

10 апреля 2012 года

Руководителю
Следственного комитета Российской Федерации
А.И. Бастрыкину

**Предложения по противодействию незаконному применению насилия
в правоохранительных органах и повышению эффективности
расследования дел о должностных преступлениях сотрудников
правоохранительных органов**

Уважаемый Александр Иванович!

Мы приветствуем Ваше решение поддержать предложение о создании подразделения Следственного комитета РФ по расследованию уголовных дел о должностных преступлениях сотрудников правоохранительных органов, и в целом Ваше пристальное внимание к этой категории преступлений.

Мы на практике знаем, как работает следствие по должностным преступлениям, в особенности – преступлениям, связанным с применением насилия. На нашем счету не одна тысяча обжалованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного следствия или о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, сотни уголовных дел, по которым приговором суда установлена вина сотрудников правоохранительных органов. Опыт оказания правовой помощи пострадавшим от должностных преступлений, взаимодействия со следователями в рамках уголовных дел, результаты наших исследований стали основой для формулирования предложений по организации спецподразделения по расследованию должностных преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов.

Наши предложения не предполагают внесения изменений в федеральное законодательство, но предусматривают детализацию уже существующих положений законов ведомственными нормативными актами, принимаемыми непосредственно Вами, и не требуют существенных финансовых затрат.

Мы осознаем, что полностью искоренить практику применения противоправного насилия в правоохранительных органах как социальное явление невозможно. Однако можно существенно сократить его масштабы,

повысив эффективность реагирования на сообщения о фактах применения незаконного насилия сотрудниками правоохранительных органов (МВД РФ, ФСКН РФ, ФСИН РФ). Наши предложения направлены на решение именно этой задачи.

Можно выделить несколько групп причин, препятствующих проведению быстрых, полных и объективных проверок и расследований по сообщениям о должностных преступлениях сотрудников правоохранительных структур:

1. Наличие конфликта интересов: следователи СК РФ, которые расследуют как общеуголовные преступления (убийства, изнасилования и пр.), так и должностные преступления, в т.ч. в отношении сотрудников МВД и других правоохранительных органов, которые в свою очередь осуществляют оперативное сопровождение по общеуголовным делам. В результате, получив сообщение о должностном преступлении сотрудника такого органа, следователь СК РФ фактически вынужден расследовать дело в отношении своего «коллеги», что исключает объективность расследования.

2. Несвоевременное поступление в уполномоченные следственные органы сведений, указывающих на совершение должностных преступлений, в частности, связанных с применением насилия: например, в настоящее время медицинские учреждения обо всех случаях получения травм пациентами сообщают (так называемое сообщение «03») в территориальные органы полиции, в том числе и сообщения о применении насилия сотрудниками полиции. Нередки случаи, когда по получении таких сообщений «03» начальники отделов полиции пытаются либо скрыть такое сообщение от СК РФ, либо воздействовать на пострадавшего с целью отказа его от заявления.

3. Отсутствие детальной регламентации (методики) проведения расследования должностных преступлений, связанных с применением насилия: фактически существующая свобода усмотрения следователя (например, проводить или нет осмотр места происшествия) приводит к неполноте проверок и поверхностному расследованию уголовных дел данной категории.

4. Отсутствие качественного системного ведомственного контроля в СК РФ за качеством работы по такой категории дел, в результате чего контроль материалов проверок и уголовных дел осуществляется выборочно и не постоянно.

5. Ограничение общественного контроля за расследованием должностных преступлений, связанных с применением насилия.

Эти причины могут быть устранены, если при создании специализированного подразделения по расследованию должностных

преступлений сотрудников правоохранительных органов будут приняты необходимые меры. Мы предлагаем на Ваше рассмотрение перечень возможных мер, направленных на повышение качества и результативности работы указанного специализированного подразделения.

Предложения по организационной структуре специального подразделения в структуре СК РФ по расследованию уголовных дел о должностных преступлениях сотрудников правоохранительных органов

1. В компетенцию специального подразделения должны входить: проведение доследственных проверок всех сообщений о предполагаемых должностных преступлениях сотрудников МВД РФ, ФСКН РФ, ФСИН РФ принятие по ним процессуальных решений, а также проведение расследования по возбужденным делам.

2. Территориальные отделы специального следственного подразделения могут создаваться в субъекте РФ или в территориальной единице, не совпадающей с административными границами субъектов РФ.

3. Территориальные отделы специального следственного подразделения не должны быть подконтрольны и подотчетны руководству региональных управлений СК РФ.

Предложения по обеспечению деятельности специального подразделения в структуре СК РФ по расследованию уголовных дел о должностных преступлениях сотрудников правоохранительных органов

4. Следователи специального подразделения СК РФ ни в каких случаях не должны привлекаться к проверке или расследованию сообщений о любых других преступлениях.

5. Оперативное сопровождение работы следователей специального подразделения СК РФ должно обеспечивать независимость и беспристрастность доследственной проверки и расследования. Ответственность за выбор органа, обеспечивающего оперативное сопровождение следствия, должна быть закреплена за следователем спецподразделения. Решая вопрос об организации оперативного сопровождения, следователь обязан обеспечить независимость и беспристрастность, как неотъемлемые условия эффективности доследственной проверки и расследования должностных преступлений.

6. Специальное подразделение СК РФ должно быть укомплектовано следователями, имеющими наибольший опыт успешного расследования

должностных преступлений. Следователи, которые будут переведены на работу в создаваемое специальное подразделение, должны пройти обязательную дополнительную подготовку, нацеленную на формирование необходимых компетенций и навыков по расследованию должностных преступлений, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов.

Предложения по обеспечению своевременного поступления информации о предполагаемых должностных преступлениях сотрудников правоохранительных органов в специализированное подразделение СК РФ

7. Приказ Председателя СК РФ должен предусматривать обязанность территориальных отделов и региональных и окружных управлений СК РФ незамедлительно передавать все поступившие им заявления и сообщения о предполагаемых преступлениях сотрудников МВД РФ, ФСКН РФ, ФСИН РФ, по подследственности в соответствующие отделы специализированного подразделения СК РФ по расследованию должностных преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов.

8. Председатель СК РФ и Генеральный прокурор РФ должны издать совместный приказ, устанавливающий, что в случае выявления сотрудниками прокуратуры сведений о возможном или действительном наличии телесных повреждений у лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания, следственных изоляторах а также иных местах принудительного содержания, копии материала проверки по указанным сведениям должен незамедлительно направляться в специализированного подразделения СК РФ для рассмотрения. Доследственная проверка по указанным материалам должна начинаться вне зависимости от завершения прокурорской проверки по ним.

9. Председатель СК РФ и Министр внутренних дел РФ должны принять совместный приказ, предусматривающий в случае выявления телесных повреждений у лиц, помещаемых в ИВС, немедленное направление сообщения в специализированное подразделение СК РФ. Сообщение должно направляться вне зависимости от наличия жалоб и заявлений со стороны лица, помещаемого в ИВС. Специализированное подразделение СК РФ должно проводить проверки по каждому сообщению такого рода с целью выявления причин возникновения телесных повреждений. Аналогичный совместный приказ должен быть принят Председателем СК РФ и Министерства юстиции РФ относительно направления в специализированное подразделение СК РФ сообщений о выявлении телесных повреждений у лиц, помещаемых в учреждения ФСИН.

10. Совместный приказ Председателя СК РФ и Министра внутренних дел

РФ должен предусматривать немедленное направление в специализированное подразделение СК РФ копий любых жалоб и сообщений о предполагаемых преступлениях сотрудников МВД и полиции, поступивших в любые подразделения МВД. Доследственная проверка по указанным жалобам и сообщениям должна проводиться вне зависимости от завершения служебной проверки МВД. Аналогичные совместные приказы должны быть изданы Председателем СК РФ и Министром юстиции РФ (в отношении жалоб и сообщений о предполагаемых должностных преступлениях сотрудников ФСИН), а также Председателем СК РФ и Директором ФСКН (в отношении жалоб и сообщений о предполагаемых должностных преступлениях сотрудников ФСКН).

11. Необходимо принять совместный приказ Председателя СК РФ и Министра здравоохранения и социального развития РФ, который бы обязывал медицинские учреждения незамедлительно направлять в специализированное подразделение СК РФ информацию о телесных повреждениях, если лицо, имеющее телесные повреждения указывает, что они были причинены сотрудниками полиции, МВД, ФСИН, ФСКН, если он был доставлен в медицинское учреждение сотрудниками указанных выше ведомств, либо из органа тех же ведомств, либо имеются иные основания полагать, что повреждения могли быть причинены сотрудниками полиции, МВД, ФСИН, ФСКН. Специализированное подразделение СК РФ должно проводить проверку и неотложные следственные действия с целью выявления причин возникновения выявленных телесных повреждений. В частности, такое предложение было положительно воспринято прокурором Республики Татарстан на встрече с представителями правозащитных организаций 30 марта 2012 года в Казани. В настоящее время решается вопрос о принятии совместного приказа на региональном уровне.

12. Необходимо принять аналогичный совместный приказ Председателя СК РФ и Министра юстиции РФ обязывающий медиков, работающих в системе ФСИН, направлять соответствующую информацию в специализированное подразделение СК РФ.

Предложения по системе оценки деятельности специализированного подразделения СК РФ по расследованию должностных преступлений сотрудников правоохранительных органов и организации контроля за качеством работы спецподразделения

13. Необходимо закрепить практику постоянного процессуального контроля за постановлениями об отказе в возбуждении уголовных дел по сообщениям о должностных преступлениях сотрудников МВД, ФСИН и

ФСКН. Обязать следователей специализированного подразделения СК РФ в течение суток с момента принятия решения об отказе в возбуждении дела направлять материалы для проверки принятого решения в отделы процессуального контроля. Процессуальный контроль решений следователей специализированного подразделения СК РФ не должен осуществляться отделами процессуального контроля следственных управлений СК РФ по субъектам федерации.

14. В отношении работы специализированного подразделения СК РФ не должны применяться общие правила оценки деятельности отделов и управлений СК РФ. В отношении указанных подразделений СК РФ необходимо отказаться от использования ведомственной статистики и отчетности как основания для вынесения оценки. Одновременно необходимо проработать вопрос об отказе от использования ведомственной статистики как основания для оценивания работы следователей всех подразделений СК РФ.

15. Система оценки деятельности специализированного подразделения СК РФ должна быть проработана с участием представителей научного и экспертного сообщества и специализированных общественных организаций. Свои предложения по оценке деятельности подразделений СК РФ мы готовы представить отдельно.

16. Территориальные отделы спецподразделения СКР должны ежегодно публично отчитываться о своей работе: публиковать отчеты в средствах массовой информации, а также отчитываться перед законодательными органами субъектов федерации.

Предложения по методике расследования должностных преступлений сотрудников правоохранительных органов, связанных с применением насилия

Приветствуя Ваше предложение о разработке методики расследования подобных должностных преступлений, предлагаем снизить свободу усмотрения следователя по такой категории дел, четко регламентировав перечень неотложных и минимально необходимых процессуальных действий. Свобода усмотрения чиновника является одним из обстоятельств, способствующих коррупционным проявлениям. ФЗ РФ «О противодействии коррупции» требует устранять такие обстоятельства в законодательстве.

17. В целях методического обеспечения работы следователей спецподразделения СК РФ должен разработать и утвердить методические указания по расследованию преступлений, связанных с применением насилия

сотрудниками правоохранительных органов. В основу этих указаний должны быть положены международные стандарты эффективного расследования, в частности, зафиксированные в постановлениях Европейского суда по правам человека по делам о пытках в милиции (полиции) в России. Обязательная дополнительная подготовка следователей, переводимых на работу в спецподразделение должна включать освоение современных методов расследования должностных преступлений и стандартов эффективного расследования должностных преступлений, признанных в рамках ООН и Совета Европы.

18. В настоящее время приказом Председателя СК РФ можно закрепить следующий перечень действий по проверке и расследованию должностных преступлений, сопряженных с применением насилия:

- Возбуждение уголовных дел по всем фактам смерти граждан в помещениях правоохранительных органов либо в медицинских учреждениях после доставления из помещений правоохранительных органов. В практике имели место случаи попыток камуфлировать убийство в отделе полиции под суицид, сердечный приступ и т.п. Всякая смерть в государственном органе по своей сути является чрезвычайным происшествием, как правило, имеющим причины и условия, ему способствовавшим. Реакция должна быть соответствующей. Примером существования схожей практики может быть приказ Главного военного прокурора РФ, а также практика следственного департамента МВД РФ по делам о ДТП. В соответствии с этими ведомственными нормативными актами по любому факту смерти военнослужащего либо по факту смерти в ДТП возбуждаются уголовные дела, т.к. только проведение полного и всестороннего расследования позволяет установить истину, что невозможно в рамках процессуальной проверки.

- Немедленный выезд дежурного следователя СК РФ по сообщению о применении насилия в помещение правоохранительного органа для проведения осмотра места происшествия (далее — ОМП) и изъятия записи с камер видеонаблюдения, которые имеют ограниченный срок хранения. Такая практика существует и сейчас по сообщениям об обнаружении трупов с признаками насильственной смерти и изнасилованиям.

- Тщательный ОМП и фиксация следов преступления;

- Подробные опросы лица, жалующегося на противоправное применение насилия и сотрудников правоохранительных органов, на которых указывает заявитель;

- Подробные опросы сокамерников и иных возможных очевидцев, в том числе родственников заявителя, особенно если они находились в помещении государственного органа;

- Изъятие и изучение документов, послуживших основанием для

задержания и содержания заявителя в помещении правоохранительного органа. Практика показывает, что в большинстве случаев применению насилия предшествует фальсификация документов о задержании (протоколов по делам об административных правонарушениях и пр.);

- Изъятие медицинских документов лица, жалующегося на применение насилия со стороны сотрудников правоохранительных органов (в том числе карт вызова скорой помощи), передача их для проведения судебно-медицинской экспертизы (исследования);

- Опрос врачей, оказавших помощь пострадавшему (в том числе скорой помощи);

- Немедленное назначение и обеспечение прохождения судебно-медицинского исследования. Нередки случаи позднего назначения СМИ, что приводит к невозможности экспертной оценки телесных повреждений заявителя и, как результат, к утрате доказательств.

Предложения по составу рабочей группы по разработке мер по созданию специализированного подразделения СК РФ по расследованию должностных преступлений сотрудников правоохранительных органов

19. Рабочая группа по разработке структуры и порядка организации деятельности данного **специализированного подразделения СК РФ по расследованию должностных преступлений сотрудников правоохранительных органов** должна включать представителей научного и экспертного сообщества и специализированных общественных организаций. Наши организации готовы принять участие в работе данной группы, предоставлять ей аналитические и иные материалы, основанные на результатах нашей юридической работы и исследований.

По нашему мнению, в рабочую группу следует включить следующих специалистов:

Ольга Гнездилова, адвокат, координатор правозащитных программ Движения “ГРОЗА”

Николай Зборошенко, со-координатор программ МПД по общественному контролю за правоохранительными органами

Игорь Каляпин, председатель МРОО “Комитет против пыток”

Тамара Морщакова, д.ю.н., профессор, судья Конституционного Суда РФ в отставке, член НЭПС

Александр Назаров, заведующий кафедрой уголовного процесса Сибирского Федерального Университета, кандидат юридических наук, доцент, председатель Красноярского краевого Общественного комитета по защите прав человека

Сергей Насонов, к.ю.н., член НЭПС

Асмик Новикова, эксперт Фонда "Общественный Вердикт"

Сергей Пашин, д.ю.н., профессор, федеральный судья в отставке, член НЭПС
Мара Полякова, к.ю.н., председатель НЭПС
Наталья Таубина, директор Фонда "Общественный Вердикт"
Алексей Титков, старший эксперт Института региональной политики
Павел Чиков, председатель Межрегиональной Ассоциации правозащитных организаций "АГОРА"
Ольга Шепелева, эксперт Фонда "Общественный Вердикт"
Игорь Шолохов, председатель Казанского правозащитного центра, член Научно-консультативного совета при СУ СКР по Татарстану

Председатель
Московской Хельсинкской группы Людмила Алексеева

Председатель
Комитета «Гражданское содействие» Светлана Ганнушкина

Председатель Межрегиональной
общественной организации
"Комитет против пыток" Игорь Каляпин

Директор Фонда
"Общественный Вердикт" Наталья Таубина

Председатель Совета
Правозащитного центра «Мемориал» Олег Орлов

Председатель
Межрегиональной ассоциации
Правозащитных организаций "Агора" Павел Чиков

Координатор
правозащитных программ
Движения "ГРОЗА", адвокат Ольга Гнездилова

Со-координатор программ
по общественному контролю

за правоохранительными органами
Молодежное Правозащитное Движение

Николай Зборошенко

Председатель
Красноярского краевого Общественного
комитета по защите прав человека

Александр Назаров

Со-председатель
Региональной общественной организации
«Человек и закон»

Сергей Подузов

Председатель-координатор
РОО Союз "Женщины Дона"

Валентина Череватенко

Член Координационного Совета
Молодежного правозащитного движения

Дмитрий Макаров

Председатель Совета
Фонда Свободы Информации

Иван Павлов

Председатель
правозащитной организации
«Гражданский контроль»

Борис Пустынцев