



Серьезные недостатки в реакции государственных органов

на захват заложников в Беслане

Дело касалось захвата террористами школы в г. Беслане, Северная Осетия – Алания (Россия), в сентябре 2004 г. В течение более пятидесяти часов тяжеловооруженные террористы удерживали в заложниках свыше тысячи человек, большинство из них - дети. После произошедших взрывов, пожара и боестолкновения, более 330 человек погибли (включая более 180 детей) и свыше 750 были ранены. Жалоба в Европейский Суд была подана 409 гражданами России, которые находились в заложниках и(или) получили ранения в ходе событий, или родственниками погибших.

В сегодняшнем постановлении¹ по делу **Тагаева и другие против России** (жалобы № 26562/07, 14755/08, 49339/08, 49380/08, 51313/08, 21294/11 и 37096/11) Палата Европейского Суда по правам человека пришла к следующим выводам.

Единогласно, Суд нашел **нарушение статьи 2 (право на жизнь)** Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в связи с непринятием превентивных мер. Власти располагали достаточно конкретной информацией о планируемом в регионе террористическом акте против образовательного учреждения. Тем не менее, не были предприняты достаточные шаги для того, чтобы пресечь сбор и подготовку террористов, их передвижение в день нападения; не были усилены меры безопасности в школе; ни администрация школы, ни население не были предупреждены об угрозе.

Суд, кроме того, единогласно установил **нарушение статьи 2 в ее процессуальном аспекте**, прежде всего, в связи с тем, что проведенное расследование не позволило установить, было ли применение силы представителями власти обоснованным в сложившихся обстоятельствах.

Пятью голосами против двух, Суд также установил **нарушение статьи 2 Конвенции** в связи с серьезными недостатками в планировании и руководстве операцией по спасению заложников. Оперативному штабу операции не хватало формального руководства, что обусловило недостатки в процессе принятия решений и координации деятельности заинтересованных ведомств.

Пятью голосами против двух, Суд также установил **нарушение статьи 2 Конвенции** в части применения силами безопасности летальных средств. В отсутствие должного правового регулирования, по зданию школы велся огонь из тяжелого вооружения, такого как танки, гранатометы и огнеметы. Это отразилось на количестве жертв среди заложников, и привело к нарушению требований статьи 2, согласно которым применение силы, опасной для жизни, должно быть не более чем «абсолютно необходимым».

Принимая во внимание компенсацию, предоставленную пострадавшим в Российской Федерации и различные внутригосударственные процедуры, направленные на установление

1. Согласно статьям 43 и 44 Конвенции настоящее постановление, вынесенное Палатой, не является окончательным. В течение трех месяцев с даты его вынесения любая из сторон может обратиться с просьбой о передаче дела в Большую Палату Суда. В случае такого обращения Коллегия в составе пяти судей решает, заслуживает ли дело дальнейшего рассмотрения. При положительном ответе на этот вопрос Большая Палата рассматривает дело и выносит окончательное постановление. Если обращение о передаче дела отклоняется, постановление Палаты становится окончательным в тот же день. После того, как постановление становится окончательным, оно направляется в Комитет Министров Совета Европы для контроля за его исполнением. Информация о процедуре исполнения размещена здесь: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution

обстоятельств произошедшего, Суд установил, шестью голосами против одного, что в данном деле отсутствовало **нарушение статьи 13 (право на эффективное средство правовой защиты)**.

В рамках **статьи 46 (обязательная сила и исполнение постановлений)**, Суд указал на необходимость принятия мер, направленных на осмысление произошедшего, повышение уровня применимых правовых и организационных стандартов и предотвращение подобных нарушений в будущем. Суд также указал, что требования к продолжающемуся расследованию должны определяться в свете выводов Суда об уже установленных недостатках следствия.

Основные факты

Рано утром 1 сентября 2004 г. свыше тридцати тяжелооруженных террористов пересекли административную границу Ингушетии и Северной Осетии. В 9 утра во дворе школы № 1 г. Беслана началась торжественная линейка по случаю начала учебного года. Спустя несколько минут, террористы окружили собравшихся и загнали свыше 1100 человек, из них примерно 800 детей, в спортивный зал школы. Террористы превратили школу в импровизированный укрепленный пункт и заминировали спортивный зал. Они казнили несколько заложников и отвергли все предложения, направленные на улучшение положения захваченных людей. Начиная со 2 сентября, заложникам перестали давать даже питьевую воду. Здание школы было оцеплено силами безопасности. Для руководства операцией был создан оперативный штаб (ОШ), которым предпринимались попытки проведения переговоров с террористами, выдвинувшими ряд политических требований.

3 сентября, в 13.00, в спортзале прогремели два мощных взрыва. Заложники начали выбегать через пролом в стене, террористы открыли по ним огонь, в связи с чем завязалась перестрелка с силами безопасности, которым был отдан приказ на штурм.

Многим террористам удалось выжить в первых взрывах. Собрав группу оставшихся в живых заложников в спортивном зале (около 300 человек), они заставили их перейти в другие помещения школы. Погибшие, раненые и контуженные остались в спортзале. Там начался и распространился пожар, и около 15.30 произошло обрушение крыши спортзала.

Тем временем, силы безопасности продолжали наступление на террористов. В ходе тяжелого боя, им удалось занять здание и спасти выживших заложников. Более 330 человек погибли и сотни получили ранения. Среди погибших было 12 сотрудников сил безопасности, еще более 50 получили ранения. Одни из террористов был захвачен живым, остальные были убиты.

Эти события стали предметом нескольких разбирательств. В первом возбужденном уголовном деле (№ 20/849) следствие пришло к выводу о законности и обоснованности действий должностных лиц в сложившейся ситуации; не было установлено причинно-следственной связи между их действиями и наступившими негативными последствиями. Расследование этого дела до настоящего времени не окончено. Отдельные уголовные дела были возбуждены против выжившего террориста, г-на Кулаева (в 2006 году приговорен к пожизненному лишению свободы), сотрудников отделения милиции г. Беслана (амнистированных по предъявленным им обвинениям в халатности) и сотрудников отделения внутренних дел в Ингушетии (оправданных по обвинению в халатности). Группа заявителей подала гражданские иски против Министерства внутренних дел России и его регионального Управления в Северной Осетии, однако, в удовлетворении их требований им было отказано.

Доклады о произошедшем были подготовлены специальными комиссиями, созданными Парламентом Северной Осетии и Федеральным Собранием Российской Федерации. Один из депутатов Государственной Думы, г-н Юрий Савельев, подготовил отдельный доклад, в котором он выразил несогласие с выводами комиссии, в работе которой он принимал участие.

Жертвы террористической атаки получили различные компенсационные выплаты, в том числе, средства, собранные в качестве гуманитарной помощи. В период с 2004 по 2010 года Правительством Российской Федерации был предпринят ряд мер социальной поддержки населения г. Беслана.

Жалобы, процедура и состав Суда

Заявители образуют две группы: «первая группа» - заявители, представленные ЕНРАС/Международным правозащитным центром Мемориал; и «вторая группа» - заявители, чьи интересы представлены практикующими в г. Москве адвокатами.

Со ссылкой на статью 2 Конвенции, все заявители утверждали, что государство не выполнило обязательство по защите жертв от установленного риска для жизни, и не провело эффективное расследование событий. Первая группа заявителей также утверждала, что многие аспекты планирования и руководства операцией по спасению заложников имели недостатки, и что неизбирательного и непропорционального применения силы властями привело к гибели заложников. Первая группа также жаловалась на нарушение статьи 13 (право на эффективное средство правовой защиты).

Семь жалоб были поданы в Европейский Суд по правам человека в период с июня 2007 года по май 2011 года. Дело было коммуницировано Правительству России 10 апреля 2012. Публичное слушание по вопросу о приемлемости и существу дела состоялось в Суде 14 октября 2014. Решение Палаты Суда о приемлемости было вынесено 2 июля 2015.

Постановление было вынесено Палатой из семи судей в следующем составе:

Линос-Александр **Сицилианос** (Греция), *Преседатель*,
Мирьяна **Лазарова Трайковска** (Бывшая югославская республика Македония),
Ханлар **Хаджиев** (Азербайджан),
Юлия **Лаффранк** (Эстония),
Пауло **Пинте де Албукерке** (Португалия),
Эрик **Мёзе** (Норвегия),
Дмитрий **Дедов** (Россия),

при участии Абея Кампоса, *Секретаря Секции*.

Решение Суда

[Право на жизнь – обязательство по защите жизни \(статья 2\)](#)

Суд установил, что, по крайней мере, за несколько дней до нападения, власти располагали достаточно конкретной информацией о планируемой в регионе террористической атаке, связанной с открытием учебного года в образовательных учреждениях, и сравнимой с предыдущими крупными нападениями чеченских сепаратистов, которые включали захват заложников в общественных местах и большое число жертв.

Перед лицом такой угрозы, можно было обоснованно ожидать, что некоторые превентивные и защитные меры коснутся всех образовательных учреждений в регионе, и будет предпринят ряд иных шагов по обеспечению безопасности. Определенные меры были приняты, но, в целом, имевшие место превентивные усилия, в свете обстоятельств дела, могут быть охарактеризованы как недостаточные. В частности, охрана школы не была усилена; местное отделение милиции не приняло мер по снижению рисков; администрация школы и ее посетители не были предупреждены об угрозе; не был определен единый командный орган, ответственный за ситуацию. В нарушение статьи 2 Конвенции, власти, таким образом, не

реализовали меры по предотвращению или минимизации риска, информация о котором имелаась в их распоряжении.

Право на жизнь – обязательство расследования (статья 2)

Суд выявил ряд серьезных недостатков в расследовании нападения. Во-первых, не было проведено должного исследования причин смерти погибших. Власти не провели полную судебно-медицинскую экспертизу жертв (с тем, чтобы, к примеру, идентифицировать и сопоставить внешние объекты, такие как пули и осколки) и не зафиксировали надлежащим образом расположение тел большинства погибших заложников. Причины смерти не были доподлинно установлены в отношении трети погибших. Во-вторых, органы расследования не обеспечили сохранность и фиксацию иных доказательств, прежде чем картина места происшествия была необратимо изменена работой тяжелой техники, а также в связи со снятием оцепления на следующий день после спасательной операции, что негативным образом сказалось на последующем анализе событий.

В-третьих, следствием не был в должной мере исследован вопрос о применении силы представителями власти, несмотря на наличие веских доказательств использования ими оружия, которое могло неизбежно причинить вред людям, находящимся внутри здания, такого как гранатометы, огнеметы и танк. В частности, не было составлено единого сводного реестра оружия и боеприпасов, использованных в ходе операции, не были установлены лица, применявшие их, а также время и место их применения. Отсутствие таких объективных сведений не позволило прояснить ключевой аспект рассматриваемых событий и обосновать выводы об индивидуальной и коллективной ответственности.

Наконец, следствие и суды неоднократно отказывали заявителям в доступе к некоторым ключевым экспертным заключениям, касающимся применения силами безопасности летальных средств, а также о причинах первых взрывов в спортзале. Ограничение доступа заявителей к экспертным заключениям и невозможность оспорить их были неоправданными.

Суд пришел к выводу о нарушении статьи 2 Конвенции в связи с «неэффективностью» проведенного расследования, поскольку оно было не в состоянии дать ответ на вопрос об обоснованности применения силы представителями власти в данной ситуации. Суд также отметил, что требование общественного контроля за расследованием было нарушено в связи с ограничением доступа заявителей к некоторым ключевым материалам дела.

Право на жизнь – планирование и контроль операции (статья 2)

Суд установил, что российские власти, в нарушение статьи 2 Конвенции, не осуществили должное планирование и проведение спасательной операции, с тем, чтобы минимизировать риск для жизни заложников. Соответствующие недостатки были обусловлены действиями ОШ, органа, ответственного за проведение операции. Имели место задержки в организации ОШ, неясность относительно его руководства и состава, а также отсутствие каких-либо протоколов и письменных решений, указывающее на отсутствие формализованной ответственности.

Отсутствие формального руководства привело к серьезным недостаткам в процессе принятия решений и координации вовлеченных ведомств. Среди прочего, оно негативно сказалось на возможности координировать работу медиков, спасателей и пожарных. Суд не смог избежать вывода о том, что отсутствие координации и ответственности в некоторой степени внесло свой вклад в трагический исход событий.

Право на жизнь – применение силы (статья 2)

Во-первых, Суд пришел к выводу о том, что использование силами безопасности летального оружия, в некоторой степени, отразилось на числе жертв среди заложников. Заявители, со ссылкой на показания ряда свидетелей, утверждали, что огонь по зданию из оружия

неизбирательного действия велся в то время, когда там находились террористы и заложники, и что следствие не провело всестороннего исследования этих сведений. Кроме того, доклады Парламента Северной Осетии и г-на Савельева содержали аналогичные выводы. Расследование не установило обстоятельств применения силы и не провело всестороннего исследования этой информации. Одновременное наличие неопровергнутых доказательств, указывающих на применение неизбирательного оружия по школе, когда террористы и заложники находились внутри, отсутствие надлежащего установления причин смерти и обстоятельств использования вооружения, позволяют сделать ряд выводов.

Суд установил, что Россия не обеспечила эффективные правовые гарантии от произвольного применения силы, поскольку в применимом законодательстве отсутствовали важнейшие принципы ограничения применения силы в рамках законных анти-террористических операций. В совокупности с широким иммунитетом от ответственности за причинение вреда в ходе анти-террористических операций, подобное положение вещей привело к опасному пробелу в регулировании ситуаций, представляющих угрозу для жизни, и оказало непосредственное влияние на соответствующие выводы Суда.

Все названное выше, в сочетании с недостатком ответственности и координации в действиях ОШ, привело к ситуации, когда решения о применении силы принимались непосредственно руководителями штурма. Однако, материалы, содержащие их объяснения относительно принятых решений, крайне малочисленны. В свете доступной информации об использовании неизбирательного оружия, отсутствие таких пояснений привело Суд к выводу о том, что власти Российской Федерации не предоставили «удовлетворительного и убедительного объяснения» тому, что сила, примененная в ходе операции, была не более чем абсолютно необходима. Кроме того, Суд заключил, что хотя решение прибегнуть к применению летальной силы было обоснованным в рассматриваемой ситуации, широкое применение оружия взрывного и неизбирательного действия не может расцениваться как абсолютно необходимое, в связи с чем имело место нарушение статьи 2 Конвенции.

Право на эффективное средство правовой защиты (статья 13)

Заявители жаловались на нарушение статьи 13 в связи с двумя принципиальными обстоятельствами: что они не могли получить компенсацию за счет лиц, чьи действия, предположительно, носили незаконный характер, а также, что им не был предоставлен доступ к информации, находящейся в распоряжении властей.

В части, касающейся компенсации, Суд отметил, что заявители получили компенсацию от государства как жертвы террористического акта; им также была предоставлена компенсация в рамках гуманитарной помощи; они были наделены процессуальным статусом в рамках уголовного судопроизводства в отношении г-на Кулаева (где они могли также заявить требования о возмещении ущерба). Суд отказался сделать вывод о том, что отсутствие прогресса в расследовании некоторых важных обстоятельств в уголовном деле № 20/849 преградило заявителям доступ к получению компенсации.

Относительно жалобы на доступ к информации, Суд отметил, что потерпевшие имели доступ к доказательствам, содержащимся в уголовном деле № 20/849, уголовном деле против г-на Кулаева и материалах двух уголовных дел против сотрудников милиции. Суд также отметил объемные и подробные исследования, проведенные комиссиями Парламента Северной Осетии и Федеральным Собранием Российской Федерации, включая отдельный доклад г-на Савельева. Данные доклады обеспечили доступ к информации о серьезных нарушениях прав человека, которые в противном случае остались бы недоступными.

На основании сказанного выше, и в той мере, в которой вопросы, поднятые в жалобах, не были разрешены в рамках процессуального аспекта статьи 2, Суд не нашел нарушения статьи 13 Конвенции.

Справедливая компенсация (статья 41)

Суд обязал Российскую Федерацию выплатить заявителям сумму в общем размере 2 955 000 евро в качестве компенсации морального вреда, и 88 000 евро в качестве компенсации судебных расходов и издержек. Индивидуальные суммы компенсаций были определены исходя из степени страданий заявителей и с учетом мер, принятых Россией в целях компенсации и реабилитации жертв.

Обязательная сила и исполнение постановления (статья 46)

В рамках **статьи 46 (обязательная сила и исполнение постановлений)**, Суд указал на необходимость принятия мер, направленных на осмысление опыта случившегося, повышение уровня применимых правовых и организационных стандартов и предотвращение подобных нарушений в будущем. Суд также указал, что требования к продолжающемуся расследованию должны определяться в свете выводов Суда об уже установленных недостатках следствия.

Особые мнения

При вынесении постановления были выражены два частично несовпадающих с большинством мнения – судьями Хаджиевым и Дедовым и судьей Пинто де Альбукерке. Мнения опубликованы вместе с текстом постановления.

Официальный текст постановления составлен на английском языке.

Данный Пресс-релиз составлен Секретариатом и не является обязательным для Суда. Решения и постановления Суда, а также иная дополнительная информация опубликованы на интернет-сайте www.echr.coe.int. Для желающих подписаться на выпуск Пресс-релизов Суда, просьба зарегистрироваться на сайте www.echr.coe.int/rss или следите за нашими сообщениями в Твиттере [@ECHR_Press](https://twitter.com/ECHR_Press).

Контакты для прессы

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

George Stafford (tel: + 33 3 90 21 41 71)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

Европейский Суд по правам человека был создан в Страсбурге в 1959 году государствами-членами Совета Европы для рассмотрения жалоб о нарушениях Европейской Конвенции по правам человека 1950 года.