



Фонд «Общественный вердикт»

5/3 Пыжевский пер.

Москва, 119017, Россия

Тел/факс: +7-495-951-12-01

www.publicverdict.org

info@publicverdict.org

МЕМОРАНДУМ

«О проблемах, влияющих на эффективность Следственного комитета как органа расследования пыток»

Конфликт интересов, влияющий на независимость и эффективность расследования жалоб на пытки

В соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ предварительная проверка и расследование по жалобам на пытки относится к компетенции Следственного комитета. УПК предусматривает территориальное распределение дел, то есть районные отделы СК проводят предварительную проверку и расследование по всем преступлениям, предположительно совершенным на территории их района. Помимо расследования пыток и других преступлений, совершенных сотрудниками полиции, территориальные отделы Следственного комитета отвечают за расследования широкого круга других преступлений. Расследуя общеуголовные преступления, следователи СКР активно сотрудничают с полицейскими, работающими в том же районе. Иницируя расследование против полицейских в своем районе, следователи могут навредить отношениям с районной полицией и — как следствие — подорвать эффективность расследования общеуголовных преступлений. Такой конфликт интересов негативно сказывается на независимости и общей эффективности расследования жалоб на пытки.

В январе 2011 года в ходе реформы следствия Следственный комитет стал самостоятельным государственным органом, окончательно отделившись от прокуратуры. Однако за три года работы независимая государственная структура не смогла в полной мере разрешить конфликт интересов.

Отделение Следственного комитета от Генеральной прокуратуры в 2011 году не преодолело этого конфликта, поскольку реформа 2011 года только отделила полномочия по проведению расследования (сейчас они принадлежат Следственному комитету) от полномочий по надзору за законностью следствия и полномочий по представлению государственного обвинения в суде (принадлежат прокуратуре). Районные отделы Следственного комитета продолжают совмещать конфликтующие функции расследования общеуголовных преступлений в сотрудничестве с полицией и расследования преступлений, совершенных самими полицейскими.

Негативное влияние указанного выше конфликта интересов на эффективность расследования жалоб на пытки было ясно продемонстрировано трагедией, произошедшей в марте 2012 года в отделе полиции «Дальний» города Казани. Сотрудники полицейского отдела «Дальний» изнасиловали задержанного бутылкой из-под шампанского с целью получить признание, что привело к смерти человека. Инцидент стал широко известен и привлек внимание федеральных властей. Проверка центрального аппарата Следственного комитета выявила, что до этого случая жители Казани регулярно жаловались на пытки и жестокое обращение в отделе полиции «Дальний»¹. Тем не менее, местные отделы Следственного комитета не проводили должного расследования и не привлекали преступников к ответственности. По результатам проверки глава Следственного комитета освободил от занимаемых должностей сотрудников местных подразделений

¹ См. пресс-релиз Следственного комитета России от 6 июня 2013 о преступлениях, совершенных сотрудниками ОВД «Дальний» http://sledcom.ru/actual/304042/?sphrase_id=262584

Следственного комитета².

Создание специализированного подразделения по расследованию преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов, в Следственном комитете

После инцидента в ОВД «Дальний» группа российских правозащитных НПО потребовала от главы Следственного комитета создать в Следственном комитете специализированное подразделение по расследованию пыток и других преступлений, совершенных полицейскими. Петицию с требованием создать такое подразделение подписали несколько тысяч граждан.

Глава Следственного комитета отреагировал на требования граждан и 18 апреля 2012 года подписал Приказ «О дополнительных мерах по организации расследования преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов»³. В соответствии с приказом должно быть создано специальное подразделение – «Отдел по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов» в рамках Главного следственного управления Следственного комитета, а также специальные подразделения по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов в структуре Следственных управлений в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге, Северо-Кавказском, Центральном, Северо-Восточном, Приволжском, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах.

В соответствии с Приказом вышеуказанные подразделения должны проводить предварительные проверки по жалобам и сообщениям о преступлениях (включая пытки и жестокое обращение), предположительно совершенных полицейскими и сотрудниками других правоохранительных органов, а также расследовать подобные преступления.

Влияние спецподразделения по расследованию преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов, на эффективность расследования жалоб на пытки

Только что созданные специальные подразделения не вовлечены в расследование общеуголовных преступлений, и они не относятся к районным и региональным управлениям Следственного комитета, которые расследуют большую часть общеуголовных преступлений. Они свободны от конфликта интересов, который не позволял территориальным отделам Следственного комитета беспристрастно расследовать жалобы на пытки, поэтому они могут расследовать такие жалобы более эффективно. Например, осенью 2012 года два дела о жестоком обращении со стороны полиции, по которым правовую помощь оказывает Фонд «Общественный вердикт», были переданы из территориальных отделов в Московское спецподразделение по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов. В спецподразделении расследование было быстро завершено, и были предъявлены обвинения полицейским по делу, которое до этого расследовалось без очевидного результата в течение более шести лет, а также было предъявлено обвинение полицейским и избрана мера пресечения в виде содержания под стражей по другому делу.

Вместе с тем, более чем за год, прошедший с момента создания спецподразделения по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов, следственными органами не был решен ряд существенных организационных вопросов, что сокращает возможности спецподразделения стать эффективным инструментом правовой защиты для жертв пыток. А именно:

² См. пресс-релиз Следственного комитета России от 22 марта 2012 г. о визите председателя Следственного комитета в Казань. http://sledcom.ru/actual/91961/?sphrase_id=262584

³ Приказ опубликован на сайте Следственного комитета России <http://www.sledcom.ru/upload/iblock/a4c/a4cdc6b6dc00679897197909e1682a3d.pdf>

- численный состав спецподразделения недостаточен для проведения проверки и расследования всех жалоб на пытки;
- нормативное регулирование не обеспечивает ясного распределения полномочий между спецподразделением и районными/региональными подразделениями СК;
- у жертв пыток и их представителей нет ясной информации о том, как подавать жалобы в спецподразделение или как обеспечить направление дел о пытках из территориальных отделов Следственного комитета в специальные подразделения по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов.

Недостаточная численность

В соответствии с приказом «О дополнительных мерах по организации расследования преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов» общая численность всех специальных подразделений составляет 84 сотрудника. В то же время, как это следует из публикаций СМИ, в 2011 г. в органы Следственного комитета было направлено более 60 тыс. сообщений и жалоб о преступлениях, совершенных сотрудниками правоохранительных органов. Из этих данных следует, что ожидаемая ежегодная нагрузка на каждого следователя спецподразделения может достигать 700 жалоб и сообщений, нуждающихся в проведении предварительной проверки и расследования. Имеются серьезные сомнения в том, что при такой рабочей нагрузке на сотрудников специальных подразделений будет возможно обеспечить быстрое и тщательное расследование по каждой жалобе.

Особую обеспокоенность вызывает чрезвычайно малая штатная численность спецподразделений в федеральных округах. Каждый федеральный округ – крупное территориальное образование. Например, Приволжский федеральный округ состоит из 14 регионов с общей численностью населения более 29 миллионов человек. В то же время только в одном из регионов Приволжского федерального округа, Республике Татарстан, в 2012 г. следственные органы получили более 2500 жалоб на преступления, совершенные полицейскими⁴. Центральный федеральный округ включает 18 регионов с общей численностью населения более 38 миллионов человек. В 2011 году в одном только регионе Центрального федерального округа – Воронежской области – граждане направили в следственные органы более 2000 жалоб на преступления, совершенные сотрудниками правоохранительных органов⁵. При этом, в соответствии с вышеуказанным приказом, в каждом федеральном округе спецподразделения по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов, состоят только из 3-х сотрудников. Такое число сотрудников очевидно недостаточно для обеспечения эффективного расследования всех жалоб на пытки и другие преступления представителей правоохранительных органов, которые могут быть поданы в любом из федеральных округов.

Несомненно, недостаточная численность сотрудников спецподразделения – одна из причин, из-за которой обычные территориальные отделы Следственного комитета продолжают проводить предварительные проверки и расследования по большей части жалоб на пытки. Например, Фонд «Общественный вердикт» оказывает юридическую помощь жертвам пыток по 66 делам о пытках и жестоком обращении, допущенных полицией в 8 разных федеральных округах. Из них только 2 дела были переданы для расследования в специальное подразделение по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов. Проверка и расследование по остальным 64 жалобам по-прежнему проводятся обычными территориальными подразделениями Следственного комитета.

⁴ См. пресс-релиз на сайте Следственного комитета http://sledcom.ru/smi/117764/?sphrase_id=257932

⁵ Информационное письмо Следственного управления Следственного комитета по Воронежской области «О результатах анализа практики рассмотрения жалоб и расследования уголовных дел по преступлениям, совершенным должностными лицами органов внутренних дел» http://www.skprok-vrn.ru/load_files/3.PDF

Мы полагаем, что специальные подразделения по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов, будут служить эффективным механизмом расследования жалоб на пытки только в том случае, если такие подразделения будут обеспечены адекватным объемом работы штатом. К сожалению, в настоящий момент Следственный комитет не публикует никаких планов по дальнейшему развитию специальных подразделений по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов.

Неясное распределение полномочий

Хотя приказ «О дополнительных мерах по организации расследования преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов» предписывает, что специальное подразделение отвечает за предварительную проверку и расследование всех преступлений (включая пытки), предположительно совершенных сотрудниками правоохранительных органов, но ни приказ, ни какой-либо другой нормативный акт не подчеркивает, что расследование такой категории преступлений является исключительной компетенцией специальных подразделений. Действующие нормативные акты позволяют другим подразделениям Следственного комитета проводить проверки по обвинениям полицейских и сотрудников других правоохранительных органов и расследовать пытки и другие преступления, совершенные ими. Другими словами, нормативные акты, регулирующие деятельность Следственного комитета, не дают четкого ответа, кто должен проводить проверку и расследовать конкретную жалобу на пытки – следователь спецподразделения по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов, или следователь территориального отдела Следственного комитета.

Мы убеждены, что отсутствие ясности в распределении полномочий между специальными подразделениями по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов, и другими отделами Следственного комитета приводит к ситуации, когда только очень незначительное число жалоб на пытки расследуется специальным подразделением. Большинство жалоб на пытки, предположительно совершенные полицией, до сих пор расследуются территориальными отделами Следственного комитета, которые совмещают эту обязанность с расследованием общеуголовных преступлений в тесном взаимодействии с полицией.

В нормативных актах Следственного комитета нет правил, регулирующих передачу дел из территориальных подразделений Следственного комитета в специальные подразделения по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов. Неясно, кто принимает решение о направлении дела в специальное подразделение и какие типы дел должны направляться. Как следствие, запросы жертв пыток и их представителей направить их дела в специальное подразделение могут быть отклонены на произвольных основаниях. Например, адвокат Ольга Гнездилова, практикующая в Воронеже, обратилась в Следственное управление Следственного комитета по Воронежской области и в Следственное управление по Центральному федеральному округу с запросом направить три дела жертв пыток, которых она представляет, в специальное подразделение по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов. Оба управления отказали, ссылаясь на то, что приказ «О дополнительных мерах по организации расследования преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов» не содержит требований об обязательном направлении дел о преступлениях, совершенных должностными лицами правоохранительных органов⁶.

Как было отмечено выше, спецподразделение было создано в рамках Следственного комитета с целью повысить эффективность расследования пыток и других преступлений, совершенных полицейскими и сотрудниками других правоохранительных органов. Сама идея специальных подразделений по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов, будет дискредитирована, если обычные территориальные подразделения Следственного комитета продолжают расследовать большинство жалоб на такие

⁶ Информация предоставлена Фонду «Общественный вердикт» адвокатом Ольгой Гнездиловой.

преступления.

Такая ситуация допустима только в переходный период, когда спецподразделения еще не имеют адекватного штата для проведения предварительной проверки и расследования всех жалоб на пытки и других сообщений о преступлениях, совершенных должностными лицами правоохранительных органов. В дополнение, для переходного периода, компетентные следственные органы должны утвердить критерии и процедуры, в соответствии с которыми должны направляться дела из территориальных подразделений Следственного комитета в специальные подразделения, чтобы исключить произвол в распределении дел и обеспечить эффективность расследования.

Недостаток информации у жертв пыток и их представителей

К настоящему моменту представители следственных органов не предоставили гражданам исчерпывающей информации, объясняющей, как жертва пыток или другого преступления, совершенного должностными лицами правоохранительных органов, может обратиться в специальные подразделения, созданные для расследования таких преступлений. На сайте Следственного комитета размещена информация о часах работы базирующегося в Москве Руководителя специального подразделения по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов, Главного следственного управления Следственного комитета России. В течение указанных часов заявители могут лично подать свои жалобы. При этом отсутствует информации о том, как подать жалобу или обратиться в специальное подразделение по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов, в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге и федеральных округах. Отсутствие такой информации не позволяет жертвам пыток прямо обратиться к новому механизму расследования, созданному специально для повышения эффективности расследования пыток и иных преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов.

Мы полагаем, что спецподразделение по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов, станет эффективным механизмом правовой защиты для жертв пыток, если индивидуумы, которые пострадали от пыток, и их представители будут иметь практическую возможность обратиться непосредственно в эти специальные подразделения. Для этого представители органов следствия должны обнародовать официальные правила обращения в специальные подразделения по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов.

Выводы

Подводя итог, мы хотим заявить, что требуются дополнительные меры для превращения специальных подразделений в эффективное средство правовой защиты для жертв пыток. В частности, необходимо:

- обеспечить специальные подразделения адекватным штатом, для того чтобы гарантировать, что эти подразделения будут иметь возможность быстро и тщательно проводить расследование всех жалоб на пытки;
- представить исчерпывающие правила, распределяющие полномочия между специальным подразделением и другими подразделениями Следственного комитета, и правила передачи дел в специальное подразделение из других подразделений Следственного комитета;
- предоставить гражданам контактную информацию специальных подразделений и проинформировать о том, как обращаться с жалобой в специальные подразделения.