
**Обращение в связи с началом Комитетом министров
процедуры производства по делу о нарушении обязательств
в связи с постановлением Европейского суда по правам
человека в деле «Исаева против России»
(№ 57950/00, 24 февраля 2005 г.)**

***Европейский Центр Защиты Прав Человека
Правозащитный центр «Мемориал»***

30 июля 2012 г.

Содержание

Раздел	Страница
А. Краткое содержание	3
В. Введение	5
С. Полномочия по введению процедуры производства по делу о нарушении обязательств	6
Д. Постановление по делу «Исаева против России» (2005)	8
Е. Постановление по делу «Абуева и другие против России» (2010)	10
Ф. Надзор Комитета министров за исполнением постановления по делу <i>Исаевой</i>	11
Г. Запрос о начале производства по делу о нарушении обязательств	14
Н. Заключение	19
Приложение 1 Данные ЕНРАС по постановлениям Европейского суда по правам человека в Северо- Кавказском регионе (по состоянию на июль 2012 г.)	
Приложение 2 Надзор за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека	

А. Краткое содержание

- i. Настоящий документ представляет собой формальное обращение по поводу начала Комитетом министров процедуры производства по делу о нарушении обязательств в соответствии с правилом 11 Регламента Комитета министров, согласно статье 46(4) Европейской Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) в связи с постановлением Европейского Суда по Правам Человека (далее – Суд) по делу «*Исаева против России*» (№ 57950/00, 24 февраля 2005 г.). Это дело касается воздушной бомбардировки села Катыр-Юрт в Чечне в феврале 2000 г. войсками Российской Федерации.
- ii. Европейский центр защиты прав человека (EHRAC) и Правозащитный центр «Мемориал» (Мемориал), являясь некоммерческими организациями, направляют этот запрос в соответствии с правилом 9(2) Регламента Комитета министров.
- iii. Дело *Исаевой* – это одно из более чем двухсот дел, связанных с нарушением российскими войсками основополагающих прав человека в Чечне и других республиках Северо-Кавказского региона, по которым Российская Федерация не смогла обеспечить надлежащее привлечение к ответственности [виновных лиц]. Было признано, что эти дела вносят свой вклад в культуру безнаказанности, дискредитирующую как авторитет Суда, так и предусмотренную Конвенцией систему защиты. Помимо этого, возможность применения срока давности в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации, который ограничивает возможность привлечения к уголовной ответственности сроками в 10 или 15 лет после совершения преступления, становится критическим фактором, определяющим срочность этих дел, большинство из которых относится к происшествиям, произошедшим между 2000 и 2003 г.
- iv. Комитет министров осуществляет надзор за исполнением постановления по делу *Исаевой* с октября 2005 года. Однако, даже несмотря на такой надзор – а равно и на подчеркнутую озабоченность «явным пренебрежением» Российской Федерации по отношению к обязательному для исполнения постановлению Суда по делу *Исаевой*, которая была высказана Судом в 2010 г. в деле «*Абуева и другие против России*» (№ 27065/05, 2 декабря 2010 г.), касающемся того же происшествия, – за семь лет, прошедших с момента вынесения постановления, эффективное расследование так и не было проведено, и никто не был привлечен к ответственности за смерть жителей села Катыр-Юрт.
- v. В недавно принятой Брайтонской декларации, Парламентская Ассамблея, Генеральный секретарь Совета Европы и государства-члены призвали Комитет министров принимать более жесткие меры к государствам, которые неоднократно или злостно не исполняют постановления Суда.

- vi. ЕНРАС и Мемориал полагают, что применение статьи 46(4) Конвенции является логически следующим процедурным шагом, который должен быть сделан Советом министров в отношении государства-члена, которое неоднократно не исполняет постановления Суда несмотря на длительный надзор. Механизм производства по делу о нарушении обязательств был введен Протоколом № 14 и ратифицирован государствами-участниками именно с этой целью. Из Пояснительного доклада к Протоколу № 14 со всей очевидностью вытекает, что он был призван усилить меры воздействия, доступные Совету министров, в частности, в связи с делами, касающимися структурных проблем, а также с целью предотвращения повторных жалоб.
- vii. ЕНРАС и Мемориал полагают, что условия статьи 46(2) Конвенции в отношении дела *Исаевой* выполнены. Протокол № 14 и Регламент Комитета министров требуют, чтобы процедура производства по делу о нарушении использовалась только в исключительных случаях. Дело *Исаевой* отвечает требованию исключительности не только по причине масштабности и серьезности выявленных судом нарушений, но и из-за систематического и продолжительного характера нарушений прав человека.
- viii. Целью применения процедуры производства по делу о нарушении в соответствии со статьей 46(2) Конвенции по данному делу является достижение того, чтобы было проведено эффективное расследование воздушной бомбардировки села Катыр-Юрт, и чтобы лица, ответственные за это, были привлечены к ответственности. Эта цель соответствует ясно выраженному в постановлении Суда 2010 г. выводу о том, что недостатки первоначального расследования по этому делу являются «легко устранимыми». Более того, обеспечивая надлежащее расследование этого дела, Комитет министров внесет свой вклад непосредственно в вопросы систематических нарушений процедур расследования нарушений прав человека на национальном уровне.
- ix. ЕНРАС и Мемориал, соответственно, обращаются к Комитету министров с запросом об инициировании производства по делу о нарушении обязательств в соответствии со статьей 46(4) в отношении судебного постановления Европейского суда по правам человека по делу «*Исаева против России*». Для этой цели ЕНРАС и Мемориал также обращаются к Комитету министров с просьбой направить Российской Федерации официальное извещение в соответствии со статьей 46(4) в виде промежуточной резолюции и, впоследствии, принять решение о передаче на рассмотрение Суда вопроса о том, нарушила ли Российская Федерация свои обязательства по статье 46(1) Конвенции. Такое решение должно быть принято в виде мотивированной промежуточной резолюции.

В. Введение

1. Настоящий документ представляет собой официальное обращение по поводу начала Комитетом министров производства по делу о нарушении обязательств в соответствии с правилом 11 Регламента Комитета министров,¹ статьей 46(4) Европейской Конвенции о защите прав человека (Конвенция) в отношении постановления Европейского суда по правам человека (Суд) в деле *«Исаева против России»* (№ 57950/00, 24 февраля 2005 г.).
2. Настоящее обращение подается совместно Европейским центром защиты прав человека (EHRAC) и Правозащитным центром «Мемориал» (Мемориал). EHRAC – это находящаяся в Великобритании НКО, которая оказывает помощь физическим лицам, юристам и НКО в Российской Федерации, Грузии, Армении и Азербайджане по подаче жалоб в Европейский суд по правам человека.² Мемориал – это одна из ведущих правозащитных НКО в Российской Федерации, с 58 филиалами по всей России, которая фокусируется на нарушениях прав человека в связи с военными конфликтами, дискриминацией и преследованиями по политическим мотивам.³ EHRAC и Мемориал представляли интересы заявителей в многочисленных жалобах в Суд, касающихся, помимо прочего, нарушениями Конвенции российскими войсками в Чечне и других регионах Северного Кавказа.
3. EHRAC и Мемориал направляют настоящее обращение в качестве некоммерческих организаций по смыслу правила 9(2) Регламента Комитета министров, в связи с исполнением судебных постановлений в соответствии со статьей 46(2) Конвенции.
4. Обращение направляется в связи с расширенными полномочиями, доступными Комитету министров в соответствии со статьей 46, с учетом изменений, внесенных Протоколом 14, которые были введены специально для урегулирования ситуаций систематического неисполнения постановлений Суда.
5. Несмотря на надзор, осуществляемый Комитетом министров в отношении дела *Исаевой*, и на выраженную Судом в 2010 г. в деле *«Абуева и другие против России»* подчеркнутую озабоченность «явным пренебрежением» Российской Федерации по отношению к обязательному для исполнения постановлению Суда по делу *Исаевой*,⁴ за семь лет, прошедших с момента вынесения постановления, эффективное расследование так и не было

¹ Регламент Комитета министров Совета Европы «О порядке контроля за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека и условий мировых соглашений» от 10 мая 2006 г.

² Более подробная информация приведена на сайте EHRAC: <http://www.londonmet.ac.uk/ehrac>.

³ Более подробная информация приведена на сайте Мемориала: www.memo.ru/eng/memhrc/index.shtml (на английском языке) или <http://ehracmos.memo.ru/index.php?section=> (на русском языке)

⁴ *Абуева и другие против России»* (N 27065/05), 2 декабря 2010 г., параграф 241.

проведено и, соответственно, никто не был привлечен к ответственности за выявленные серьезные нарушения прав человека.

6. Дело *Исаевой* является одним из 200 постановлений Суда, выявляющих нарушения российскими войсками основополагающих прав человека в Чечне и других республиках Северного Кавказа, в отношении которых Российская Федерация не смогла обеспечить надлежащее привлечение к ответственности [виновных лиц]. Было признано, что эти дела – а также реакция на них Российской Федерации – вносят свой вклад в культуру безнаказанности, дискредитирующую как авторитет Суда, так и предусмотренную Конвенцией систему защиты. По этой причине, Комитет министров, Парламентская ассамблея Совета Европы и ряд органов ООН, включая Комитет по правам человека,⁵ Комиссара ООН по правам человека⁶ и Рабочую группу по насильственным исчезновениям,⁷ выразили серьезную обеспокоенность в связи с этими делами.
7. Помимо этого, возможность применения срока давности в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации,⁸ который ограничивает возможность привлечения к уголовной ответственности сроками в 10 или 15 лет после совершения преступления,⁹ становится критическим фактором, определяющим срочность этих дел, большинство из которых относится к происшествиям, произошедшим между 2000 и 2003 г.
8. ЕНРАС и Мемориал таким образом полагают, что условия статьи 46(2) Конвенции в отношении дела *Исаевой* выполнены.

С. Полномочия по введению процедуры производства по делу о нарушении обязательств

9. В своем постановлении по делу *Абуевой* Суд вновь подчеркнул, что «в соответствии со статьей 46 Конвенции, судебное постановление, которым подтверждено нарушение, налагает на ответственное государство обязательство по прекращению нарушения и по компенсации последствий нарушения в объеме, позволяющем в максимально возможной степени восстановить ситуацию, существовавшую до нарушения».¹⁰

⁵ См., например, CCPR/C/RUS/CO/6, параграф 14.

⁶ *Human rights chief calls for accountability on her mission to Russia* (Глава [ООН] по правам человека призывает к ответственности во время своего визита в Россию), 23 февраля 2011, доступно по адресу <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HCMissionToRussia.aspx> (просмотрено 14 июля 2011).

⁷ A/HRC/4/41, параграф 354. Также см. A/HRC/7/2, параграф 317.

⁸ Статья 78 Уголовного кодекса Российской Федерации.

⁹ 10 лет для тяжких преступлений (наказание по которым не превышает 10 лет лишения свободы) и 15 лет для особо тяжких преступлений (наказание по которым превышает 10 лет лишения свободы). См. также: *Submission to the Committee of Ministers concerning Statutes of Limitation in the Khashiyev Group* (Обращение к Комитету министров по поводу сроков давности в деле группы Хашиева), Правовая инициатива по России, ЕНРАС и Мемориал, 22 ноября 2011, доступно по адресу: <http://www.londonmet.ac.uk/fms/MRSite/Research/HRSJ/EHRAC/SoL%20FINAL%2022%20November%202011.pdf>.

¹⁰ «Абуева и другие против России» (№ 27065/05, 2 декабря 2010 г.), параграф 236.

10. Полномочия по началу производства по делу о нарушении в соответствии со статьей 46(4) Конвенции были введены в Конвенцию после вступления в силу Протокола № 14, 1 июля 2010 г. Статья 46(1) предусматривает, что:

Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по любому делу, в котором они выступают сторонами.

11. Статья 46(4) Конвенции предусматривает:¹¹

«Если Комитет Министров считает, что Высокая Договаривающаяся Сторона отказывается подчиниться окончательному постановлению по делу, в котором она выступает стороной, он вправе, после направления официального уведомления этой Стороне, и путем принятия постановления большинством голосов в две трети от числа представителей, уполномоченных принимать участие в работе Комитета, передать на рассмотрение Суда вопрос, не нарушила ли эта Сторона свое обязательство, установленное в соответствии с пунктом 1».

12. Пояснительный доклад к Протоколу № 14 объясняет причины, которые повлекли введение этой новой процедуры, следующим образом:

*«Быстрое и полное исполнение постановлений Суда является жизненно необходимым. Оно даже еще важнее для дел, затрагивающих структурные проблемы, поскольку необходимо принять меры к тому, чтобы Суд не погряз бы в повторяющихся жалобах. По этой причине, со времени проведения римской конференции на уровне министров 3-4 ноября 2000 г. (Резолюция I), считается важным укрепить средства, которыми в этом контексте наделяется Комитет министров. На участниках Конвенции лежит коллективная обязанность поддерживать авторитет Суда – и, тем самым, эффективность системы, учрежденной Конвенцией, и доверие к этой системе – в любом случае, когда Комитет министров считает, что какая-либо из Высоких Договаривающихся Сторон отказывается, прямо или своим образом действий, выполнять окончательное постановление Суда, вынесенное по делу, в котором она является стороной».*¹²
[подчеркивание добавлено]

13. Из приведенного пояснения очевидно, что Протокол № 14 был принят специально для того, чтобы укрепить средства, доступные Комитету министров, в частности, в связи с делами, касающимися проблем структурного характера, именно для того, чтобы предотвратить повторные жалобы, а также чтобы сохранить авторитет и эффективность Суда и утвержденной Конвенцией системы, которые иначе были бы подорваны систематическим неисполнением постановлений Суда.

¹¹ См. также правило 11 Регламента Комитета министров Совета Европы «О порядке контроля за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека и условий мировых соглашений» от 10 мая 2006 г.

¹² Пояснительный доклад к Протоколу № 14, параграф 98.

14. Это также подчеркивается следующим объяснением, приведенным в Пояснительном докладе (параграф 100): *«представляется необходимым наделить Комитет министров – как компетентный орган надзора за исполнением постановлений Суда – более широким набором средств давления с целью обеспечить исполнение постановлений Суда»*.
15. В недавно принятой Брайтонской декларации,¹³ Парламентская ассамблея,¹⁴ Генеральный секретарь Совета Европы¹⁵ и сами государства-члены прямо призвали Комитет министров принимать более жесткие меры к государствам, которые неоднократно или злостно не исполняют постановления Суда.
16. Таким образом, статья 46(4) была расширена для того, чтобы предоставить Комитету министров эффективную альтернативу предельной мере, предусмотренной в статье 8 Устава Совета Европы (приостановление представительства или исключение) (см. параграф 100 Пояснительного доклада).
17. Формулировка статьи 46(4) предусматривает, что Комитет министров вправе не требовать от самого государства предоставления ясно выраженного отказа исполнять окончательное постановление Суда, а самостоятельно сделать вывод о таком отказе со стороны государства-члена.

D. Постановление по делу «Исаева против России» (2005)

18. 24 февраля 2005 г. Европейский суд по правам человека опубликовал свое постановление по делу «Исаева против России» (№ 57950/00). Дело *Исаевой* было одним из первых трех постановлений Суда, относящихся к нарушениям прав человека российскими вооруженными силами в Чеченской Республике.¹⁶ Дело касалось бомбардировки села Катыр-Юрт российскими войсками 4-7 февраля 2000 г. Военная операция проводилась после того, как село (с населением 18-25 тысяч человек) было занято чеченскими боевиками.
19. Заявительница, Зара Исаева, утверждала, что ее 23-летний сын и три ее племянницы – в возрасте 15, 13 и 6 лет, соответственно, - были убиты в ходе бомбардировки. Заявительница и ее родственники пытались покинуть Катыр-Юрт 4 февраля 2000 г., когда сброшенная самолетом бомба взорвалась рядом с их микроавтобусом.

¹³ См., например, Рекомендацию Парламентской ассамблеи 1955 (2011) «Исполнение постановлений Европейского суда по правам человека».

¹⁴ Речь Ягланда Турбьёрна, Генерального секретаря Совета Европы, на Брайтонской конференции, апрель 2012 г.

¹⁵ Высокая конференция по вопросу будущего Европейского суда по правам человека: Брайтонская декларация 2012, параграфы 27 и 29.

¹⁶ Другими двумя делами, опубликованными в тот же день, стали дело «Хашиев и Акаева против России» (57942/00) и «Исаева, Юсупова и Базаева против России» (57947/00, 57948/00, 57949/00).

20. Суд единогласно признал нарушение статьи 2 Конвенции в связи с невыполнением Россией обязанности по защите права на жизнь заявительницы, ее сына и трех племянниц.

21. Суд подверг критике использование Россией тяжелых авиационных фугасных бомб свободного падения (сбрасываемых с реактивных истребителей), подчеркнув, что:

«использование такого рода оружия на населенной территории не в военное время и без предварительной эвакуации гражданских лиц не могло соответствовать той степени осторожности, которая ожидается от правоохранительных органов в демократическом обществе» (параграф 191).

22. Суд также подверг критике задержку в предоставлении военным командованием жителям села информации о безопасном проходе и доступа к нему (параграф 193). В самом деле, было установлено, что в течение определенного периода времени жители села не могли покинуть сцену боевых действий по приказу командования операции (параграф 194), и не было предоставлено никаких подтверждений того, что приказ прекратить атаку (или снизить ее интенсивность) был принят после того, как жители стали массово покидать село (параграфы 195-196).

23. Суд подверг критике тот факт, что в ходе расследования не был выяснен вопрос о точном количестве жертв и не были установлены все жертвы атак (параграф 197) и пришел к выводу, что операция «была спланирована и проведена с должной заботой о жизни гражданского населения» (параграф 200).

24. Суд установил отдельное нарушение статьи 2 в том, что не было проведено эффективное расследование обстоятельств бомбардировки села Катыр-Юрт. Суд подверг критике то, что «до момента возбуждения уголовного дела по достоверным заявлениям о гибели нескольких десятков гражданских лиц прошло не менее семи месяцев» (параграф 217).

25. Суд выявил ряд «серьезных недостатков» в проведенном впоследствии расследовании, включая:

- отсутствие достоверной информации об объявлении «безопасного прохода» для гражданских лиц;
- неадекватные попытки расследовать серьезные и достоверные заявления о том, что жители села Катыр-Юрт были «наказаны» за очевидное нежелание сотрудничать с военными властями (параграфы 220-222);
- неустановление потерпевших и свидетелей атаки (параграф 222);
- непредоставление информации о расследовании заявительнице и иным потерпевшим (параграф 222); и

- отсутствие какой-либо реальной возможности для заявительницы обжаловать выводы, содержащиеся в докладе военных экспертов или следователей (параграф 223).

26. И наконец, Суд отметил, что Россия не смогла предоставить заявительнице эффективные внутренние средства правовой защиты от вышеуказанных нарушений, чем нарушила статью 13. Суд установил, что отсутствие эффективного расследования бомбардировки исключило эффективность какого-либо иного средства правовой защиты, которое могло бы иметь место.

27. Постановление по делу Исаевой стало окончательным 6 июля 2005 г.

Е. Постановление по делу «Абуева и другие против России» (2010)

28. 29 июля 2005 г. в Европейский суд была подана еще одна жалоба против Российской Федерации в связи с воздушной бомбардировкой села Катыр-Юрт в феврале 2000 г. Дело «Абуева и другие против России» (N 27065/05, 2 декабря 2010 г.) было инициировано другими 29 жителями села Катыр-Юрт, которые подали жалобу в связи со смертью и травмами, причиненными членам их семей во время военной операции.

29. В своем постановлении, опубликованном 2 декабря 2010, Суд подтвердил выводы, сделанные в деле *Исаевой* (параграф 202) и установил существенное нарушение статьи 2 Конвенции в результате убийства 24 родственников заявителей и ранения 16 заявителей или членов их семей.

30. Суд также установил отдельное нарушение статьи 2 в результате уклонения от проведения эффективного расследования применения летальной силы представителями государства, а также нарушение статьи 13 (во взаимосвязи со статьей 2) из-за непредоставления эффективных внутренних средств правовой защиты.

31. Суд отметил, что после дела *Исаевой* было проведено новое расследование операции в Катыр-Юрте (в период между 14 ноября и 14 июня 2007 г.), но, немаловажно, что *«все наиболее важные недостатки расследования, указанные в 2005 году, сохранились во втором разбирательстве»* (параграф 210).

32. Суд выявил иные серьезные проблемы в связи с расследованием, такие как отсутствие независимости расследования и непредставление заявителям информации о ходе расследования.¹⁷

33. Суд выразил *«подчеркнутую озабоченность»* тем, что в связи с делом Исаевой *«государство-ответчик явно пренебрегло конкретными выводами имеющего обязательную силу постановления о неэффективности расследования»* (параграфы 238 и 241), в частности, с

¹⁷ «Абуева и другие против России» (N 27065/05, 2 декабря 2010 г.), параграфы 212-214.

учетом того, что недостатки предыдущего расследования являются «легко устранимыми». Суд специально подчеркнул, что «независимое исследование пропорциональности и необходимости использования летальной силы не было проведено, также не была установлена индивидуальная ответственность за аспекты операции, вызвавшие лишение жизни» (параграф 242).

34. Суд недвусмысленно заявил, что он *«считает обязательным проведение нового, независимого расследования»* под надзором Комитета министров и с учетом его выводов (параграф 243).

35. Постановление по делу *Абуевой* стало окончательным 11 апреля 2011 г.

Г. Надзор Комитета Министров за исполнением постановления по делу *Исаевой*

36. Комитет министров занимается надзором за исполнением постановления по делу *Исаевой* с октября 2005 г., в совокупности с другими постановлениями, относящимися к нарушению Конвенции российскими войсками в Чечне.¹⁸

37. В феврале 2006 г., Комитет министров приветствовал сообщение Российской военной прокуратуры о начале нового расследования событий в селе Катыр-Юрт и призвал власти к *«быстрому и заметному прогрессу в проведении нового расследования»* для того, чтобы исправить *«насколько это возможно недостатки предыдущих расследований, указанные в постановлениях Европейского Суда»*.¹⁹

38. Через 15 месяцев, в июне 2007, Комитет министров зафиксировал отсутствие прогресса в расследовании с марта 2006 г., и, соответственно, в срочном порядке запросил информацию о прогрессе или результатах расследования.²⁰

39. С этого времени, Комитет министров продолжает осуществлять надзор за мерами, принятыми Российской Федерацией в ответ на постановления, относящиеся к Чечне (перечень основных документов, принятых Комитетом министров, приведен в Приложении 2).

40. В декабре 2010 г. Комитет по правовым вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) подчеркнул, что меры, принятые Российской Федерацией, не способствовали достижению каких-

¹⁸ 181 дело по делу групп Хашиева и Акаевой против Российской Федерации: Комитет министров – Совет Европы – документ CM/Del/OJ/DH(2012)1144list21.

¹⁹ Документ CM/Inf/DH(2006)32E, 29 июня 2006, параграф 8.

²⁰ Документ CM/Inf/DH(2006)32 исправленный 2, 12 июня 2007, краткие выводы.

либо «ощутимых результатов» в связи с расследованием действий вооруженных сил в Чечне.²¹

41. В декабре 2011 сам Комитет министров признал отсутствие прогресса в связи с исполнением постановлений по чеченским делам, выражая свою озабоченность тем, что:

*«по истечении более шести лет после первых решений Суда в огромном большинстве дел до сих пор не удалось достичь конкретных результатов, установить виновных и привлечь их к ответственности, даже в тех делах, основные элементы которых были с достаточной ясностью установлены в ходе следствия на национальном уровне».*²²

42. В 2011 г. ПАСЕ выпустила Рекомендацию,²³ касающуюся общей проблемы исполнения [постановлений Суда], которая призывала Комитет министров «усиливать давление и принимать более жесткие меры в случаях затягивания или упорного неисполнения постановлений Суда Договаривающимися Сторонами» (параграф 1.4) и «обеспечить, в случае длительного и явного несоблюдения постановлений Суда, применение статьи 8 Устава Совета Европы 1949 года (приостановка членства/исключение из Организации)» (параграф 1.5).

43. В ноябре 2011 г. в своем ответе на эти конкретные рекомендации к принятию более жестких мер в отношении длительного или систематического неисполнения, Комитет министров прямо сослался на расширенные меры, введенные Протоколом № 14, упомянув «важное добавление к уже имеющимся в его распоряжении мерам, введенное Протоколом № 14 1 июня 2010 г.».²⁴

44. Выраженная ПАСЕ озабоченность по поводу неисполнения [постановлений Суда] и необходимости принятия более жестких мер против длительного, злостного или систематического неисполнения, была в равной степени очевидна и на Брайтонской конференции в 2012 г., где было вновь подчеркнуто, что неисполнение постановлений является приоритетом для системы, утвержденной Конвенцией. Брайтонской декларацией предусмотрено, что:

«Комитет министров должен, таким образом, эффективно и справедливо рассмотреть вопрос о том, было ли нарушение

²¹ Документ ПАСЕ 12455 Исполнение постановлений Европейского суда по правам человека (20 декабря 2010) Отчет Комитета по правовым вопросам и правам человека. Докладчик: г-н Кростос Пургуридес (Mr Christos POURGOURIDES), Кипр, параграф 7.7.2.

²² Промежуточная резолюция CM/ResDH(2011)292, 2 декабря 2011 г.

²³ Рекомендация 1955 (2011) «Исполнение постановлений Европейского суда по правам человека».

²⁴ Исполнение постановлений Европейского суда по правам человека - Рекомендация 1955 (2011) (Ответ, принятый Комитетом министров 23 ноября 2011 г. на 1127-ом заседании министров), параграф 8.

*устранено в результате мер, принятых Договаривающимся государством. Комитет министров должен иметь возможность принять эффективные меры против Договаривающегося государства, которое не исполнило свои обязательства по статье 46 Конвенции. Комитет министров должен обратить особое внимание на нарушения, демонстрирующие системную проблему на национальном уровне...».*²⁵

Более того, Брайтонская декларация также призвала Комитет министров «рассмотреть необходимость более серьезных мер по отношению к Государствам, которые не исполняют постановления Суда своевременно» (параграф 29(d)).

45. Г-н Ягланд Турбьерн, Генеральный секретарь Совета Европы, еще раз подтвердил эту позицию: *«Таким образом, я поддерживаю идею подумать над более эффективными мерами, которые могли бы быть приняты в отношении Государств, которые систематически не исполняют постановления Суда, особенно те, которые касаются повторяющихся дел и серьезных нарушений прав человека».*²⁶
46. Сэр Николас Братца, председатель Суда, также подчеркнул этот вопрос в своей речи в Брайтоне, сказав, что *«Мы не должны забывать о том, что Конвенция имеет особый характер как договор о коллективном соблюдении прав человека... Ненадлежащее исполнение Конвенции на национальном уровне является первоисточником скопления имеющих под собой правовые основания дел, что представляет наиболее серьезную проблему, которую приходится решать Суду».*²⁷
47. На своем последнем заседании 4-6 июня 2012, во время обсуждения дел *Хашиева* и *Акаевой*, Комитет министров специально запросил у Российской Федерации информацию о прогрессе третьего расследования дел *Исаевой* и *Абуевой*.²⁸
48. Несмотря на меры, принятые Комитетом министров для исполнения постановления по делу *Исаевой*, на дату настоящего обращения – спустя около семи лет после вынесения постановления по делу *Исаевой* – не было проведено эффективного расследования, и никто не был привлечен к ответственности за гибель жителей села Катыр-Юрт.²⁹

²⁵ Брайтонская декларация, параграф 27 - <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1934031>.

²⁶ Речь Ягланда Турбьерна, Генерального секретаря Совета Европы <http://www.coe.int/20120419-brighton>.

²⁷ Речь сэра Николаса Братца, председателя Европейского суда по правам человека: <http://www.coe.int/20120419-nicolas-bratza>

²⁸ Заседание 1144(DH) 4-6 июня – Решение дел № 19 – Группа *Хашиевой* и *Акаевой* против Российской Федерации, доступно по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec%282011%291144/19&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBCFF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

²⁹ См. также письмо правозащитного центра Мемориал в Департамент исполнения судебных решений от 24 октября 2011 г., DH- DD(2011)922E, 28 октября 2011.

Г. Запросом о начале производства по делу о нарушении обязательств

49. В свете отсутствия какого-либо ощутимого прогресса в привлечении [виновных лиц] к ответственности в деле Исаевой, а также растущего нежелания государств-членов мириться с систематическим неисполнением постановлений Суда, ЕHRAC и Мемориал обращаются к Комитету министров с запросом о начале производства по делу о нарушении обязательств в соответствии со статьей 46(4) Конвенции в отношении неисполнения Российской Федерацией окончательного постановления Суда в деле Исаева против России.
50. Предполагается, что применение статьи 46(4) Конвенции является логически следующим процедурным шагом, который должен быть сделан Советом министров в отношении государства-члена, которое систематически не исполняет постановления Суда несмотря на длительный надзор, следствием чего является поощрение культуры безнаказанности за наиболее серьезные нарушения прав человека и ослабление системы, предусмотренной Конвенцией. Механизм производства по делу о нарушении обязательств был введен Протоколом № 14 и ратифицирован государствами-участниками именно с этой целью.
51. Задачей применения процедуры производства по делу о нарушении обязательств по статье 46(4) в данном случае является проведение эффективного расследования воздушной бомбардировки села Катыр-Юрт и привлечение к ответственности виновных лиц. Эта цель прямо отражает сделанные в постановлении по делу *Абуевой* выводы суда о том, что нарушения первоначального расследования являются «легко устранимыми» (см. параграф 33 выше). Более того, обеспечивая надлежащее расследование этого дела, Комитет министров окажет прямое влияние на систематическое уклонение от расследования нарушений прав человека на национальном уровне.

Условие наличия исключительных обстоятельств

52. Регламент Комитета министров предусматривает, что производство по делу о нарушении обязательств может быть начато только в исключительных обстоятельствах.³⁰ Дело *Исаевой* отвечает такой требованию исключительности не только по причине своей масштабности и серьезности выявленных судом нарушений, сколько из-за систематического и продолжительного характера нарушений прав человека.
53. Во-первых, дело *Исаевой* не является исключительным. За период с 2005 г. Европейский Суд установил множественные нарушения Конвенции, допущенные российскими войсками в Чечне и других республиках Северо-Кавказского региона - на сегодняшний день, Судом были установлены

³⁰ Правило 11(2). См. также Пояснительный доклад к Протоколу № 14, параграф 100.

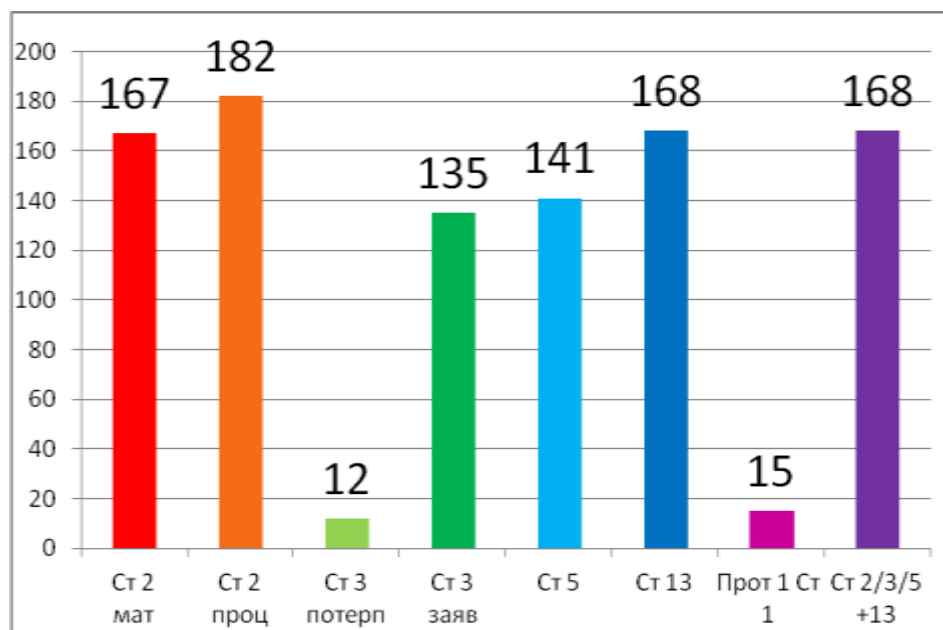
нарушения в более чем 200 делах из этого региона, в связи с противозаконными убийствами, насильственными исчезновениями людей, негласными задержаниями, пытками, жестоким обращением и уничтожением имущества (см. данные EHRAC по постановлениям Европейского суда по правам человека в Северо-Кавказском регионе (по состоянию на июль 2012 г.), Приложение 1).

54. Во-вторых, отсутствие надлежащего расследования являлось характерной чертой почти всех этих дел, что повлекло установление процедурных нарушений статьи 2 и/или статьи 3, в совокупности со статьей 13 (право на эффективное средство правовой защиты). Нарушения, которые раз за разом выявлялись Судом, включают в себя: задержки в проведении расследования преступлений (или же уклонение от проведения расследования); задержки начала расследования; уклонение от определения и опроса жертв и свидетелей; задержки в опросе заявителей (или же не проведение таких опросов); уклонение от проведения надлежащим образом вскрытия, судебных или баллистических экспертиз (или же задержки в их проведении), уклонение от установление личности государственных чиновников и от их опроса; уклонение от определения военных подразделений или же мест проведения операций; непредоставление заявителям статуса потерпевших или же уклонение от информирования их семей о ходе расследования; неоднократные передачи жалоб между следственными отделами и неоднократные задержки возобновления расследований. В ряде дел Суд установил, что отсутствие реакции со стороны следователей в ответ на жалобы семей [потерпевших], *«заставляют предположить как минимум попустительство с их стороны в данной ситуации и вызывают серьезные сомнения в объективности расследования»*.³¹

55. Таблица ниже демонстрирует характер нарушений прав человека, выявленных Судом по делам Северо-Кавказского региона:

³¹ См., например, постановления по делам: *Ахмадова и Садулаева против России* (№ 40464/02, 10 мая 2007 г.), параграф 106; *Аликхаджиева против России* (№ 68007/01, 5 июля 2007 г.), параграф 61; *Азиевы против России* (№ 77626/01, 20 марта 2008 г., параграф 78; *Байсаева против России* (№ 74237/01, 5 апреля 2007 г., параграф 119); *Имакаева против России*, (№ 7615/02, 9 ноября 2006 г.), параграф 155; *Магомадов и Магомадов против России* (№ 68004/01, 12 июля 2007 г., параграф 98); *Утсаева и другие против России* (№ 29133/03, 29 мая 2008 г.), параграф 164.

Постановления Европейского суда по правам человека, относящиеся к Северо-Кавказскому региону в зависимости от характера нарушения (по состоянию на апрель 2012)



*Мат – материальное нарушение ст.2, Проц – Процессуальное нарушение ст.2,
Потерп – Потерпевший, Заяв - Заявитель
Источник: данные ЕHRAC (см. Приложение 1)*

56. В третьих, серьезность и исключительность этой группы дел была недвусмысленно признана самим Европейским судом: в деле Аслахановой против России (№ 2944/06), на стадии коммуницирования (июнь 2011 г.), Суд поставил перед сторонами следующий вопрос применительно к исчезновениям людей:

«С учетом многочисленных постановлений Суда, устанавливающих нарушение позитивного обязательства по эффективному расследованию похищения людей в Чечне и Ингушетии в 1999-2006 гг., является ли уклонение от расследования таких преступлений системной проблемой и/или практикой, несовместимой с Конвенцией...?»

Необходимо упомянуть более 100 постановлений Суда, указывающих на нарушения обязательств по расследованию по статье 2 Конвенции, так же как и, во многих случаях, на нарушения статей 3, 5 и 13...»

57. В-четвертых, исключительность группы дел по Северному Кавказу, и повсеместно существующая проблема неэффективного расследования, была недвусмысленно и неоднократно признана Комиссионером Совета Европы по правам человека³² и Парламентской ассамблеей Совета

³² См., например, отчет Томаса Хаммарберга, Комиссионера Совета Европы по правам человека, подготовленный по итогам его визита в Российскую Федерацию (Чеченскую Республику и Республику

Европы.³³ В своем последнем докладе по поводу исполнения постановлений Европейского суда, Парламентская ассамблея отметила, что уклонение от расследования нарушений, допущенных военными силами в Чеченской Республике, является серьезным системным упущением.³⁴

58. В-пятых, непроведение эффективного расследования злоупотреблений, допущенных военными силами в Чечне, также постоянно являлось предметом отчетов, опубликованных различными организациями ООН, включая Комитет по правам человека³⁵ и Комитет против пыток.³⁶

Природа обязательства по проведению расследования

59. Обязанность по расследованию [преступлений] по статьям 2 и 3 является абсолютной и признана в Руководящих принципах Комитета министров по искоренению безнаказанности за серьезные нарушения прав человека (март 2011 г.).³⁷
60. Комитет министров также подчеркнул его *бессрочный* характер (в связи с процедурными нарушениями статей 2 и 3 Конвенции), отмечая, что «На Государство-ответчика возлагается *бессрочное* обязательство провести эффективное расследование в тех случаях, когда были выявлены нарушения статей 2 и 3».³⁸
61. Несмотря на то, что Комитет министров уделяет первостепенное внимание надзору за этой группой дел, отсутствует какой-либо заметный прогресс в вопросе проведения эффективного расследования.

Атмосфера безнаказанности, существующая в результате уклонения от расследования

62. Последствием упорного уклонения российских властей от расследования нарушений прав человека является отсутствие индивидуальной

Ингушения) 2-11 сентября 2009 г., CommDH(2009)36, 24 ноября 2009 г. (где отмечено «отсутствие эффективного расследования повторяющихся нарушений прав человека»).

³³ См., например, «Ситуация в Северо-Кавказском регионе: безопасность и права человека» - второй информационный доклад, AS/Jur (2009) 43, 29 сентября 2009 г. («необходимые расследования, направленные на выявление и привлечение к ответственности лиц, виновных в убийствах, исчезновениях людей, пытках и иных преступлениях, остаются неэффективными и исключительно формальными. Даже в тех случаях, когда ответственные лица были достаточно определенно установлены самим Судом, участники военных подразделений, не были привлечены к ответственности», параграф 66); «Исполнение постановлений Европейского суда по правам человека, документ Ассамблеи, 12455, от 20 декабря 2010 г. (Докладчик, г-н Пургуридес (Mr Pourgourides)); «Государства со значительными структурными/системными проблемами в Европейском суде по правам человека: статистика», AS/Jur/Inf (2011) 05 rev 2, 18 апреля 2011 г. (упоминает 117 дел, касающихся нарушений в Чечне).

³⁴ «Исполнение постановлений Европейского суда по правам человека», 7-ой отчет, AS/Jur (2010) 36, 9 ноября 2010 г., стр.1-2, 23-27.

³⁵ См., например, CCPR/CO/79/RUS, параграф 13.

³⁶ См., например, CAT/C/RUS/CO/4, параграф 24.

³⁷ Руководящие принципы Комитета Министров Совета Европы по искоренению безнаказанности за серьезные нарушения прав человека, принятые Комитетом министров на 1110-м заседании, 31 марта 2011 г.

³⁸ CM/Inf/DH(2006)32E, 29 июня 2006 г., параграф 1.

ответственности, имеющее своим постоянным признаком отказ привлечения к ответственности государственных чиновников, ответственных за нарушения прав человека, совершенные как ими самими, так и в сфере их компетенции. Продолжающееся отсутствие индивидуальной ответственности создает атмосферу безнаказанности и систематически препятствует эффективной защите прав, предоставленных Конвенцией. Этот факт был признан органами и ООН, и Совета Европы.

63. Например, в 2006 г. Группа по насильственным или принудительным исчезновениям людей упомянула общую атмосферу безнаказанности в связи со сложившейся практикой исчезновения людей в Чечне.³⁹ В 2009 г. Комитет по правам человека выразил свою озабоченность тем, что виновные в нарушениях прав человека на Северном Кавказе пользуются «общераспространенной безнаказанностью» из-за «систематического отсутствия эффективного расследования и привлечения к ответственности».⁴⁰ Во время своего визита в Россию в феврале 2011 г., Комиссар ООН по правам человека отметила, что отсутствие ответственности и уважения к закону было особенно заметно в связи с Северным Кавказом.⁴¹
64. Далее, предоставленная Мемориалом статистика, относящаяся к происшествиям за период с 2010 по 2012 год, демонстрирует, что в республиках Северо-Кавказского региона⁴² продолжают существовать случаи похищения, произвольных убийств и несоразмерного использования силы со смертельным исходом.
65. Руководящие принципы Комитета министров по искоренению безнаказанности подчеркивают, что «полное и быстрое исполнение постановлений Суда является ключевым фактором в борьбе с безнаказанностью» и также недвусмысленно отмечают, что «борьба с безнаказанностью требует проведения эффективного расследования случаев серьезного нарушения прав человека».⁴³
66. Парламентская ассамблея Совета Европы однозначно утверждает по поводу разрушительного влияния неисполнения [постановлений]: *«важность искоренения безнаказанности не может быть переоценена не только в Северо-Кавказском регионе Российской Федерации, хотя там эта проблема наиболее страшна... Неисполнение постановлений Суда в*

³⁹ A/HRC/4/41, параграф 354. См. также: A/HRC/7/2, параграф 317.

⁴⁰ CCPR/C/RUS/CO/6, параграф 14.

⁴¹ Human rights chief calls for accountability on her mission to Russia (Глава [ООН] по правам человека призывает к ответственности во время своего визита в Россию), 23 февраля 2011, доступно по адресу <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HCMissionToRussia.aspx> (просмотрено 14 июля 2011).

⁴² См. данные Мемориала: <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/index.htm>

⁴³ Руководящие принципы Комитета Министров Совета Европы по искоренению безнаказанности за серьезные нарушения прав человека, принятые Комитетом министров на 1110-м заседании, 31 марта 2011 г., преамбула и параграф V.1.

таких случаях серьезно подрывает ценность системы защиты прав, предусмотренной Конвенцией»⁴⁴ (подчеркивание добавлено).

Срочность реагирования

67. Как наглядно продемонстрировано, последствия упорного уклонения Российской Федерацией от привлечения к ответственности военнослужащих, виновных в многочисленных смертях в селе Катыр-Юрт в 2000 г., имеют широкий эффект, затрагивающий не только заявителей по делу.
68. Существует срочная и очевидная необходимость в том, чтобы Комитетом министров принял определенные меры по следующим причинам:
- Большинство постановлений по чеченским делам касаются событий, произошедших между 1999 г. и 2003 г.
 - Несколько уголовных дел уже было прекращено в связи с истечением срока давности, предусмотренного национальным Уголовным кодексом (см. параграф 7 выше).
 - Эти дела касаются наиболее серьезных нарушений прав человека: насильственных исчезновений людей и убийств, совершенных военнослужащими.
 - Практически полное отсутствие возбужденных уголовных дел ведет к продолжающейся безнаказанности виновных лиц.
 - Эти дела выявляют хорошо известные и давно существующие структурные и системные проблемы.
 - Неисполнение судебных постановлений подрывает доверие к Суду и к системе, предусмотренной Конвенцией.

Н. Заключение

69. По приведенным выше основаниям EHRAC и Мемориал обращаются к Комитету министров с запросом о начале процедуры производства по делу о нарушении обязательств в соответствии со статьей 46(4) Конвенции в связи с постановлением Европейского суда по правам человека по делу *«Исаева против России»*.
70. Для этих целей EHRAC и Мемориал в соответствии со статьей 46(4) обращаются к Комитету министров с просьбой:
- i. направить официальное уведомление Российской Федерации в виде промежуточной резолюции (принятой не позднее, чем за шесть месяцев до начала производства большинством в две трети голосов

⁴⁴ PACE CLAHN Doc 44 2011 доклад «Обеспечивая авторитет и эффективность Европейской конвенции по правам человека», параграф 33

- представителей, имеющих право заседать в Комитете министров);⁴⁵
и, затем,
- ii. принять решение (большинством в две трети голосов представителей, принимающих участие в голосовании) о передаче Суду вопроса о том, нарушила ли Российская Федерация свое обязательство, предусмотренное статьей 46(4) Конвенции. Такое решение должно быть принято в виде мотивированной промежуточной резолюции.⁴⁶

Профессор Филип Лич (Prof. Philip Leach)

Джейн Гордон (Jane Gordon)

Джессика Гаврон (Jessica Gavron)

Европейский центр защиты прав человека (EHRAC)

Фуркат Тишаев

Правозащитный центр Мемориал

30 июля 2012

⁴⁵ В соответствии с правилом 11(2) Регламента Комитета министров Совета Европы "О порядке контроля за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека и условий мировых соглашений" от 10 мая 2006 г.

⁴⁶ В соответствии с правилом 11(3) Регламента Комитета министров Совета Европы "О порядке контроля за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека и условий мировых соглашений" от 10 мая 2006 г.