы последние должны указать в своем решении, какие процессуальные шаги следует осуществить с целью ускорения следствия, и крайние сроки их осуществления. Закон также предусматривает возможность обращения в суд за компенсацией в случае чрезмерно длинного досудебного и судебного разбирательства.

77. С учетом последних изменений, Секретариат пока не может сделать вывод об эффективности всех этих средств защиты, предоставляемых российским законодательством. *Было бы полезно получить более подробную информацию и примеры, в особенности первые результаты применения национальными судами нового законодательства.*

¹⁶ Этот закон был принят в контексте исполнения пилотного решения, вынесенного Европейским Судом по делу *Burdov (No. 2)* (Бурдов, №2) *against Russia* 15 января 2009 г., ставшего окончательным 4 мая 2009 г., и вступил в силу 4 мая 2010 г.