
Исполнение Российской Федерацией постановлений Европейского Суда по правам человека по жалобам лиц, пострадавших в результате урегулирования кризиса и восстановления конституционного порядка в Чеченской Республике

Выступление Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека Г.О. Матюшкина на заседании Комитета Парламентской Ассамблеи Совета Европы по правовым вопросам и правам человека «Средства правовой защиты от нарушений прав человека на Северном Кавказе»

В течение последних четырех лет Европейский Суд по правам человека вынес ряд постановлений о нарушении властями Российской Федерации прав граждан, предусмотренных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, в ходе урегулирования кризиса в Чеченской Республике.

Анализ указанных постановлений показывает, что наряду с нарушениями права на жизнь, права на свободу и личную неприкосновенность и права собственности Европейский Суд установил также, что расследования, проведенные компетентными органами власти в связи с соответствующими нарушениями, не были эффективны. Суд указал в связи с этим на отсутствие у потерпевших возможности требовать в российских судах компенсации за причиненный вред.

Результаты анализа показывают, что российские власти должны принять меры по устранению установленных нарушений Конвенции по трем основным направлениям:

- Совершенствование правового регулирования и организации деятельности сил безопасности в рамках антитеррористических операций;
- Эффективное предотвращение и расследование нарушений;
- Создание эффективных средств правовой защиты, направленных на компенсацию причиненного потерпевшим от нарушений материального и морального вреда.

Выполняя свои обязательства по Конвенции, в 2006-2008 годах власти Российской Федерации приняли соответствующие меры во взаимодействии с Комитетом министров Совета Европы и его секретариатом. За последние два года эти меры были предметом рассмотрения на четырех заседаниях Комитета министров; в целом они получили положительную оценку и были соответственно рассмотрены при принятии решений, как и обновленная версия меморандума «Деятельность сил безопасности в Чеченской Республике Российской Федерации: общие меры по исполнению постановлений Европейского Суда по правам человека», подготовленного секретариатом и принятого Комитетом министров в сентябре и декабре 2008 г.

В то же время постановления Комитета министров и меморандум обозначили темы и проблемы, требующие специального внимания российских властей и

немедленного разрешения. Для этих целей было решено организовать двусторонние консультации секретариата Комитета министров и российских компетентных органов власти.

Таким образом, в данном контексте меморандум и двусторонние консультации составляют план совместных мер по исполнению постановлений Европейского Суда и имплементации положений Конвенции в правоприменительной деятельности компетентных органов власти в Российской Федерации.

Результаты встреч показывают, что в настоящее время они важны для обеих сторон. Секретариат Совета Европы имел возможность ознакомиться с предпринимаемыми российскими властями попытками по решению существующих проблем. Что касается российских властей, данные двусторонние консультации воспринимаются как важный импульс для исправления действующего законодательства и правоприменительной практики.

К настоящему времени имели место три поездки делегации секретариата в Российскую Федерацию. Были организованы встречи с компетентными российскими органами власти, такими как Генеральная прокуратура, Главная военная прокуратура, Следственный комитет при прокуратуре, Министерство внутренних дел и Верховный Суд. Представители управлений и отделов по Чеченской Республике также присутствовали на встречах.

Результаты первых двух раундов поездок представителей секретариата в Москву, состоявшихся в феврале и апреле 2009 г., были обсуждены на встрече Комитета министров 2-5 июня 2009 г. Предметом дискуссии были также вопросы о принимаемых российскими властями мерах по осуществлению эффективного расследования уголовных дел и соблюдению прав потерпевших.

Глава делегации представил Комитету министров предварительный доклад, подготовленный секретариатом. Принимая его во внимание, Комитет министров принял решение, в котором он положительно оценил конструктивный и открытый подход российских властей к обсуждению и решению поднятых в меморандуме вопросов, а также их усилия по исполнению постановлений Европейского Суда по этой группе дел.

Комитет министров приветствовал меры, принятые российскими властями, указал проблемы, оставшиеся не полностью решенными, и призвал власти Российской Федерации продолжать двусторонние консультации.

Следующий визит делегации намечен на февраль 2010 г., вместе с тем, уже в текущем году, по результатам трех организованных раундов консультаций, секретариат Комитета министров во взаимодействии с российскими компетентными органами власти готовит обновленную версию меморандума, которая должна быть рассмотрена на встрече Комитета министров в декабре 2009 г.

Несмотря на то, что в соответствии со ст. 46 Конвенции надзор за исполнением постановлений Европейского Суда возложен на Комитет министров, я считаю возможным проинформировать участников этой встречи о мерах, принятых российскими властями для устранения и предотвращения нарушений Конвенции, установленных Европейским Судом в так называемых «чеченских делах».

Особенно важно, что российские власти сумели имплементировать положения Конвенции, практики Европейского Суда и Комитета министров в правовую систему Российской Федерации и текущую деятельность органов государственной власти и их представителей.

Также важно, что после событий, рассмотренных Европейским Судом, был принят Федеральный закон «О противодействии терроризму», были внесены изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, а также был опубликован ряд нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Это создало дополнительные правовые основы и гарантии устранения нарушений Конвенции, установленных Европейским Судом, и их предотвращения в будущем.

Основания и порядок применения силы, вооружений, военного снаряжения и специальных средств при планировании и проведении антитеррористических операций были определены на законодательном уровне и детализированы в постановлении Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти.

Действующее российское законодательство сейчас устанавливает требования о том, что применение силы должно быть строго пропорционально ситуации, только в случаях неминуемого риска смерти либо причинения серьезного вреда и в качестве последней меры. Оно также устанавливает, что если органы власти намерены применить силу, тем лицам, в отношении которых ее предполагается применить, должна быть в первую очередь предоставлена реальная возможность выполнить законные требования указанных органов.

Российская Федерация также усовершенствовала систему правовых и организационных гарантий безопасности, направленных на недопущение незаконных задержаний и содержания под стражей, регистрацию всех задержанных и содержащихся под стражей и предотвращение дурного обращения с ними. Факты нарушений рассматриваются особо либо соответственно решаются властями Российской Федерации.

Так, прокуроры Чеченской Республики, согласно приказам и инструкциям Генеральной прокуратуры Российской Федерации, осуществляют ежедневный контроль законности содержания людей под стражей и их нахождения в изоляторах временного содержания, а также систематически посещают следственные изоляторы. С целью устранения нарушений законодательства о порядке задержания и содержания подозреваемых и обвиняемых лиц под стражей в изоляторах временного содержания и следственных изоляторах были приняты меры прокурорского реагирования. В течение периода времени с 2007 г. по июль 2009 г. прокуроры республики внесли 87 представлений, результатом которых стали реальные меры по устранению выявленных нарушений, 92 виновных должностных лица были привлечены к дисциплинарной ответственности. В тот же период времени 53 должностных лица республиканских органов внутренних дел были признаны виновными либо им предъявлены обвинения в совершении преступлений, связанных с их служебной деятельностью.

Были приняты дополнительные меры по улучшению условий содержания в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания. В течение последних двух лет власти Российской Федерации выделили 225 миллионов рублей из федерального и республиканского бюджетов на строительство и перестройку следственных изоляторов и изоляторов временного содержания, а также в рамках федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Чеченской

Республики в 2008-2011 годах». В то же время в республике имеется устойчивая тенденция (около 15 процентов) уменьшения числа лиц, находящихся под стражей.

Данные меры позволили значительно улучшить условия в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания.

В апреле 2008 года после посещения следственного изолятора №1 в Грозном Комиссар по правам человека Совета Европы Т. Хаммарберг на пресс-конференции охарактеризовал ситуацию в вышеуказанном изоляторе как благоприятную.

Для исполнения постановлений Европейского Суда были приняты дополнительные меры по осуществлению эффективного расследования уголовных дел в отношении исчезновения гражданских лиц, включая смерть и дурное обращение.

Вместе с тем я хотел бы обратить Ваше внимание на тот факт, что Европейский Суд признал неэффективным расследование определенной группы уголовных дел, по которым по ряду причин, в том числе связанных с осуществлением расследования в военных условиях, на начальной стадии было невозможно гарантировать выполнение всех конвенционных требований и по которым виновные лица не были установлены.

В то же время в 2001-2008 годах суды общей юрисдикции Чеченской Республики, Грозненский гарнизонный военный суд и Северо-Кавказский окружной военный суд рассмотрели около 600 уголовных дел, возбужденных по фактам совершения убийств, грабежей, халатности, злоупотребления полномочиями и других преступлений и вынесли обвинительные приговоры по данным делам в Чеченской Республике. Более 500 участников незаконных вооруженных формирований и около 200 военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и представителей других органов государственной власти и местного самоуправления были осуждены за совершение вышеуказанных преступлений.

Эффективное расследование ряда дел позволило гражданам заявить иски в рамках расследования уголовных дел и в рамках гражданского процесса и потребовать компенсацию материального и морального вреда, которые были впоследствии удовлетворены. По вышеуказанным уголовным делам пострадавшие лица были признаны потерпевшими, им были предоставлены предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством права. В соответствии с судебными решениями, потерпевшие получили 30 миллионов рублей.

Во всех уголовных делах, в отношении которых Европейский Суд признал расследование неэффективным, оно было возобновлено и были осуществлены дополнительные следственные действия, наряду со специальной следственной деятельностью.

Генеральная прокуратура и прокуратура Чеченской Республики дали указания следователям по вышеуказанным уголовным делам. В то же время, принимая во внимание выводы Европейского Суда и требования уголовно-процессуального законодательства, были подготовлены и представлены следователям инструкции о первоочередных (незамедлительных) действиях после возбуждения уголовных дел рассматриваемой категории.

В настоящее время прокуроры надзирают за законностью и обоснованностью процессуальных решений, принятых следователями, в пределах строго установленных сроков и процедур, как по собственной инициативе, так и по жалобам участников

процесса, они обеспечивают реализацию конституционных прав гражданских лиц и уделяют особое внимание выполнению Конвенции.

В этом отношении Комитет министров Совета Европы дал отдельную оценку информационному письму заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, которым прокуроры были призваны применять требования Конвенции при осуществлении надзора за законностью национальных расследований.

В сентябре 2007 года были созданы Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации и его управления в субъектах Российской Федерации, включая Чеченскую Республику. Это позволило избежать несогласованности, усовершенствовать расследование, а также в большей степени обеспечить его независимость.

Теперь созданы новые уникальные механизмы раскрытия и расследования преступлений, совершенных в период антитеррористических операций в Чеченской Республике. В частности, были сформированы следственные группы и отдел специальных расследований. Эти факты были отдельно указаны Комитетом министров в своем решении.

Прокурорский надзор и судебный контроль за соблюдением законодательства и прав физических лиц, нарушенных в ходе доследственных проверок и расследований уголовных дел, сегодня применяются более активно и эффективно. Было организовано оперативное изучение законности и обоснованности процессуальных решений.

Был проведен ряд обучающих мероприятий, семинаров и конференций, включая международные курсы, квалификационные курсы и профессиональное обучение следователей, с учетом правоприменительной практики Европейского Суда.

В июне 2009 года в рамках проводимой совместно с секретариатом Комитета министров работы состоялась обучающая поездка российских следователей, в том числе работающих в Чеченской Республике, в Страсбург. Эта поездка включала встречи с юристами Европейского Суда и судьей от России, сотрудниками департамента исполнения Комитета министров в Совете Европы. Результатами поездки остались довольны обе стороны.

Таким образом, российские власти предпринимают все возможные усилия по устранению нарушений Конвенции, установленных Европейским Судом, и восстановлению нарушенных прав заявителей по делам, когда эффективное расследование было существенно затруднено по объективным причинам.

У нас уже имеются некоторые положительные примеры. Так, по делу *Салатхановы против России* власти Российской Федерации представили в Европейский Суд документы, подтверждающие завершение расследования, установление, передачу в суд и признание виновным лица за причинение смерти родственнику заявителей. Изучив представленные материалы, Суд посчитал, что установление и наказание виновного лица показывает эффективность расследования и позволяет заявителям требовать компенсации причиненного вреда в национальном суде. Тот факт, что заявители сначала подали, а затем не настаивали на продолжении рассмотрения соответствующей жалобы, был истолкован Европейским Судом как отказ от права на получение компенсации, и Суд пришел к выводу о том, что заявители более не являются жертвами в значении Конвенции.

Я бы хотел отдельно прояснить вопросы, связанные с совершенствованием средств правовой защиты в отношении нарушений Конвенции в России и созданием новых средств правовой защиты.

В соответствии со ст. 123-126 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, потерпевшие, а также иные лица, чьи права на доступ к правосудию были нарушены, имеют право на обжалование действий, бездействия и решений органов дознания и предварительного расследования и их должностных лиц прокурору, руководителю следственного органа либо в суд.

Для разъяснения наиболее проблематичных и часто встречающихся вопросов в применении ст. 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации было издано постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 года. В ходе двусторонних консультаций Верховный Суд Российской Федерации и Генеральная прокуратура Российской Федерации представили делегации секретариата Комитета министров Совета Европы статистическую информацию и многочисленные примеры успешного применения ст. 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, в том числе в Чеченской Республике.

Теперь лица, пострадавшие в результате урегулирования кризиса в Чеченской Республике, помимо подачи жалоб против виновных лиц в порядке уголовного и гражданского судопроизводства, имеют возможность (независимо от установления виновных лиц и результатов расследования отдельных уголовных дел) получить компенсацию за утраченные дома и имущество в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1997 года № 510 и от 4 июля 2003 года № 404. Всего согласно вышеуказанным постановлениям были выплачены компенсации около 100 тысячам семей в размере 24,6 млрд рублей по состоянию на сентябрь 2009 г.

В настоящее время Министерство юстиции Российской Федерации готовит проект Федерального закона «О компенсации вреда личности или имуществу, причиненного террористическими актами либо антитеррористическими мерами в ходе антитеррористических операций». Проект направлен на совершенствование существующих в Российской Федерации средств правовой защиты для обеспечения компенсации потерпевшим иного вреда, в первую очередь, морального вреда, причиненного антитеррористическими операциями по делам, в которых расследованием не были установлены виновные лица. Указанный проект сейчас находится в стадии согласования заинтересованными ведомствами и доработки.

Имеется еще один важный вопрос.

Органы власти, включая органы, осуществляющие проверку сообщений о преступлениях и расследование уголовных дел, принимают сейчас усилия к тому, чтобы быть более открытыми гражданскому обществу, использовать информацию и материалы, подготовленные общественными организациями. В этой связи следует отметить заключенное 15 апреля 2009 г. соглашение между следственным управлением Следственного комитета по Чеченской Республике и Уполномоченным по правам человека в Чеченской Республике.

В ходе двусторонних консультаций представители российских правоохранительных органов с большим интересом ознакомились с опытом других стран во взаимодействии и обмене информацией с семьями погибших и пострадавших.

В мае текущего года он уже получил имплементацию в информационном письме заместителя Генерального прокурора Российской Федерации нижестоящим прокурорам.

В октябре текущего года планируется поездка представителей Следственного комитета в Чеченской Республике в Великобританию для обмена соответствующим опытом с группой исторических расследований, организованных в Северной Ирландии.

В заключение я хотел бы сказать, что российские власти не только открыты к конструктивному диалогу, но и готовы принять все возможные меры для того, чтобы этот диалог принес положительные результаты, позволив наиболее эффективно устранить обнаруженные Европейским Судом нарушения и предотвращать их в будущем.

Спасибо за Ваше внимание!