

РОССИЯ И СОВЕТ ЕВРОПЫ: ПРОБЛЕМА СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Аннотация. В статье представлен анализ особенностей политико-правового сотрудничества Российской Федерации и Совета Европы по вопросам соблюдения прав человека в Чеченской Республике на основе рекомендаций и резолюций Парламентской Ассамблеи Совета Европы, отчетов Комиссара Совета Европы по правам человека, заявлений Европейского комитета по предупреждению пыток и официальных отчетов Российской Федерации.

Ключевые слова: права человека, Совет Европы, Чеченская Республика, специальная операция на Северном Кавказе.

Abstract. This article is devoted to the analysis of peculiarities of political and law cooperation between the Russian Federation and the Council of Europe on the problem of human rights' protection in Chechen Republic based on the recommendations and resolutions of Parliamentary Assembly of the Council of Europe, reports of Commissioner of the Council of Europe for human rights, statements of European Committee for Prevention of Tortures, and official documents of the Russian Federation.

Key words: Human rights, Council of Europe, Chechen Republic, special operation on the North Caucasus.

События, происходившие в Чеченской республике (ЧР) в 1994–1996 гг. и 1999–2001 гг., оказали значительное влияние на отношения России и Совета Европы, во многом усложнив их.

Еще до вступления нашего государства в данную международную организацию Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) в феврале 1995 г. приостановила рассмотрение заявки России на вступление в связи с событиями в Чечне [1]. Ассамблея посчитала, что «хотя политический конфликт между Чечней и центральными властями Российской Федерации является внутренним делом, применяемые этими властями методы представляют собой нарушение международных обязательств России» [2, с. 307].

Российская Федерация стала одной из 10 стран-членов Совета Европы, подверженной процедуре мониторинга со стороны ПАСЕ. По этой причине делегации Совета Европы стали осуществлять регулярные визиты в Россию и приступили к так называемому диалогу с властью и представителями гражданского общества [3]. Генеральный секретарь Совета Европы регулярно публикует доклады о положении в Чеченской Республике, Комитет министров включает положение в Чечне в повестку заседаний. Ситуация в Чечне остается одним из приоритетных вопросов Уполномоченного Совета Европы по правам человека. Три докладчика, назначенные Парламентской ассамблеей Совета Европы, поддерживают регулярный контакт с российскими властями и периодически посещают Чечню и Ингушетию [4]. Кроме этого, Северный Кавказ регулярно посещают представители Европейского комитета по предупреждению пыток (ЕКПП), действующего на основании Европейской конвенции о предупреждении пыток 1987 г.

В связи с началом антитеррористической операции в Чеченской Республике в 1999 г. Северо-Кавказский регион оказался в центре пристального

внимания Совета Европы. ПАСЕ приняла значительное число резолюций и рекомендаций, в которых содержалась критическая оценка ситуации с правами человека в регионе. С одной стороны, Ассамблея признавала «право России охранять свою территориальную целостность, бороться с терроризмом и преступностью и защищать свое население, включая население Чечни и соседних республик и областей, от террористических нападений и актов бандитизма». Вместе с тем осуждалось, «как полностью неприемлемое, нынешнее ведение военной операции в Чечне и ее трагические последствия для большей части населения республики» [5, с. 322].

Официальная Москва была разочарована отношением Совета Европы к чеченскому кризису. По заявлению Государственной думы, органы государственной власти Российской Федерации внимательно отнеслись к Рекомендации ПАСЕ 1444 (2000) и предприняли конкретные шаги, подтверждающие добрую волю, открытость и готовность российской стороны к диалогу. Однако обсуждение вопроса о ситуации в Чеченской Республике на весенней сессии ПАСЕ показало, что многие члены Ассамблеи явно недооценивают масштабы угрозы, исходящей от терроризма, опираются на одностороннюю информацию, подвержены эмоциям¹.

Следует сказать, что руководство страны предприняло определенные шаги по созданию реально действующего механизма решения проблем, касающихся прав человека в Чечне. Было создано Бюро специального представителя Президента РФ по соблюдению прав и свобод человека и гражданина в Чеченской Республике (с. Знаменское, Чечня), в рамках которого были организованы приемы граждан в большинстве районов Чечни, регистрировались жалобы на нарушения прав человека, был составлен список лиц, пропавших без вести [6]. С февраля 2000 г. по июнь 2002 г. должность Специального представителя занимал Владимир Каламанов. В июле 2002 г. его сменил Абдул-Хаким Султыгов [7].

В состав Бюро вошли три эксперта Совета Европы. Было открыто 12 общественных приемных Бюро, в которые поступило 930 заявлений об исчезновении людей. Было установлено местонахождение 384 человек, из которых 18 погибли. По фактам исчезновения людей было заведено 577 уголовных и розыскных дел. Создана специальная группа по розыску без вести пропавших мирных граждан Чечни.

Кроме того, была создана совместная рабочая группа «Бюро В. А. Каламанова – Генеральная прокуратура» для координации деятельности по рассмотрению жалоб и заявлений жителей Чечни о неправомерных действиях военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов. Распоряжением главы администрации Чеченской Республики назначен Уполномоченный по защите прав детей Чеченской Республики².

В 2000 г. ПАСЕ в Резолюциях 1221 и 1227 осудила продолжающиеся бомбовые удары федеральных сил в Чеченской Республике, произвольные

¹ Заявление Государственной Думы о позиции Парламентской Ассамблеи Совета Европы по вопросу о ситуации в Чеченской Республике. Москва, 12 апреля 2000 г.

² Ответ официального представителя МИД России А. В. Яковенко на вопрос агентства «Интерфакс» в связи с сообщениями о договоренности России и Совета Европы о проведении временных целевых миссий европейских экспертов в Чечне в 2004 году. МИД России 122-26-01-2004.

аресты, исчезновение людей, мародерство, ограничение свободы СМИ. Ассамблея также призвала государства-члены Совета Европы обратиться в Европейский суд по правам человека в соответствии со ст. 33 Европейской конвенции для начала процесса против Российской Федерации [8]. ПАСЕ призвала Россию использовать политические методы урегулирования конфликта, исследовать все места массового захоронения гражданского населения (Алхан-Юрт, Старопромысловский район, Алди) и предать виновных военных суду и др. [9].

В 2001 г. в Резолюции 1240 и Рекомендации 1498 ПАСЕ сохранила критическую оценку действий федеральных властей в Чечне [10].

10 июля 2001 г. Европейский комитет по предупреждению пыток сделал публичное заявление, содержащее резко негативную оценку сотрудничества России с Комитетом по вопросам обеспечения прав человека в Чеченской Республике.

Поводом для обвинения в «провале» сотрудничества послужило необъективное, по мнению Комитета, расследование событий, имевших место в с. Чернокозово в декабре 1999 г. – начале февраля 2000 г., а также других случаев жестокого обращения с лицами, лишенными свободы на территории Чеченской Республики. Кроме этого, ЕКПП был не удовлетворен предоставленной российской стороной информацией о ходе расследования по факту обнаружения в феврале 2001 г. массового захоронения под Ханкалой¹.

В 2002 г. критическая позиция ПАСЕ по отношению к России была изменена. На январской сессии 2002 г. ПАСЕ приняла Резолюция 1270 (2002), в которой поддержала идею создания консультативного совета, включающего все социальные группы и ассоциации, представителей органов власти Чечни и России, с целью выработки предложений по демилитаризации Республики и установлению демократических процедур, инициативу В. В. Путина о начале переговоров с представителями Масхадова [11].

Осенью 2002 г. по инициативе А.-Х. Султыгова был разработан договор «Об общественном согласии в Чеченской Республике». В течение короткого периода времени Договор подписали более 400 представителей политических партий, общественных организаций, трудовых коллективов. Разработка и подписание Договора сыграли большую роль в подготовке и проведении референдума по принятию Конституции Чеченской Республики [12].

В 2003 г. ПАСЕ вновь выступила с острой критикой ситуации с правами человека на Северном Кавказе. Российские власти обвиняли в неспособности урегулировать конфликт политическими средствами, эффективно противодействовать исчезновению людей и расследовать совершенные преступления [13]. Кроме того, ПАСЕ обвинила Россию в приостановлении мандата экспертов ОБСЕ в Чечне и отсутствии эффективного сотрудничества России с ЕКПП [14].

Объективно следует отметить, что Вооруженные силы РФ и правоохранительные органы на территории Чеченской Республики получили ряд директив в отношении соблюдения прав и свобод граждан. В частности, была проведена работа по соблюдению личным составом федеральных сил действующего законодательства, прав и свобод человека, выполнению положений Конвенции. Кроме этого, был разработан и доведен до личного состава сов-

¹ Письмо зам. министра Е. Гусарова Министру юстиции РФ Ю. Я. Чайке.

местный приказ командующего ОГВ(с) в Северо-Кавказском регионе и военного прокурора ОГВ(с) № 98/110 от 23 апреля 2003 г., согласно которому введена в действие «Инструкция по взаимодействию должностных лиц и других военнослужащих ОГВ(с) с органами военной прокуратуры во время проведения специальных операций в Чеченской Республике, при задержании граждан и разрешению сигналов о совершенных преступлениях». Дополнительно утверждена и доведена до руководства силовых структур, действовавших в контртеррористической операции, директива РОШ № 2 от 26 августа 2003 г. «О порядке проведения специальных операций и оперативно-боевых мероприятий»¹. Кроме этого, был издан приказ № 80, согласно которому все военные подразделения, действующие на территории Чечни, должны иметь опознавательные знаки, а также приказ № 46, который требует присутствия прокурора при проведении обысков и проверке документов [4].

После принятия на всенародном референдуме Конституции в марте 2003 г. институт Специального представителя Президента РФ по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в ЧР был упразднен, а на базе Бюро по обеспечению его деятельности был сформирован Комитет Правительства ЧР по обеспечению конституционных прав граждан РФ, проживающих на территории ЧР, который в 2005 г. преобразован в Управление Президента Чеченской Республики по обеспечению конституционных прав граждан РФ, проживающих на территории ЧР [12].

Изменившаяся в 2003 г. ситуация в Республике потребовала пересмотра мандата экспертов Совета Европы, который уже перестал соответствовать задачам, стоящим перед федеральными и республиканскими властями. Теперь эксперты Совета Европы стали привлекаться по просьбе российской стороны к выполнению конкретных мероприятий в рамках реализации согласованной на 2004 г. программы сотрудничества для Чечни. Эта программа охватывает такие направления, как экспертиза законодательства ЧР, развитие местного самоуправления, психологическая и социальная реабилитация женщин и сирот, подготовка сотрудников правоохранительных органов, местной милиции и исправительных учреждений в области прав человека, проведение семинаров и обучение чеченских студентов по тематике прав человека и т.п. В этой связи можно говорить о том, что сотрудничество между Россией и Советом Европы вышло на более высокий уровень – от простого мониторинга в области прав человека к осуществлению реальных программ по налаживанию мирной жизни в Чечне и оказанию содействия в становлении республиканских органов власти и гражданского общества.

Значительный вклад в решение задачи правового просвещения и формирования гражданского общества в Чеченской Республике внесла совместная Программа сотрудничества России и Совета Европы по поддержанию демократических процессов в Чеченской Республике [15].

Несмотря на положительную динамику, 10 июля 2003 г. ЕКПП сделал повторное публичное заявление, в котором содержалась резко негативная оценка сотрудничества России с Комитетом в части, касающейся ситуации в Чеченской Республике. При этом ЕКПП, вопреки своему мандату, сосредото-

¹ Пятый периодический доклад Российской Федерации о соблюдении Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

чил основное внимание на характере спецопераций федеральных сил, ходе расследования дел в отношении российских военнослужащих, оценке шагов по политическому урегулированию в Чечне и т.д. Российская сторона отвергла обвинения ЕКПП¹.

В июле и сентябре 2004 г. Комиссар по правам человека Совета Европы Альваро Хиль-Роблес совершил официальный визит в Российскую Федерацию. В программу визита было включено посещение Чеченской Республики. В своем официальном отчете Альваро Хиль-Роблес нашел ситуацию в регионе трудной, отметил отсутствие восстановительных работ в г. Грозном, сложности с получением компенсации от государства, озвучил проблему исчезновения людей, безнаказанности, жестокого обращения с задержанными и др. [16].

После многочисленных террористических актов (убийство Президента А. Кадырова, захват двух самолетов 24 августа 2004 г., взрыв около станции метро «Рижская» в Москве, захват заложников в г. Беслане) позиция Совета Европы по отношению к России изменилась. Теперь ПАСЕ осуждала действия бандформирований и призывала официальные власти не допускать новой эскалации конфликта [17]. В Резолюции 1403 ПАСЕ, однако, отметила, что в расследовании совершенных преступлений было достигнуто мало прогресса, а комментарии, полученные от официальных властей, противоречивы и неполны [18].

На январской сессии 2006 г. ПАСЕ призвала Россию опубликовать все отчеты о визитах ЕКПП и отчеты России по принятым мерам для исправления ситуации, выразила сомнения в эффективности принимаемых мер по наведению порядка в Чечне, рекомендовала организовать дополнительный инструктаж для сотрудников правоохранительных органов в целях соблюдения с их стороны прав человека, поддержала деятельность НПО в регионе и выразила обеспокоенность принятым в России законом, регулирующим деятельность данных организаций, который может препятствовать их эффективной работе [19].

25–26 февраля 2006 г. Чеченскую Республику вновь посетил с официальным визитом Комиссар Совета Европы по правам человека Альваро Хиль-Роблес. В своем отчете он отметил улучшение материальной базы изолятора временного содержания в Чернокозово, реконструкцию Республики, подчеркнул важность расследования преступлений исчезновения людей и изучения мест массового захоронения людей, обратил внимание на необходимость исследования неизвестных эпидемий, решения экологических проблем, проблем безработицы, коррупции [20].

С 20 февраля 2006 г. в Чеченской Республике стал действовать институт Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике [12]. С 2006 г. Уполномоченный опубликовал три годовых отчета о проделанной работе и три специальных доклада, посвященных проблеме установления местонахождения похищенных и пропавших без вести граждан. В соответствии с докладами в Республике до сих пор не решена проблема похищения людей; расследование преступлений, произошедших во время контртеррористической операции, должным образом не проводится; межведомственная группа

¹ Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания. Справка МИД России. Октябрь 2003 г.

на федеральном уровне для расследования указанных преступлений, создание которой было предложено А. Кадыровым, не создана. Вследствие такого положения дел гражданское население ощущает собственную незащищенность, несостоятельность и коррумпированность республиканской и федеральной власти, нарастает апатия к происходящим мирным политическим процессам [21].

С 27 февраля по 1 марта 2007 г. новый Комиссар Совета Европы по правам человека Томас Хаммарберг находился с визитом в Чеченской Республике. Комиссар выразил удовлетворение значительным прогрессом в восстановлении чеченских сел и городов, в особенности г. Грозного. В то же время Томас Хаммарберг призвал власти продолжить работу по расследованию совершенных преступлений, в том числе внести ясность в многочисленные дела, касающиеся похищения граждан и все еще остающиеся нераскрытыми. Комиссар выразил поддержку идее создания Комиссии по контролю над сбором информации по исчезновениям людей. Эта Комиссия должна будет объединить в себе представителей федеральных и республиканских властей, гражданской общественности и экспертов. Комиссар выразил обеспокоенность серьезными проблемами в сегодняшнем функционировании системы правосудия Чеченской Республики. Во время посещения грозненской тюрьмы он убедился в существовании жестокого обращения и применения пыток в ходе следствия со стороны представителей правоохранительных органов как федерального, так и республиканского уровня [22].

13 марта 2007 г. ЕКПП сделал третье публичное заявление относительно ситуации в Чеченской Республике. Во время визита в Чечню в 2006 г. эксперты Комитета отметили прогресс в условиях содержания под арестом. Однако ЕКПП отметил, что сотрудники правоохранительных органов применяют пытки, незаконное задержание, а эффективное расследование данных фактов не проводится. После своих визитов в Российскую Федерацию в 2006 г. Комитет предоставил письменные замечания, однако реакция федеральных властей, по мнению ЕКПП, была несовместима с тяжестью обнаруженных на территории Чечни преступлений, что послужило поводом для обвинения в провале сотрудничества с российскими властями и последующего публичного заявления [23].

Сегодня ситуацию с соблюдением прав человека в Чеченской Республике нельзя оценивать однозначно. С одной стороны, открытое вооруженное противостояние прекращено. В регионе начато мирное строительство, улучшается социально-экономическая ситуация. С другой стороны, систематически происходят террористические акты в Чечне и Ингушетии, большинство случаев исчезновения людей по-прежнему не раскрыто, не исследуются места массовых захоронений людей, по заявлению Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике, директивы не выполняются на практике, а приказы не являются надежным средством защиты гражданского населения [20]. Проблема нарушения прав человека в Чеченской Республике активно используется международными институтами для небезосновательной критики правящего в России политического режима.

Отношения с ЕКПП осложнены бюрократической волокитой: официально взаимодействие с Комитетом должно находиться в ведении Министерства юстиции, однако Министерство иностранных дел ведет официальную переписку, каждый раз посылая официальные запросы в Минюст и МВД о ситуации в той или иной области. Эффективной межведомственной комис-

сии, о необходимости создания которой не раз заявлял МИД, до сих пор не существует.

В связи с этим необходимо организовать полномасштабное информационное освещение ситуации с правами человека на Северном Кавказе, расследовать все случаи нарушения прав человека и передать виновных в руки правосудия, а также создать эффективную межведомственную комиссию (Министерство юстиции, Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, федеральный и республиканские уполномоченные по правам человека) по взаимодействию с Европейским комитетом по предупреждению пыток.

Список литературы

1. Отношения России с Советом Европы в свете чеченской проблемы. К сообщению о визите на Северный Кавказ делегации Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) (по материалам Справочной службы ИТАР-ТАСС) // ИНФО-ТАСС. – 22.06.2000.
2. Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1055 по заявке России на вступление в Совет Европы в свете ситуации в Чечне от 2 февраля 1995 г. // Горшкова С. А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. – 1995. – Приложение № 4.
3. Council of Europe parliamentarians urge Russia to improve its democracy. 22.06.2005. – URL: <http://assembly.coe.int/ASP/Press/StopPressView.asp?ID=1655>
4. Российская Федерация: Чеченская Республика – «нормализация» в чьем представлении? «МЕЖДУНАРОДНАЯ АМНИСТИЯ» Индекс МА EUR 46/027/2004 (Для свободного распространения). Июнь 2004 г. – URL: <http://amnesty.org.ru/pages/ruseur460272004>
5. Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1444 «Конфликт в Чечне» от 27 января 2000 г. // Горшкова С. А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. – 2000. – Приложение № 9.
6. **Горшкова, С. А.** Европейские нормы по правам человека и усилия России по их соблюдению / С. А. Горшкова // ЖРП. – 2001. – № 6.
7. Российская Федерация: ответ Совета Европы на ситуацию в Чеченской Республике // Российская Федерация и Совет Европы. – 2004. – № 1. – С. 31–33.
8. Resolution 1221 (2000) Conflict in the Chechen Republic. Follow-up to Recommendations 1444 (2000) and 1456 (2000) of the Parliamentary Assembly. – URL: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta00/ERES1221.htm>
9. Resolution 1227 (2000) Conflict in the Chechen Republic: recent developments (follow-up to Recommendations 1444 (2000) and 1456 (2000) of the Parliamentary Assembly). – URL: <http://assembly.coe.int/documents/AdoptedText/TA00/ERES1227.htm>
10. Resolution 1240 (2001) Conflict in the Chechen Republic: recent developments; Recommendation 1498 (2001) Conflict in the Chechen Republic: recent developments. – URL: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta01/ERES1240.htm>
11. Resolution 1270 (2002) Conflict in the Chechen Republic. – URL: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA02/ERES1270.htm>
12. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике в 2006 году / Нухажиев Нурди Садиевич. – Грозный, 2007. – 216 с.
13. Resolution 1315 (2003) Evaluation of the prospects of a political solution to the conflict in the Chechen Republic. – URL: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta03/ERES1315.htm>
14. Resolution 1323 (2003) The human rights situation in the Chechen Republic. – URL: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/ERES1323.htm>
15. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике в 2008 году. – URL: http://chechenombudsman.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=192

16. Доклад Альваро Хиль-Роблеса, Комиссара по правам человека, о его визите в Российскую Федерацию с 15 по 30 июля 2004 года, с 19 по 29 сентября 2004 года Комитету Министров и Парламентской Ассамблее. – URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=984559&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>
17. Resolution 1402 (2004) The political situation in the Chechen Republic: measures to increase democratic stability in accordance with Council of Europe standards. – URL: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/ERES1402.htm>
18. Resolution 1403 (2004) Human rights situation in the Chechen Republic. – URL: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/ERES1403.htm>
19. Resolution 1479 (2006) Human rights violations in the Chechen Republic: the Committee of Ministers' responsibility vis-à-vis the Assembly's concerns. – URL: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1479.htm>
20. Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to the Chechen Republic of the Russian Federation 25–26 FEBRUARY 2006 For the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly. – URL: <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=979423&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>
21. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике «Проблема установления местонахождения похищенных и пропавших без вести граждан». 16.04.2009. – URL: http://chechenombudsman.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=141&Itemid=193
22. Предварительные заключения по результатам визита Комиссара по правам человека в Чеченскую Республику (с 27 февраля по 1 марта 2007 года). – URL: <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1104913&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>
23. Public statement concerning the Chechen Republic of the Russian Federation (13 March 2007). – URL: <http://www.cpt.coe.int/documents/rus/2007-17-inf-eng.htm>

Кузьмина Юлия Александровна
ассистент, кафедра восточных языков
и лингвокультурологии, Нижегородский
государственный университет
им. Н. И. Лобачевского

Kuzmina Yuliya Alexandrovna
Assistant, sub-department of oriental
languages and linguistic culture,
Nizhny Novgorod State University
named after N. I. Lobachevsky

E-mail: odintsova-julia@rambler.ru

УДК 327.7

Кузьмина, Ю. А.

Россия и Совет Европы: проблема соблюдения прав человека в Чеченской Республике / Ю. А. Кузьмина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2012. – № 1 (21). – С. 26–33.