



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Страсбург, 15 июля 2011 г.

CommDH(2011)21
Оригинал на английском языке

ДОКЛАД

**Томаса Хаммарберга
Комиссара Совета Европы по правам человека**

**по итогам визита в Российскую Федерацию
с 12 по 21 мая 2011 г.**

Тема:

соблюдение прав человека в Северо-Кавказском федеральном округе РФ
(Кабардино-Балкария, Северная Осетия-Алания, Чеченская Республика и
Республика Ингушетия)

Краткий обзор

В период с 12 по 21 мая 2011 г. Комиссар по правам человека Томас Хаммарберг и его делегация посетили Российскую Федерацию. В ходе визита Комиссар провел консультации с представителями Следственного комитета Российской Федерации, местных органов власти и неправительственных организаций по наиболее актуальным проблемам в области прав человека в Северо-Кавказском федеральном округе.

В период, прошедший с момента предыдущего визита Комиссара, особое внимание уделялось социально-экономическому развитию Северо-Кавказского федерального округа, а также реализации стратегии по улучшению инвестиционного климата, борьбе с коррупцией и сокращению безработицы. Несмотря на указанные меры, направленные на повышение качества жизни местного населения, ситуация в области соблюдения прав человека на Северном Кавказе остается весьма напряженной.

Комиссар особо отметил, что зачастую серьезные нарушения прав человека в этом регионе остаются безнаказанными. В настоящем докладе будут перечислены существующие проблемы в сфере подотчетности и предложены рекомендации по привлечению виновных к ответственности.

В докладе рассматриваются следующие вопросы.

I. Контртеррористические меры

В 2009 г. число преступлений против общественной безопасности в Чечне и Ингушетии достигало пиковых значений, однако в настоящий момент наблюдается снижение этих показателей. Количество подобных преступлений в Северной Осетии-Алании на сегодняшний день также относительно невелико. Тем не менее, некоторые чрезвычайные происшествия, имевшие место в указанных республиках в последнее время, носят крайне серьезный характер, а рост насилия в Кабардино-Балкарии даже привел к введению режима контртеррористической операции (КТО) в отдельных районах республики, включая Приэльбрусье.

Существующие проблемы в сфере обеспечения безопасности на Северном Кавказе следует расценивать как продолжающийся кризис, последствия которого выходят далеко за пределы региона. Несомненно, этот кризис является своего рода проверкой готовности государства уважать права человека. Комиссар неизменно подчеркивал, что бороться с терроризмом возможно и необходимо, однако только при условии соблюдения прав человека, основных свобод и принципа верховенства права. Несмотря на то, что органы власти должны обеспечивать защиту населения от терроризма и действий незаконных вооруженных формирований, контртеррористические меры должны предприниматься в полном соответствии с правозащитными нормами. Если в процессе осуществления контртеррористических операций государственные органы используют методы, нарушающие закон и (или) права человека, это подрывает те ценности, которые необходимо оберегать от врагов демократии. Поставленные российскими властями задачи по обеспечению мира и процветания региона могут быть достигнуты лишь на основе уважения общепринятых ценностей.

Комиссар поддерживает усилия по содействию примирению сторон конфликта и реинтеграции в общество лиц, отказавшихся от участия в деятельности незаконных вооруженных формирований, например, путем предоставления им возможностей для трудоустройства и получения образования. Необходимо продолжать работу по разрушению взаимосвязей между коррупцией, организованной преступностью и терроризмом, а также по предотвращению распространения негативных социальных последствий этих явлений.

II. Похищения, исчезновения людей и жестокое обращение

Комиссар выражает серьезное беспокойство по поводу регулярных заявлений и иной поступающей информации о похищениях и исчезновениях людей, а также о жестоким обращении с лишенными свободы лицами на Северном Кавказе. Несмотря на то, что по сравнению с 2009 годом число похищений и исчезновений в Чечне снизилось, ситуация оставляет желать лучшего.

Комиссар принял к сведению существование программы по борьбе с похищениями людей и розыску пропавших без вести на Северном Кавказе и рекомендовал применение правил, запрещающих работникам правоохранительных органов ношение масок и нестандартной формы без знаков отличия, а также использование автомобилей без номерных знаков, в процессе следственных действий.

Чеченские органы власти и Уполномоченный по правам человека в Чеченской Республике неоднократно выражали Комиссару свою обеспокоенность в связи с отсутствием прогресса в работе по получению всей необходимой информации об исчезнувших и пропавших без вести лицах, которые считаются погибшими в ходе вооруженных конфликтов на территории Чечни. В этом отношении Комиссар поддерживает предложение Совета при президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека о создании Межведомственной федеральной комиссии по установлению местонахождения лиц, похищенных и пропавших без вести в ходе проведения контртеррористических операций на Северном Кавказе.

III. Борьба с безнаказанностью

Как ныне действующий Комиссар, так и его предшественник неоднократно указывали на недостаточную эффективность расследований в области нарушений прав человека в тех случаях, когда к совершению таких преступлений предположительно причастны сотрудники правоохранительных органов или иных органов безопасности. На сегодняшний день Европейский суд по правам человека рассмотрел почти 200 дел в связи с операциями силовых органов в Чеченской Республике и других регионах Северо-Кавказского федерального округа и выявил в рамках каждого из них нарушения статьи 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (право на жизнь) и (или) статьи 3 Конвенции (запрещение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения). Эти нарушения касались убийств, насильственных исчезновений, применения пыток или жестокого обращения со стороны работников силовых органов, а также неэффективность расследования таких преступлений. Безнаказанность этих деяний является одной из самых трудноразрешимых проблем в области защиты прав человека на Северном Кавказе и продолжает вызывать значительное беспокойство Комиссара.

Разумеется, существуют и некоторые положительные сдвиги, в том числе создание соответствующих структур Следственного комитета, поощрение участия потерпевших в уголовном судопроизводстве и вступление в силу различных нормативно-правовых актов, таких как постановление Пленума Верховного суда РФ «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» и предписания генерального прокурора и Следственного комитета в отношении осуществления следственных действий. У Комиссара сложилось впечатление, что структуры Следственного комитета на различных уровнях обладают необходимым профессионализмом для расследования сложных уголовных дел. Однако, как признают сами работники Следственного комитета, во многих случаях расследование ведется в буквальном смысле бесконечно и не приносит каких-либо результатов. Более того, Комиссар выражает серьезные сомнения относительно степени эффективности сотрудничества между ведущими следственные ведомствами и правоохранительными или другими силовыми органами, сотрудники которых причастны к совершению преступлений.

Понимание международных принципов эффективности расследования и их практическое применение работниками компетентных органов на всех уровнях является необходимым, хотя и не достаточным условием обеспечения результативности следственных действий. Как показывает опыт Комиссара, основным условием проведения эффективного следствия является наличие соответствующей политической воли. Исходя из имеющейся в его распоряжении информации, полученной в том числе по итогам поездок на Северный Кавказ и в ходе подробных бесед с представителями органов власти и гражданского общества, Комиссар считает отсутствие решимости одним из главных препятствий для привлечения к ответственности виновных в тех случаях, когда к совершению преступления предположительно причастен кто-либо из государственных служащих. В этой связи особую значимость приобретает необходимость однозначного заявления со стороны российского руководства о недопустимости безнаказанности преступлений.

Следует не только указывать работникам следственных органов, прокуратуры и судебной системы на важность возложенных на них обязанностей, но и поощрять добросовестное и беспристрастное выполнение ими своих функций. Разумеется, следственные структуры при этом должны обладать необходимыми возможностями и полномочиями по обеспечению полноценного сотрудничества с правоохранительными и силовыми органами, работники которых могут быть причастны к совершению соответствующих противоправных деяний. Кроме того, при наличии доказанного факта нарушения права на жизнь или положения о запрещении пыток виновные должны понести соответствующее уголовное наказание; невыполнение этих рекомендаций будет способствовать укреплению климата безнаказанности.

IV. Положение правозащитников

Правозащитники по-прежнему сталкиваются с серьезными препятствиями при выполнении своей работы и вынуждены подвергаться значительному риску. В тех ситуациях, когда осуществление правозащитной деятельности является особенно сложным, крайне важно создать соответствующие условия для свободного и беспрепятственного выполнения своих обязанностей лицами и организациями, контролирующими соблюдение прав человека. Любые покушения на безопасность таких лиц должны эффективно расследоваться, а виновные — привлекаться к уголовной ответственности с применением соответствующих санкций. Случаи запугивания, притеснения и угроз в отношении правозащитников также должны однозначно осуждаться.

Несмотря на скептическое отношение некоторых чиновников к мотивам и эффективности работы неправительственных организаций, с которым зачастую сталкивался Комиссар, официальные лица тем не менее признают важность привлечения различных институтов гражданского общества к процессу примирения на Северном Кавказе. В свою очередь, Комиссар хотел бы особо выделить правозащитный центр «Мемориал» и другие организации по защите прав человека, ведущие в регионе самоотверженную работу, несмотря на существующие трудности и риски. Комиссар вновь призвал следовать своей рекомендации о необходимости создания безопасных и благоприятных условий для деятельности неправительственных правозащитных организаций. Следует также прилагать систематические усилия по обеспечению на Северном Кавказе открытого конструктивного диалога между представителями власти и гражданского общества.

Правозащитные структуры, такие как институты региональных уполномоченных по правам человека и уполномоченных по правам ребенка, способны играть ключевую роль в информировании населения о европейских и международных правозащитных стандартах и нормах и в обеспечении полномасштабного исполнения соответствующих положений на региональном уровне. Органы власти должны уважать независимость и принципы работы указанных институтов, предоставляя им возможность осуществлять свою деятельность надлежащим образом и с должной эффективностью.

Введение

1. В период с 12 по 21 мая 2011 г. Комиссар Совета Европы по правам человека Томас Хаммарберг посетил Российскую Федерацию. Первоочередной целью визита было знакомство с ситуацией в области защиты прав человека на Северном Кавказе. В ходе поездки Комиссар побывал в столицах четырех республик, расположенных в Северо-Кавказском федеральном округе: Нальчике (Кабардино-Балкария), Владикавказе (Северная Осетия-Алания), Грозном (Чеченская Республика), Магасе (Республика Ингушетия) и бывшей ингушской столице Назрани. Комиссар также провел переговоры в Москве и 20 мая выступил на международной конференции «Тревога и надежда», посвященной 90-летию со дня рождения выдающегося мыслителя и борца за права человека Андрея Сахарова¹.

2. В Москве Комиссар обсуждал текущую ситуацию с заместителем министра иностранных дел Григорием Карасиным, заместителем руководителя Следственного комитета² Василием Пискаревым и другими представителями комитета, а также уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Владимиром Лукиным и председателем Совета при президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека Михаилом Федотовым.

3. Во время своего первого визита в Республику Кабардино-Балкария Комиссар встретился со спикером республиканского парламента Ануаром Чеченовым и другими парламентариями, а также провел переговоры с председателем правительства республики Иваном Гертером, уполномоченным по правам человека в Кабардино-Балкарии Борисом Зумакуловым и представителями местной Общественной палаты. Кроме того, Комиссар провел встречи с заместителем руководителя Следственного комитета Российской Федерации Борисом Карнауховым и представителями Главного следственного управления по Северо-Кавказскому федеральному округу и Следственного управления Следственного комитета РФ по Кабардино-Балкарии. В ходе поездки Комиссар посетил Следственный изолятор (СИЗО) № 1 в Нальчике и встретился с Василием Федоровым, недавно назначенным руководителем Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН) республики.

4. В Республике Северная Осетия-Алания Комиссар провел встречи со спикером местного парламента Ларисой Хабицовой, заместителем председателя республиканского правительства Сергеем Таболовым, министром общественных и внешних связей республики Муратом Тхостовым, уполномоченным по правам человека в Республике Северная Осетия-Алания Валерием Цомартовым и уполномоченной по правам ребенка в Северной Осетии-Алании Таисией Ногаевой.

5. В Чеченской Республике Комиссар провел встречи со спикером местного парламента Дуквахой Абдурахмановым, прокурором Чечни Михаилом Савчиным, уполномоченным по правам человека в Чеченской Республике Нурди Нухажиевым, а также с представителями Главного следственного управления по Северо-Кавказскому федеральному округу и Следственного управления СК РФ по Чеченской Республике.

6. В Ингушетии Комиссар провел расширенные конструктивные консультации с главой республики Юнус-Беком Евкуровым и встретился с председателем республиканского правительства Мусой Чилиевым, секретарем Совета безопасности республики Ахмедом Котиевым, прокурором Ингушетии Юрием Турыгиным, уполномоченным по правам человека в Республике Ингушетия Джамбулатом Оздоевым, уполномоченной по правам ребенка в Ингушетии Марифой Султыговой, представителями Следственного комитета (из Северо-Кавказского федерального округа и из Республики Ингушетия) и с другими высокопоставленными должностными лицами. Кроме того, Комиссар принял участие в оживленной дискуссии с группой студентов юридического факультета Ингушского государственного университета в Магасе.

¹ В ходе данного визита Комиссара сопровождали заместитель директора Управления Комиссара Совета Европы по правам человека Бояна Урумова и три советника — Олена Петсун (*Olena Petsun*), Виктор Мунтяну (*Victor Munteanu*) и Гавин Симпсон (*Gavin Simpson*). Советник Роман Шлапак обеспечивал участие Комиссара в конференции, посвященной наследию Андрея Сахарова.

² В подчинении у главы Следственного комитета Российской Федерации Александра Бастрыкина находятся пять заместителей.

7. Как в Москве, так и на Северном Кавказе Комиссар встречался с различными представителями гражданского общества и подробно беседовал с ними о ситуации в области защиты прав человека.

8. Комиссар выражает благодарность Министерству иностранных дел РФ, в особенности Постоянному представительству Российской Федерации в Совете Европы, за помощь в организации визита и благодарит руководство вышеупомянутых республик Северо-Кавказского федерального округа за гостеприимство и поддержку, оказанную в ходе поездки. Наконец, Комиссар выражает признательность уполномоченному по правам человека в Российской Федерации за непрерывное тесное сотрудничество.

9. В рамках визита Комиссар принял участие в плодотворном диалоге с представителями федеральных и региональных органов власти, а также с членами гражданского общества. Дискуссия была направлена на более адекватную оценку и разрешение сложившейся ситуации. Комиссар выражает благодарность всем своим собеседникам за их внимание и желание поделиться своими знаниями и идеями.

Предпосылки визита

10. Начиная с момента учреждения должности Комиссара по правам человека в 1999 г., Северный Кавказ оставался особенно проблемным и требующим внимания регионом, что обусловлено в том числе значительными человеческими жертвами в результате вооруженных конфликтов на территории Чечни. Российские власти также расценивали ситуацию на Северном Кавказе как одну из наиболее серьезных внутренних проблем³.

11. Комиссар Хаммарберг, как и его предшественник Альваро Хиль-Роблес, внимательно следил за ситуацией в области защиты прав человека на Северном Кавказе, регулярно посещая этот регион. Предыдущие визиты Комиссара состоялись в феврале 2006 г. (после вступления в должность), в феврале—марте 2007 г., в апреле 2008 г. и в сентябре 2009 г.

12. В сентябре 2009 г. Комиссар также посетил Чечню и Ингушетию. По итогам этой поездки был опубликован доклад⁴, в котором Комиссар заключил, что, учитывая чрезвычайно сложную обстановку на Северном Кавказе, эффективная защита прав человека потребует продолжительных усилий и поэтапного подхода. Основные составляющие решения, предложенного в докладе Комиссара, включали: эффективную борьбу с терроризмом при условии полномасштабного соблюдения прав человека; гарантию надлежащего расследования убийств, похищений и исчезновений людей; безусловное привлечение к ответственности виновных в совершении указанных преступлений; обеспечение верховенства права посредством укрепления судебной системы; содействие созданию эффективно функционирующей системы правоохранительных органов и уголовного судопроизводства, в том числе при помощи образовательных программ для адвокатов, судей, следователей и сотрудников милиции* с целью достижения необходимого уровня профессионализма, соблюдения принципа добросовестного отношения к работе и повышения информированности о правах человека; создание благоприятных условий для деятельности правозащитников; принятие решительных мер по противодействию коррупции; поддержку социально-экономического развития и социальной сплоченности; содействие мирному урегулированию конфликтов.

13. В настоящий момент Европейский суд по правам человека вынес около 180 решений по делам, связанным с проведением начиная с 1999 г. контртеррористических операций (КТО) в Чечне. Во многих случаях Суд выявил нарушения прав человека, закрепленных Европейской конвенцией, включая нарушения права на жизнь (статья 2) и положений о запрещении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения (статья 3). Около 60% обращений в Суд касались насильственного исчезновения родственников заявителей. В других жалобах говорилось о разрушении домов и порче

³ В своей статье «Россия, вперед!», опубликованной 10 сентября 2009 г., президент РФ Дмитрий Медведев отметил: «Жители республик Северного Кавказа просто не знают покоя... нестабильный Кавказ — это очень большая проблема даже для такого государства, как Россия».

⁴ Доклад Комиссара Совета Европы по правам человека Томаса Хаммарберга по итогам визита в Российскую Федерацию (Чеченская Республика и Республика Ингушетия), 2—11 сентября 2009 г. (CommDH(2009)36).

* Здесь и далее слово «милиция» используется при ссылке к периоду до вступления в силу закона «О полиции», т. е. до 1 марта 2011 г., — *прим. ред.*

имущества, убийствах, неизбирательном применении силы, незаконном задержании, применении пыток и жестоком обращении со стороны работников силовых органов, а также об оставлении указанных преступлений без надлежащего расследования. В 2009 г. в Чечне было зарегистрировано еще около 100 случаев нарушений прав человека, помимо тех, которые были упомянуты в жалобах и в основном относились к периоду между 2000 и 2002 гг. Суд также вынес 11 решений в связи операциями силовиков в Ингушетии, установив нарушения положений Конвенции, в том числе случаи насильственных исчезновений, жестокого обращения и отсутствия эффективного расследования таких преступлений.

14. Из четырех республик, входивших в программу поездки Комиссара, режим контртеррористической операции (КТО) действовал лишь в некоторых областях Кабардино-Балкарии⁵. Несмотря на то, что по сравнению с 2009 г. ситуацию в сфере безопасности в Чечне и Ингушетии можно назвать более стабильной, общая картина по-прежнему оставляет желать лучшего. С момента предыдущего визита Комиссара и по сей день в регионе не прекращаются громкие убийства, покушения и нападения на членов правительства, правозащитников и рядовых граждан. Сотрудники правоохранительных органов также регулярно подвергаются нападениям и погибают в результате терактов и столкновений с незаконными вооруженными формированиями. Тем не менее, силовые органы все же провели ряд контртеррористических операций (см. след. раздел).

15. В период, прошедший с момента предыдущей поездки Комиссара на Северный Кавказ, особое внимание уделялось социально-экономическому развитию региона. 20 января 2010 г. Александр Хлопонин был назначен новым полномочным представителем президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе и заместителем председателя правительства Российской Федерации. Г-н Хлопонин является главным автором Стратегии социально-экономического развития СКФО до 2025 г., обнародованной правительством Российской Федерации 6 сентября 2010 г. Среди прочего стратегия направлена на борьбу с растущей безработицей, уровень которой в среднем составляет 18% по региону в целом, а в некоторых областях достигает 55% (53% в Республике Ингушетии и 42% в Чеченской Республике), что в 9 раз выше среднего показателя по России. Документ предлагает ряд мер, направленных на снижение высокого уровня безработицы, в числе которых улучшение инвестиционного климата, борьба с коррупцией и стимулирование социально-экономического развития. Так, федеральные органы власти выделили на проекты по развитию Ингушетии свыше 32 миллиардов рублей.

16. В настоящем докладе приведены мнения Комиссара в отношении некоторых наиболее серьезных проблем в области защиты прав человека в четырех кавказских республиках, а также рекомендации по разрешению существующих трудностей.

I. Контртеррористические меры

17. Выступая на встрече Национального антитеррористического комитета во Владикавказе 22 февраля 2011 г., президент Российской Федерации Дмитрий Медведев заявил: «Именно здесь наши граждане практически ежедневно сталкиваются с террором. Террор существует и в других частях нашей страны, но на Кавказе он представлен практически повсеместно, и акты терроризма происходят, к сожалению, весьма часто. Именно здесь находится и узел противоречий, который порождает экстремизм и радикализм».

18. В течение первых четырех месяцев 2011 г. в Северо-Кавказском федеральном округе было зафиксировано 165 преступлений против общественной безопасности, 78 из которых были классифицированы как теракты⁶. На основании полученной Комиссаром информации ситуацию в сфере безопасности в Республике Дагестан можно назвать существенно более нестабильной, чем в других регионах (федеральных субъектах) Северо-Кавказского федерального округа. Только с января по апрель 2011 г. было совершено 84 преступления против общественной безопасности, при этом во многих случаях

⁵ В последнее время режим контртеррористической операции периодически вводился также в различных районах Ингушетии.

⁶ Сведения, приведенные в настоящем разделе, главным образом отражают информацию, собранную ООН на основе публикаций в СМИ. Данные по Северо-Кавказскому федеральному округу в целом относятся к семи федеральным субъектам Российской Федерации, то есть к республикам Ингушетия, Дагестан, Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия, а также к Чеченской Республике и Ставропольскому краю.

они были направлены против работников правоохранительных органов и иных государственных служащих. Это означает что волна насилия, захлестнувшая Дагестан в 2009—2010 г., до сих пор не схлынула: если в 2009 г. было зафиксировано 270 преступлений против общественной безопасности, то в 2010 г. их число возросло до 343.

19. Напротив, уровень насилия в Чеченской Республике и Республике Ингушетия, достигший пика в 2009 г. (205 преступлений против общественной безопасности в Чечне и 322 — в Ингушетии, включая неудавшееся покушение на жизнь Юнус-Бека Евкурова 22 июня 2009 г.), в 2010-м несколько снизился (93 преступления в Чечне и 169 — в Ингушетии). Однако если отвлечься от статистики и пристальнее изучить ситуацию, можно обнаружить, что в это время были совершены такие вопиющие преступления, как теракт в Чеченской Республике 20 октября 2010 г., когда группа террористов-смертников атаковала здание парламента. В результате нападения были ранены 17 человек и по меньшей мере шестеро погибли. Среди погибших — два сотрудника милиции, один член парламента и сами нападавшие. В течение первых четырех месяцев 2011 г. в Чечне было зарегистрировано 23 преступления против общественной безопасности, а в Ингушетии — двадцать.

20. В последнее время рост насилия отмечался и в Кабардино-Балкарской Республике. Так, в 2010 г. число терактов увеличилось в пять раз⁷, при этом общи масштабы насильственных преступлений возросли по сравнению с прошлым годом почти втрое (с 40 случаев в 2009 г. до 115 — в 2010 г.). Многие из преступлений против общественной безопасности, зафиксированных в 2010 г., включали нападения на сотрудников правоохранительных органов⁸. В числе преступлений, имевших место в 2010 г., — 41 бомбовая атака и одна атака террориста-смертника, которые привели к гибели 21 государственного служащего, 31 мирного жителя и 25 членов незаконных вооруженных формирований. Только в январе—апреле 2011 г. на территории республики был зарегистрирован 41 случай незаконного применения силы. 18 февраля 2011 г. микроавтобус с туристами, направлявшийся из Москвы к горе Эльбрус (на юго-востоке Кабардино-Балкарской Республики), подвергся нападению, в результате которого погибли трое человек, среди них женщина, и двое получили ранения. Несколько часов спустя на территории горнолыжного курорта на Эльбрусе было приведено в действие самодельное взрывное устройство. 20 февраля 2011 г. вследствие этих событий в районе Эльбрус, а также в некоторых других районах республики, в которых отмечался рост террористической активности, был введен режим контртеррористической операции (КТО).

21. Рассматривая проблему терроризма и контртеррористических мер в Кабардино-Балкарии, нельзя не упомянуть теракт в столице республики Нальчике в октябре 2005 г., когда несколько сотен вооруженных боевиков атаковали различные административные здания, в том числе здание Департамента по борьбе с организованной преступностью и терроризмом Министерства внутренних дел, здание Федеральной службы безопасности (ФСБ), Отряда милиции особого назначения (ОМОН), ГАИ, военкомата, аэропорта Нальчика и регионального отделения Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН). Согласно официальным данным в ходе атаки террористов и ответной операции федеральных войск погибли 35 сотрудников правоохранительных органов, 12 мирных жителей и 97 участников незаконных формирований. В рамках расследования было задержано около двух тысяч подозреваемых, 59 из них были предъявлены обвинения по статьям Уголовного кодекса РФ, включая «терроризм», «убийство», «вооруженный мятеж» и «посягательство на жизнь сотрудников правоохранительных органов». Судебные слушания, начавшиеся 12 октября 2007 г., пока продолжаются; обвиняемые содержатся в Следственном изоляторе (СИЗО) № 1 г. Нальчик. Комиссар получил несколько жалоб от правозащитных организаций, а также от родственников и законных представителей лиц, задержанных в связи с терактами в Нальчике в октябре 2005 г. Заявители утверждают, что в период после задержания указанные лица умышленно подвергались физическому насилию.

22. По сравнению с ситуацией в других вышеупомянутых республиках регулярность и общее число преступлений против общественной безопасности в Республике

⁷ Соответствующее заявление было сделано министром внутренних дел РФ Рашидом Нургалиевым на заседании по вопросам безопасности в Пятигорске 18 ноября 2010 г.

⁸ Согласно информации Следственного комитета РФ по Кабардино-Балкарской Республике, в 2010 г. было совершено 108 нападений на сотрудников правоохранительных органов, суда и прокуратуры, что в четыре раза превышает уровень 2009 г.

Северная Осетия-Алания является наиболее низким: в 2009 г. здесь было зафиксировано 31 преступление, в 2010 г. — 12, и семь — в первые четыре месяца 2011 г. Наиболее серьезным преступлением стала террористическая атака на центральный рынок города в сентябре 2010 г. (рынок также подвергался терактам в 1999 и 2008 гг.): в результате взрыва, совершенного террористом-смертником, погибли 17 человек и более ста получили ранения.

23. В Северной Осетии-Алании продолжается работа по ликвидации последствий захвата террористами школы № 1 в Беслане в сентябре 2004 г. В результате трагедии погибли 385 человек, в том числе 156 детей. Единственный выживший террорист в мае 2006 г. был приговорен к пожизненному заключению. Поскольку родственники жертв и пострадавших потребовали более точного установления фактических данных и обстоятельств трагедии, помимо продолжающегося расследования Генеральной прокуратуры Российской Федерации соответствующие расследования были проведены комиссиями, созданными при республиканском и федеральном парламентах. Комиссар встретился с представителями ассоциаций «Матери Беслана» и «Голос Беслана», которые заявили, что многие вопросы бесланской трагедии остались без ответа. Сомнению подверглась и эффективность проводимых расследований. В этой связи спикер парламента Республики Северная Осетия-Алания сообщил Комиссару, что президент Медведев в ходе своего недавнего визита в республику встретился с матерями погибших детей и поручил Генеральному прокурору ускорить работу по расследованию теракта.

24. В ходе заседания Национального антитеррористического комитета во Владикавказе в феврале 2011 г. президент Медведев отметил, что в 2010 г. при исполнении своих служебных обязанностей погибли 268 сотрудников правоохранительных органов и органов безопасности. В результате контртеррористических операций было уничтожено 332 боевика, включая 40 лидеров незаконных вооруженных формирований. Более 600 подозреваемых задержаны, и вскоре ожидается начало судебных заседаний.

25. Президент Медведев обозначил пять направлений борьбы с терроризмом: укрепление правоохранительной и силовой составляющей на Северном Кавказе и защита судей; нанесение ударов по террористам; помощь тем, кто порвал с мятежниками; социально-экономическое развитие региона; укрепление нравственности и духовной составляющей, в том числе в рамках поддержки традиционного (нерадикального) ислама.

26. Проблема терроризма и контртеррористических мер неоднократно затрагивалась Комиссаром после первой встречи в сентябре 2009 г. с главой Республики Ингушетия Юнус-Бек Евкуровым, который в то время только что оправился от серьезной травмы, полученной в результате нападения террориста-смертника на кортеж в Назрани в июне 2009 г., и вернулся к исполнению своих обязанностей. В мае 2011 г. в рамках визита Комиссара в Ингушетию г-н Евкуров отметил в беседе с ним, что причины участия в незаконных вооруженных формированиях кроются не только в масштабных проблемах социально-экономического плана, таких как безработица, поскольку лишь 10% членов незаконных вооруженных формирований вышли из рядов безработных. Юнус-Бек Евкуров подчеркнул, что не следует недооценивать силу идеологического воздействия и (или) давления, оказываемого вербовщиками на молодежь как на Северном Кавказе, так и за его пределами (в том числе среди представителей северокавказских сообществ в других частях Российской Федерации и за границей).

27. Руководство Ингушетии заявило о стабилизации ситуации в республике в результате систематических мер, предпринимаемых сотрудниками правоохранительных органов и мирным населением. В 2010 г., во многих случаях при содействии местных жителей, в республике было обнаружено свыше 40 складов оружия и боеприпасов; семь складов было выявлено в течение первых месяцев 2011 г. Кроме того, правительство инициировало программу по выкупу оружия у населения, на реализацию которой было выделено свыше 2 миллионов рублей.

28. Г-н Евкуров указал на ведущуюся масштабную работу по исправлению ошибок, допущенных силовыми органами в ходе некоторых предыдущих операций и ставших причиной неоправданного ущерба. Глава республики подчеркнул, что признание ошибок не подразумевает непременно объявления действий сотрудников правоохранительных органов незаконными, но при некоторых обстоятельствах проведение подобных операций неизбежно связано с повреждением домов. Юнус-Бек Евкуров также заметил, что лично напоминал сотрудникам правоохранительных органов о необходимости соблюдения прав человека при проведении силовых операций.

29. В отношении третьего направления, обозначенного президентом Медведевым, то есть помощи тем, кто порвал с мятежниками, глава Ингушетии заявил, что в республике предпринимаются меры по обеспечению мирных условий работы и проживания, а также оказывается поддержка ряду семей, в том числе тем семьям, члены которых были связаны с незаконными вооруженными формированиями. Поддержка включает предоставление возможностей для трудоустройства и получения образования, а также помощь в ремонте домов. Следует отметить и вклад, вносимый в дело примирения женщинами, которые взяли на себя заботу о вдовах убитых боевиков и женах участников незаконных вооруженных формирований, находящихся в местах лишения свободы. Представители Следственного комитета Российской Федерации в Москве сообщили Комиссару о планах по внесению в некоторые положения Уголовного кодекса РФ (например, в статью 208) поправок, предусматривающих освобождение от уголовной ответственности для лиц, раскаявшихся в своих поступках, сотрудничавших со следствием и оказывавших помощь в установлении личности иных членов незаконных вооруженных формирований и источников их финансирования.

30. Согласно заявлению главы Ингушетии заметную роль в содействии процессу примирения и мирного сосуществования играет Совет тейпов (кланов). В феврале 2011 г. на уровне Северо-Кавказского федерального округа был также учрежден Совет старейшин под эгидой Александра Хлопонина, полномочного представителя президента РФ в указанном округе и заместителя председателя правительства РФ. Предполагалось, что данный Совет будет функционировать аналогично структурам Общественной палаты, которые были созданы как на федеральном, так и на региональном уровнях. В 2011 г. Общественная палата была создана и в Ингушетии.

31. Правозащитники и юристы по-прежнему выражают обеспокоенность в связи с не прекращающимися преступлениями против общественной безопасности, в том числе убийствами, насильственными исчезновениями людей и жестоким обращением, которые совершаются под флагом проведения контртеррористических операций в различных частях Северного Кавказа. Кроме того, в последнее время опасения вызывают и массовые наказания родственников боевиков и участников незаконных вооруженных формирований. В частности, на встрече с президентом Российской Федерации 5 июля 2011 г. члены Совета при президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека указывали на случаи незаконных задержаний и нанесения побоев группам лиц в селе Советское (Дагестан), городе Баксан (Кабардино-Балкария) и городе Владикавказ (столице Северной Осетии-Алании). По мнению Комиссара, необходимо выработать серьезный подход к этим проблемам и предпринимать дополнительные меры по обеспечению соразмерности контртеррористических мер и по привлечению к ответственности за любые нарушения прав человека и основных свобод, а также принципов верховенства права.

32. В адрес Комиссара поступили заявления о сфабрикованных обвинениях в терроризме или связанных с ним противоправных деяниях. В одном из случаев речь шла об обвинении в незаконном владении оружием, предъявленном лицу, которое было подвергнуто серьезному физическому насилию со стороны сотрудников правоохранительных органов, включая систематическое избивание и применение электрошока. В результате этих действий указанному лицу были причинены телесные повреждения различной степени тяжести, потребовавшие длительной госпитализации и приведшие к присвоению потерпевшему инвалидности первой группы. По-видимому, в отношении сотрудников правоохранительных органов, причастных к этому случаю, были предприняты меры по привлечению к уголовной ответственности: обвинения были предъявлены двум работникам районного отделения внутренних дел г. Карабулак, Ингушетия. Однако лицу, пострадавшему от физического насилия со стороны представителей государственной власти, ответственных за поддержание правопорядка, впоследствии тем не менее было предъявлено обвинение в незаконном владении оружием, являющееся по версии заявителей сфальсифицированным.

Заключения и рекомендации

33. Существующие проблемы в сфере обеспечения безопасности на Северном Кавказе следует расценивать как серьезный и продолжающийся кризис, последствия которого выходят далеко за пределы региона. Несомненно, этот кризис является своего рода проверкой готовности государства уважать права человека. Комиссар неизменно

подчеркивал, что бороться с терроризмом возможно и необходимо, однако только при условии соблюдения прав человека, основных свобод и принципа верховенства права. Несмотря на то, что органы власти должны обеспечивать защиту населения от терроризма и действий незаконных вооруженных формирований, контртеррористические меры должны предприниматься в полном соответствии с правозащитными нормами. Если в процессе осуществления контртеррористических операций государственные органы используют методы, нарушающие закон и (или) права человека, это подрывает те ценности, которые необходимо оберегать от врагов демократии. Поставленные российскими властями задачи по обеспечению мира и процветания региона могут быть достигнуты лишь на основе уважения общепринятых ценностей.

34. В свете информации, полученной как в ходе визита, так и после его завершения, Комиссар также хотел бы отметить, что массовое наказание родственников предполагаемых боевиков и членов незаконных вооруженных формирований не только противоречит общепринятым стандартам в области прав человека и принципам верховенства права, но и подрывает усилия по борьбе с терроризмом. Отказ от применения подобной практики, наряду с активными мерами по ее искоренению, совершенно необходим в демократическом государстве.

35. Опыт различных стран, ведущих борьбу с терроризмом, подтверждает важность работы по ликвидации причин конфликтов. Эффективные программы по ликвидации бедности, повышению уровня образования и устранению дискриминации призваны не только обеспечить соблюдение прав человека, но и предотвратить социальное неравенство и латентное недовольство, которое может стать инструментом манипуляции и привести к росту насилия. В связи с этим Комиссар поддерживает усилия по содействию примирению сторон конфликта и реинтеграции в общество лиц, отказавшихся от участия в незаконных вооруженных формированиях, например, путем предоставления им возможностей для трудоустройства и получения образования.

36. Комиссар призывает органы власти уделить особое внимание рекомендациям по борьбе против терроризма, разработанным членами Совета при президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, и в то же время обеспечить полномасштабное соблюдение стандартов в области прав человека. В частности, рекомендации содержат предложение об учреждении постоянных конференций правоохранительных органов и органов безопасности с участием правозащитных организаций, а также о создании предусматривающих медицинскую помощь и поддержку условий для реабилитации сотрудников правоохранительных органов, работающих в особенно сложной обстановке.

37. Комиссар хотел бы отметить заявления полномочного представителя президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе и заместителя председателя правительства РФ Александра Хлопонина о том, что борьба с терроризмом, с криминальными группировками, финансирующими террористическую деятельность, а также противодействие коррупции и создание новых рабочих мест, являются тесно связанными задачами особой важности. Комиссар полностью согласен с тем, что необходимо предпринимать дальнейшие меры по разрушению взаимосвязей между коррупцией, организованной преступностью и терроризмом и по предотвращению распространения их негативного социального воздействия.

II. Похищения, исчезновения людей и жестокое обращение

38. Комиссар продолжает получать заявления о похищениях, исчезновениях людей и жестоком обращении с лицами, лишенными свободы. Жалобы поступают от различных заявителей, в том числе от потерпевших и их родственников, а также от правозащитных организаций, имеющих опыт мониторинга таких преступлений. Согласно поданным жалобам указанные преступления были совершены недавно и имели место в разных частях Северного Кавказа. В ряде вышеупомянутых случаев к похищениям или исчезновениям по всей видимости причастны работники правоохранительных органов.

39. По данным правозащитной организации «Машр» в 2009 г. в Ингушетии пропали без вести четырнадцать человек; в 2010 г. — тринадцать. В Чечне наибольшее число похищений и исчезновений было зафиксировано в 2009 г. — это признают и следственные органы республики, которые характеризуют 2009 г. как «самый трудный период

за время после двух войн». Согласно материалам, собранным ПЦ «Мемориал», в 2009 г. в Чечне были похищены 93 человека, из них 60 человек были выкуплены или освобождены, десять — найдены убитыми, 19 числились пропавшими без вести и четверо были обнаружены в местах лишения свободы. По тем же данным в 2010 г. в Чечне были похищены 27 человек, из них восемь были освобождены или выкуплены, восемь числились пропавшими без вести и 11 находились в местах лишения свободы. ПЦ «Мемориал» располагает информацией о том, что в 2010 г. в Чечне пропали без вести при невыясненных обстоятельствах еще шесть человек. В течение первого полугодия 2011 г. в республике были зафиксированы три похищения. В двух случаях похищенные были освобождены или выкуплены, а один человек пропал без вести. В Кабардино-Балкарии ПЦ «Мемориал» выявил в 2009 г. один случай похищения, к которому предположительно причастны силовые органы (местопребывание похищенного до сих пор не установлено), и один случай пропажи без вести. Сведения ПЦ «Мемориал» о Кабардино-Балкарии за 2010 г. позволяют сделать вывод о шести случаях похищения людей в республике. Один житель Кабардино-Балкарии был похищен во время пребывания в Москве и до сих пор числится пропавшим без вести, так же как и двое лиц, похищенных на кабардино-балкарской территории. Оставшиеся четыре человека либо находятся под следствием, либо отбывают наказание в местах лишения свободы. В Северной Осетии-Алании число похищений намного ниже; выявленные эпизоды относятся к Пригородному району, где в 2010 г. ПЦ «Мемориал» зафиксировал один случай похищения.

40. В отзыве российских властей на предыдущий доклад Комиссара, в разделе, относящемся к похищениям и исчезновениям, говорилось о Комплексной программе по борьбе с похищениями людей и розыску без вести пропавших лиц на Северном Кавказе (ранее — Южный федеральный округ). По оценке неправительственных организаций, эта программа содержит значительный объем полезных и ценных указаний и рекомендаций для различных должностных лиц, в том числе работников прокуратуры и сотрудников следственных и правоохранительных органов. В то же время представители НПО выражали и некоторые сомнения в отношении надлежащего исполнения вышеупомянутых рекомендаций и достижения целей программы.

41. Российские власти также сообщили Комиссару о предпринятых мерах по предотвращению правонарушений в ходе следствия, в том числе о запрете на ношение работниками правоохранительных органов масок и нестандартной формы без знаков отличия, а также на управление служебными и частными автомобилями без номерных знаков.

42. В ходе встреч Комиссара с представителями ингушской администрации в Назрани прокурор республики сообщил Комиссару об активных действиях по реализации программы, направленной на предотвращение похищений. В отношении двух случаев похищения людей на территории республики были заведены уголовные дела. Так, уголовное расследование было начато в связи с похищением Илеза Горчханова, совершенным 21 марта 2011 г. в Назрани неизвестными лицами. Его тело было найдено 19 апреля на дне реки вблизи станицы Нестеровская (Ингушетия). Второе уголовное производство было открыто в связи с обнаружением трупа; с целью установления причин смерти проводится криминалистическая и гистологическая экспертиза.

43. Комиссар также поинтересовался результатами расследования по делу о похищении Идриса Цидзоева, который был похищен из своего дома в Малгобеке (Ингушетия) 26 мая 2009 г. и по сей день числится пропавшим без вести. Как известно Комиссару, данное расследование ведется Главным следственным управлением по Северо-Кавказскому федеральному округу. По сведениям должностных лиц, участвующих в следствии, после процедур опознания предварительная информация о причастности работников оперативно-розыскного бюро (ОРБ-2) Главного управления министерства внутренних дел по Северо-Кавказскому федеральному округу в Грозном (Чечня) не подтвердилась⁹.

⁹ Данный случай освещался Диком Марти (*Dick Marty*), докладчиком Комитета Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) по юридическим вопросам и правам человека. Согласно отчетам, на которые г-н Марти ссылается в приложении ко Второму информационному докладу (AS/Jur (2009)43), автомобиль, соответствующий описанию, представленному свидетелем похищения — братом Идриса Цидзоева, был остановлен милицией; работник милиции из Малгобека осуществил проверку документов, в ходе которой выяснилось, что один из пассажиров автомобиля является старшим офицером ОРБ-2; следует отметить, что ОРБ-2 также фигурировало в некоторых более ранних докладах, описывающих серьезные нарушения прав

44. Некоторые из официальных лиц — собеседников Комиссара отмечали, что зачастую заявления о том, что те или иные люди были остановлены, задержаны или похищены сотрудниками милиции (полиции), при проверке не подтверждались, а позднее выяснялось, что такие «задержания» и похищения в действительности осуществлялись участниками незаконных вооруженных формирований. По данным чиновников, в ряде случаев при похищении людей в Чечне, Ингушетии и Дагестане на похитителях была форма сотрудников правоохранительных органов; иногда боевики также носили форму работников ФСБ.

45. Чеченские власти и уполномоченный по правам человека в Чеченской Республике поделились с Комиссаром своими опасениями, связанными с отсутствием прогресса в установлении всех фактов об имевших место исчезновениях и пропажах людей, которые считаются погибшими в результате военных действий в Чеченской Республике.

46. В ряде жалоб, направленных Комиссару, говорится о применении пыток и жестоким обращении с лишенными свободы лицами в различных частях Северного Кавказа. Полученные Комиссаром сведения о случаях жестокого обращения носят серьезный характер и требуют решительных действий со стороны властей. В большинстве случаев речь идет о жестоком обращении со стороны сотрудников правоохранительных органов, однако некоторые жалобы касаются и физического насилия, применяемого работниками следственных изоляторов (СИЗО). Комиссар также получил от адвокатов лиц, содержащихся под стражей, некоторые документы, свидетельствующие о бездействии органов прокуратуры, которое продолжается, невзирая на недвусмысленные заявления и иную информацию о жестоком обращении¹⁰.

47. Комиссар также отметил деятельность в РФ общественных наблюдательных комиссий. В настоящее время Совет Европы ведет работу по подготовке анализа осуществимости полномасштабного проекта по сотрудничеству в целях поддержки указанных комиссий и содействия их развитию. Как и в случае с Европейским комитетом по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижительного обращения или наказания (ЕКПП), такие организации играют важную превентивную роль, а поскольку они располагаются на территории Российской Федерации, их представители могут более регулярно посещать места лишения свободы. Для того, чтобы общественные наблюдательные комиссии могли эффективно осуществлять свои функции, компетентные органы власти должны предоставить в их распоряжение необходимые средства и гарантировать им соответствующий допуск¹¹.

Заключения и рекомендации

48. Комиссар крайне обеспокоен поступающими заявлениями и иной информацией об имеющих на Северном Кавказе место похищениях, исчезновениях людей и случаях жестокого обращения с лицами, лишенными свободы. Несмотря на то, что за последние несколько месяцев в Чечне произошло сокращение числа похищений и исчезновений (по сравнению с 2009 г.), ситуация по-прежнему остается весьма напряженной.

49. Комиссар хотел бы в очередной раз подчеркнуть, что исчезновение человека не по своей воле является серьезным нарушением его прав. Такие трагедии имеют далеко идущие негативные последствия. Исчезновения резко отрицательно влияют на общество, особенно на положение родственников и друзей лиц, пропавших без вести,

человека (напр., см. третье заявление Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижительного обращения или наказания в отношении Чеченской Республики (CPT/Inf (2007)17), сделанное 13 марта 2007 г.).

¹⁰ В одном из указанных случаев адвокат не имел доступа к своему подзащитному, который предположительно подвергался физическому насилию. В своем ответе на жалобу адвоката соответствующие властные органы признавали незаконность недопущения адвоката к подзащитному, однако утверждали, что применение физической силы по отношению к подзащитному в соответствующем учреждении не выходило за рамки существующих законодательных норм, и отмечали, что жалоба в этом отношении удовлетворена не будет. По всей видимости, попытки оценить необходимость и адекватность применения физической силы в конкретных обстоятельствах не предпринимались.

¹¹ В Управление Комиссара поступил ряд жалоб в связи с тем, что члены общественной наблюдательной комиссии не были допущены в места лишения свободы в Ингушетии и (или) столкнулись с задержками и препятствиями при осуществлении своей деятельности.

поскольку первые страдают от отсутствия сведений о судьбе близкого им человека и от равнодушия властей. Отсутствие информации в таких случаях может вызвать у близких пропавшего человека длительный стресс, лишив их возможности вести нормальную жизнь¹². Комиссар глубоко убежден в том, что, как бы ни была страшна правда о преступлениях прошлого — как недавнего, так и отдаленного, — она должна быть обнародована с целью содействия примирению сторон конфликта и соблюдения принципов верховенства права.

50. Комиссар поддерживает предложение Совета при президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека о создании межведомственной комиссии по установлению местонахождения похищенных и без вести пропавших в ходе проведения контртеррористических операций на Северном Кавказе.

51. Комиссар подчеркивает важность систематического практического применения правил, запрещающих работникам правоохранительных органов ношение масок и нестандартной формы без знаков отличия, а также использование автомобилей без номерных знаков в ходе следственных действий. Ношение масок допустимо лишь в исключительных случаях сообразно обстоятельствам. Комиссар также вновь призывает следовать своей рекомендации в адрес российских властей о подписании и ратификации Конвенции ООН для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, которая вступила в силу в конце 2010 г.¹³.

52. Одна из мер по предотвращению пыток и жестокого обращения со стороны представителей государственной власти в местах лишения и ограничения свободы — регулярное посещение мест заключения независимыми экспертами, в том числе делегациями Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижительного обращения или наказания. Отчеты ЕКПП не только правдиво отражают ситуацию, которая обычно не привлекает достаточного общественного внимания, но и предлагают эффективные рекомендации по предотвращению жестокого обращения и обеспечению гарантии безопасности для лишенных свободы лиц в контексте любых политических дискуссий на указанную тему. В целом Комиссар призывает руководство Российской Федерации предпринять шаги по обнародованию всех отчетов ЕКПП и их широкому распространению среди всех заинтересованных лиц.

53. Наконец, Комиссар обращает внимание на необходимость соблюдения принципа, согласно которому доказательства, полученные в результате жестокого обращения и применения иных незаконных мер, признаются в уголовном судопроизводстве недопустимыми, что также отражено в действующем законодательстве Российской Федерации¹⁴.

III. Борьба с безнаказанностью

54. Оценивая ситуацию с правами человека на Северном Кавказе, как ныне действующий Комиссар, так и его предшественник неоднократно указывали на недостаточную эффективность расследований в области нарушений прав человека, в частности в тех случаях, когда к совершению таких преступлений предположительно причастны сотрудники правоохранительных органов и органов безопасности. Выше уже говорилось о значительном (и растущем) числе решений Европейского суда по правам человека в отношении Чечни, а в последнее время также и Ингушетии. Установленные факты нарушения прав человека включают убийства, неизбирательное применение силы, незаконное задержание, пытки или жестокое обращение со стороны работников силовых органов, а также неэффективность официального расследования этих преступлений. Многие из указанных случаев относятся к событиям, имевшим место около десяти лет назад. Однако направляемые Комиссару заявления о нарушении на Северном Кавказе статей 2 и 3

¹² Европейский суд по правам человека неоднократно устанавливал факты нарушения статьи 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в отношении семей лиц, «пропавших без вести», вследствие эмоционального расстройства и переживаний, вызванных у членов семьи исчезновением родственника. Действительно, Комиссар встречался с матерями пропавших без вести — их другие сыновья находились в заключении и предположительно подвергались жестокому обращению; женщины подтвердили, что они особенно тяжело переживали исчезновение сына (сыновей).

¹³ Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений утверждена Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 2006 г. и вступила в силу 23 декабря 2010 г.

¹⁴ См., напр., статьи 7, 9 и 75 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод связаны и с менее отдаленным прошлым: регулярно поступает информация, свидетельствующая о неэффективности мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в совершении сравнимых по тяжести преступлений, что указывает на нерешенную проблему безнаказанности. Необходимо тщательно изучить этот вопрос и принять все меры по его разрешению.

55. Российские власти утверждают, что исполнение решений ЕСПЧ по делам о событиях в Чечне является одной из приоритетных задач государства. В этой связи органы власти России предприняли ряд мер, направленных на повышение эффективности работы следственных органов. Следственный комитет РФ в соответствии с указом президента Российской Федерации от 27 сентября 2010 г. в настоящее время является полностью отдельной структурой. Следственные комитеты также учреждены на уровне субъектов федерации.

56. Комиссар отмечает тесное сотрудничество Следственного комитета и Совета Европы, в том числе двусторонние консультации и иную деятельность по изучению практики Европейского суда по правам человека с участием работников следственных органов. Программа взаимодействия включает посещение других европейских регионов, страдающих от вооруженных конфликтов и актов терроризма, с целью развития сотрудничества и диалога с компетентными следственными органами¹⁵, а также обмена накопленным опытом.

57. По данным Комиссара следственные органы предприняли шаги по улучшению взаимодействия с потерпевшими и их родственниками. Кроме того, Следственное управление СК по Чеченской Республике реализует комплексную программу по организации работы с потерпевшими, включающую регулярные встречи, цель которых — информировать потерпевших о ходе следствия и дать им возможность задать интересующие их вопросы и озвучить опасения и (или) предложения. Глава Следственного управления СК по Чеченской Республике также распорядился о регулярном предоставлении потерпевшим подробных отчетов о следствии и его результатах. Верховный Суд Российской Федерации принял постановление «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве». Безусловно, это необходимые и позитивные изменения, которые отвечают общепризнанным стандартам участия потерпевших в уголовном процессе, например, Рекомендациям Комитета министров Совета Европы по искоренению безнаказанности за серьезные нарушения прав человека¹⁶.

58. В своем отзыве на предыдущий доклад Комиссара российские власти заявили, что в 2007—2009 гг. 53 сотрудника правоохранительных органов Чеченской Республики были приговорены к различным мерам наказания за совершение противоправных деяний в связи с исполнением своих профессиональных обязанностей. В ходе визита Комиссар получил от руководства Ингушетии данные о недавних увольнениях сотрудников правоохранительных органов, причастных к незаконной деятельности. Прокурор Ингушетии также отметил, что в 2010 г. в Следственный комитет было направлено 48 дел, а в отношении должностных лиц, превысивших свои полномочия, было инициировано уголовное производство (по информации на 18 мая 2011 г. в текущем году такие дела возбуждены не были). Однако характер преступлений, совершенных должностными лицами, и объем возложенного на них наказания не уточняется (это относится ко всем северокавказским республикам).

59. Что касается исполнения решений Европейского суда по правам человека, то Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) одобрила усилия российских властей по незамедлительной выплате потерпевшим финансовой компенсации и повышению эффективности расследований в тех случаях, когда Судом был установлен факт ненадлежащего ведения следствия. При этом, однако, ПАСЕ отметила отсутствие значимых положительных сдвигов в этой сфере и выразила сожаление о том, что специальные отделы, созданные в рамках следственных комитетов, по-прежнему не разрешили все проблемы сотрудничества и координации деятельности различных служб. ПАСЕ также обратила внимание на то, что «климат безнаказанности, описанный в постановлениях ЕСПЧ, а также пассивность властей, существенно подрывают доверие населения к правоохранительным

¹⁵ Комитет исторических расследований Северной Ирландии.

¹⁶ Рекомендации приняты Комитетом министров Совета Европы 30 марта 2011 г.

органам и институтам государственной власти в целом и еще сильнее закручивают порочную спираль насилия»¹⁷. Следует признать, что в своем решении от 8 июня 2011 г. Комитет министров Совета Европы выражает серьезное беспокойство в связи с отсутствием каких-либо убедительных результатов некоторых расследований, которые были возобновлены во исполнение решений Суда, — особенно это касается тех преступлений, к совершению которых предположительно причастны сотрудники силовых органов¹⁸.

60. Комиссар отмечает, что некоторые российские НПО выступили с инициативой по организации проверок ведущихся в настоящее время расследований по делам о похищениях и исчезновениях людей. Одна из таких организаций — МРОО «Комитет против пыток», участвующий в мониторинге соблюдения прав человека в Чеченской Республике (см. также пункт 72 ниже)¹⁹. Указанные организации располагают данными о различных недочетах, допущенных в рамках следствия. Основным недостатком, о котором неоднократно упоминается в отчетах МРОО, является «неудовлетворительная работа сотрудников органов внутренних дел, которые систематически не выполняют поручения следователей, а также неспособность руководства следственных органов исправить сложившуюся ситуацию»²⁰.

61. МРОО «Комитет против пыток» заявляет о различных препятствиях при проведении расследований, в том числе ссылаясь на случай с Заремой Гайсановой²¹, штатной сотрудницей Датского совета по беженцам, которая была похищена в Грозном 31 октября 2009 г. По данным комитета, запросы, направленные следователями в адрес работников правоохранительных органов (органов внутренних дел) и содержащие требования о проведении различных следственных действий, были оставлены без ответа. По имеющимся сведениям не были выполнены и неоднократные распоряжения следователей о вызове в суд свидетелей, являющихся сотрудниками определенных правоохранительных органов. Отвечая на вопросы Комиссара о данном деле, работники соответствующих следственных структур заявили, что похищение произошло в течение крайне сложного периода 2009 г., когда сами сотрудники правоохранительных органов часто подвергались нападениям. Согласно утверждению властей, заявленный матерью г-жи Гайсановой факт нахождения потерпевшей в момент похищения в месте проведения операции правоохранительных органов не установлен. Круг фигурантов по делу был расширен, и в качестве свидетеля был допрошен в том числе глава республики. Следствие по делу ведется Третьим специальным отделом Следственного управления СК по Чеченской Республике. Преступление до сих пор не раскрыто, и г-жа Гайсанова по-прежнему числится пропавшей без вести²².

62. В ходе встречи с главой Следственного комитета Российской Федерации Александром Бастрыкиным в декабре 2010 г. Комиссар поднял вопрос о похищении в декабре 2009 г. российского гражданина, который предположительно свыше четырех месяцев незаконно удерживался преступниками в подвале здания, расположенного на территории одного из правоохранительных ведомств Чеченской Республики. При содержании под стражей потерпевший, согласно заявленным данным, подвергался физическому насилию. Комиссар выразил удовлетворение по поводу передачи дела на расследование в вышестоящую инстанцию — Главное следственное управление по Северо-Кавказскому федеральному округу. Несмотря на некоторые положительные результаты, представители потерпевшего отмечали, что следствие по-прежнему сталкивается с трудностями. Особенно это касалось причастного к совершению преступления правоохранительного органа, который должен был оказывать содействие в проведении расследования.

¹⁷ См. Резолюцию 1738(2010), Средства правовой защиты в случаях нарушения прав человека в Северо-Кавказском регионе, Парламентская ассамблея Совета Европы.

¹⁸ [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2011\)1115&Language=lanEnglish&Ver=immediat&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2011)1115&Language=lanEnglish&Ver=immediat&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383)

¹⁹ Парламентская ассамблея Совета Европы в 2011 г. [наградила](#) МРОО «Комитет против пыток» премией «Права человека» за заслуги в деле оказания помощи людям, пострадавшим в результате серьезных нарушений прав человека, и особенно за деятельность организации на территории Чеченской Республики.

²⁰ <http://www.memo.ru/2011/04/20/pc/okpp.html>

²¹ Данный случай освещался Диком Марти, докладчиком Комитета Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) по юридическим вопросам и правам человека.

²² В своем письме руководителю МРОО «Комитет против пыток» заместитель прокурора Чеченской Республики охарактеризовал расследование по данному делу как неэффективное; см. также пункт 63 и след. сноску.

63. Комиссар ознакомился с некоторыми документами, свидетельствующими о различных препятствиях, с которыми вынуждены бороться органы следствия и прокуратуры при расследовании серьезных преступлений, в тех случаях когда к их совершению предположительно причастны сотрудники правоохранительных органов²³. Одной из проблем, имевших широкий резонанс в связи с расследованиями, возобновленными в рамках исполнения решений Европейского суда по правам человека, был затрудненный доступ к архивам военных частей, участвовавших в предыдущих контртеррористических операциях на территории Чеченской Республики. Отмечались также помехи и задержки, чинимые правоохранительными органами по отношению к ведущим следствие сотрудникам, что негативно сказалось на текущих расследованиях по делам о серьезных преступлениях. Со своей стороны, органы прокуратуры отмечают значительные недочеты, допущенные при проведении некоторых расследований. Комиссар обсудил обозначенные в указанных документах проблемы с представителями следственных органов, которые постарались преуменьшить масштаб этих сложностей. Комиссар по-прежнему убежден, что перечисленные материалы определенно свидетельствуют об отсутствии сотрудничества между различными органами, что не может не снижать результативность проводимых расследований и эффективность наказания виновных.

64. Комиссар также провел консультации с представителями органов следствия и прокуратуры по вопросам расследования других серьезных преступлений, в том числе тех, которые обсуждались ранее (например, дело об убийстве Натальи Эстемировой в июле 2009 г.). Комиссар весьма обеспокоен отсутствием каких-либо ощутимых результатов расследований этих дел.

Заключения и рекомендации

65. Безнаказанность серьезных преступлений является одной из самых трудноразрешимых проблем в области защиты прав человека на Северном Кавказе и продолжает вызывать значительное беспокойство Комиссара.

66. Разумеется, существуют и некоторые положительные сдвиги, в том числе создание соответствующих структур Следственного комитета, поощрение участия потерпевших в уголовном судопроизводстве и вступление в силу различных нормативно-правовых актов, таких как постановление Пленума Верховного суда РФ «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» и предписания генерального прокурора и Следственного комитета в отношении осуществления следственных действий. Несмотря на указанные меры системного, законодательного и регулятивного порядка, сведения, собранные в ходе визита, убеждают Комиссара в том, что в действительности ситуация по сравнению с сентябрем 2009 г. изменилась незначительно.

67. Комиссар считает, что структуры Следственного комитета на различных уровнях (на федеральном уровне и уровне республик, областей и иных субъектов федерации) обладают необходимым профессионализмом для расследования сложных уголовных дел. Однако, как признают сами работники Следственного комитета, во многих случаях расследование ведется в буквальном смысле бесконечно и не приносит каких-либо результатов. Более того, Комиссар выражает серьезные сомнения относительно степени эффективности сотрудничества между ведущими следствие ведомствами и правоохранительными органами, сотрудники которых причастны к совершению преступлений.

68. Комиссар подчеркивает важность соблюдения ключевых принципов эффективного расследования при проведении следственных действий в отношении нарушений представителями власти прав человека, в частности права на жизнь (статья 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод) и положений о запрещении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения (статья 3

²³ См., например, статью заместителя главы Следственного управления по Чеченской Республике, опубликованную в Вестнике Следственного комитета за август 2010 г., письмо главы Следственного управления по Чеченской Республике министру внутренних дел Чеченской Республики от 17 августа 2010 г., а также письмо заместителя прокурора Чеченской Республики председателю МРОО «Комитет против пыток» от 11 марта 2011 г.

Конвенции). Следует также учитывать практику Европейского суда по правам человека²⁴. Одной из наиболее важных составляющих является независимость; это основополагающий принцип, который гласит, что следователи должны быть независимы от лиц, предположительно причастных к совершению расследуемого преступления. Расследование должно быть тщательным и включать оценку адекватности применения в ходе следствия силы и иных мер воздействия, основанную на обстоятельствах конкретного дела. Необходимо предпринять все разумные шаги для формирования доказательной базы, в том числе путем проведения опознаний и допросов предполагаемых преступников, свидетелей и потерпевших (в случаях возможного нарушения статьи 3), наложения ареста на оружие или оружие, использованное при совершении преступления, а также, при необходимости, посредством получения данных судебной экспертизы (СМЭ и вскрытия). Расследование должно носить комплексный характер и способствовать установлению всех имеющих значение фактов и обстоятельств, свидетельствующих о совершении преступления. Расследование также должно осуществляться своевременно и по возможности быстро, без каких-либо неоправданных задержек. И наконец, необходимо обеспечить надлежащий общественный контроль над проведением расследования, а также предоставить потерпевшему либо его правопреемнику (правопреемникам) право на участие в разбирательстве в той мере, в какой это необходимо для обеспечения его (их) интересов.

69. Понимание международных принципов эффективного расследования и их практическое применение работниками компетентных органов на всех уровнях является необходимым, хотя и не достаточным условием обеспечения результативности следственных действий в отношении возможных серьезных нарушений, совершенных представителями государственных органов. Как показывает опыт Комиссара, основой проведения эффективного следствия является наличие соответствующей политической воли. Исходя из имеющейся в его распоряжении информации, полученной в том числе по итогам поездки на Северный Кавказ и в ходе подробных бесед с представителями органов власти и гражданского общества, Комиссар считает отсутствие решимости одним из главных препятствий для привлечения виновных к ответственности в тех случаях, когда к совершению преступления предположительно причастен кто-либо из государственных служащих. В этой связи особую значимость приобретает необходимость однозначного заявления со стороны российского руководства о недопустимости безнаказанности за преступления.

70. Следует не только указывать работникам следственных органов, прокуратуры и судебной системы на важность возложенных на них обязанностей, но и поощрять добросовестное и беспристрастное выполнение ими своих функций. Разумеется, следственные органы при этом должны обладать необходимыми возможностями и полномочиями по обеспечению полноценного сотрудничества с правоохранительными органами и силовыми структурами, сотрудники которых могут быть причастны к совершению соответствующих неправомερных деяний. Кроме того, при наличии доказанного факта нарушения права на жизнь или положения о запрещении пыток виновные должны понести соответствующее уголовное наказание; невыполнение этих рекомендаций будет способствовать укреплению климата безнаказанности.

71. Комиссар также поддерживает рекомендации Совета при президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, в том числе инициативу по созданию напрямую подотчетных федеральным органам власти следственных групп с целью более эффективного расследования преступлений, имевших широкий общественный резонанс (например, совершенных в отношении общественных деятелей, активистов гражданского общества, журналистов и адвокатов), и установления личностей заказчиков и исполнителей этих преступлений.

²⁴ См. также Рекомендации Комитета министров Совета Европы по искоренению безнаказанности за совершение серьезных преступлений, нарушающих права человека.

IV. Положение правозащитников

72. Похищение и убийство в 2009 г. в Чечне одного из ведущих сотрудников ПЦ «Мемориал» — Натальи Эстемировой и последовавшие за этим убийства и исчезновения членов других правозащитных и благотворительных организаций создали неблагоприятные условия для деятельности правозащитников на Северном Кавказе. В результате убийств и угроз в адрес других штатных сотрудников ПЦ «Мемориал» организация была вынуждена приостановить свою деятельность в Чечне на полгода и возобновила ее лишь в конце 2009 г. Под руководством МРОО «Комитет против пыток» несколько ведущих российских неправительственных правозащитных организаций подписали меморандум о создании мобильных групп для работы в Чечне на основе принципа ротации. Указанные группы проводят независимые расследования нарушений прав человека в Чеченской Республике и предоставляют юридическую помощь потерпевшим (см. также пункты 60 и 61 выше).

73. За период, миновавший со времени предыдущего визита Комиссара в 2009 г., общая обстановка, в которой работают правозащитники на Северном Кавказе, изменилась незначительно. Участники правозащитной деятельности по-прежнему подвергаются запугиванию и давлению, и некоторые из них могли бы с полным основанием сказать, что рискуют жизнью, продолжая работу в некоторых сферах.

74. При проведении консультаций с представителями органов власти на Северном Кавказе Комиссар неизменно подчеркивал важность создания безопасной и благоприятной обстановки для деятельности правозащитников и охраны их жизни. Комиссар выражает особую обеспокоенность в связи с тем, что со стороны некоторых должностных лиц продолжают поступать негативные заявления в адрес правозащитных организаций²⁵. Комиссар подчеркивает неприемлемость устоявшегося мнения о том, что правозащитные НПО являются «врагами государства». Такой подход не только формирует негативные стереотипы и предрассудки в отношении правозащитников в целом, но и может привести к определенным проблемам и трудностям, препятствующим эффективному осуществлению правозащитной деятельности.

75. В управление Комиссара поступали заявления о том, что некоторые случаи нападения на правозащитников не были должным образом расследованы. Более того, правозащитников самих обвиняли либо в поддержке экстремистских группировок, либо в участии в клеветнических кампаниях против властей²⁶. В своих беседах с соответствующими официальными лицами Комиссар подчеркивал, что нападения на правозащитников и угрозы в их адрес должны немедленно и безоговорочно осуждаться, при этом в обязанности компетентных органов власти должно входить обеспечение эффективного и надлежащего расследования таких случаев с целью привлечения к суду всех виновных лиц.

76. В ходе визита Комиссара в Северо-Кавказский федеральный округ некоторые должностные лица выражали скептицизм в отношении мотивов и эффективности работы неправительственных организаций в регионе. В частности, они указывали на фактические или предполагаемые неточности в отчетности о ситуации на местах, рассматривая это как признак недобросовестности соответствующих организаций. Со своей стороны, Комиссар пришел к выводу о том, что большинство неправительственных правозащитных организаций в действительности предоставляют достоверную информацию по различным вопросам, несмотря на ограниченные ресурсы и многие другие сложности (например, затрудненный доступ к информации), с которыми они сталкиваются при осуществлении своей деятельности.

77. Тем не менее, Комиссар отмечает, что местные власти, хотя и в разной степени, все же признают положительную роль НПО и их вклад в содействие миру и примирению в регионе. Их основная заслуга — меры по обеспечению реинтеграции в общество бывших боевиков и лиц, желающих отказаться от участия в незаконных вооруженных формированиях, а также деятельность по поддержке их семей и вовлечению

²⁵ См., например, интервью с президентом Чеченской Республики Рамзаном Кадыровым на телеканале «Грозный» от 3 июля 2010 г.

²⁶ Так, глава Чеченской Республики инициировал возбуждение против Олега Орлова, председателя ПЦ «Мемориал», двух дел (гражданского и уголовного) в связи с заявлениями, сделанными г-ном Орловым по поводу убийства Натальи Эстемировой. Однако 14 июня 2011 г. г-н Орлов был оправдан и уголовные обвинения в клевете были сняты.

молодых людей в социальную и образовательную активность различного рода. Такие шаги предотвращают попадание молодежи в сети вербовщиков.

78. Комиссар ранее уже рекомендовал проведение постоянного диалога между представителями власти и неправительственными правозащитными организациями. Содержательный и конструктивный диалог со всеми организациями гражданского общества, независимо от оценок последними действий властей или государственной политики, является важным инструментом снятия напряженности на Северном Кавказе. Схожую позицию занял президент Медведев 19 мая 2010 г. во время встречи с общественными организациями Северного Кавказа, на которой президент призвал местные власти к сотрудничеству с такими организациями²⁷.

79. Помимо консультаций с правозащитными организациями, Комиссар также провел подробные беседы с региональными уполномоченными по правам человека, которые поделились с ним своим пониманием чрезвычайно сложной обстановки, формирующей условия их деятельности. Комиссар отмечает, что эффективность работы правозащитников в регионе во многом обусловлена степенью их независимости и отношением местных властей к институту уполномоченного по правам человека как таковому. В ходе встречи Комиссар также призвал региональных уполномоченных по правам человека играть более активную роль в информировании населения соответствующих региональных субъектов о стандартах в области прав человека и обеспечении уважения к ним. Комиссар отметил особую важность работы в указанном регионе специального института уполномоченных по правам ребенка.

Заключения и рекомендации

80. Правозащитники по-прежнему сталкиваются с серьезными препятствиями при выполнении своей работы и вынуждены подвергаться значительному риску. В тех ситуациях, когда осуществление правозащитной деятельности является особенно сложным, крайне важно создать соответствующие условия для свободного и беспрепятственного выполнения своих обязанностей лицами и организациями, контролирующими соблюдение прав человека. Любые покушения на безопасность таких лиц должны эффективно расследоваться, а виновные — привлекаться к уголовной ответственности с применением соответствующих санкций. Случаи запугивания, притеснения и угроз в отношении правозащитников также должны однозначно осуждаться.

81. Несмотря на скептическое отношение некоторых чиновников к мотивам и эффективности работы неправительственных организаций, с которым зачастую сталкивался Комиссар, официальные лица тем не менее признают важность привлечения различных институтов гражданского общества к процессу примирения на Северном Кавказе. В свою очередь, Комиссар хотел бы особо выделить правозащитные организации, ведущие самоотверженную работу в регионе, несмотря на существующие трудности и риски.

82. Комиссар также хотел бы подчеркнуть принцип, согласно которому физические лица, самостоятельно либо совместно с другими лицами выступающие в защиту прав человека или иным образом содействующие достижению указанной цели, должны иметь право на свободное осуществление такого рода деятельности; любое давление на них должно быть исключено. Комиссар вновь призывает следовать своей рекомендации о необходимости создания безопасных и благоприятных условий для работы неправительственных правозащитных организаций и обеспечения их безопасности в соответствии с международными стандартами. Постоянный и открытый диалог между властями и различными организациями гражданского общества, в том числе правозащитными НПО, играет особую роль в предотвращении и сведении к минимуму отрицательных последствий кризиса, а также в содействии миру и примирению в регионе.

83. Наконец, Комиссар хотел бы подчеркнуть, что будет и в дальнейшем пристально следить за ситуацией в Российской Федерации в целом и в Северо-Кавказском федеральном округе в частности и содействовать эффективному внедрению стандартов Совета Европы в области защиты прав человека в соответствии со своими полномочиями в

²⁷ <http://www.kremlin.ru/transcripts/7792>

качестве независимого и беспристрастного органа Совета Европы. Комиссар выражает готовность продолжать конструктивный диалог с российскими властями с целью оказания им поддержки в улучшении ситуации с учетом предложенных в данном докладе рекомендаций.