

Краткие выводы

В конце марта группа экспертов Правозащитного центра "Мемориал" побывала в граничащем с Чечней Курском районе Ставропольского края, беседовали с сотрудниками Совета Безопасности края, главами администраций района и ряда населенных пунктов, представителями правоохранительных органов, казачьими атаманами, представителем Президента ЧРИ в крае, вынужденными переселенцами из Чечни, жителями ряда населенных пунктов края. Ранее экспедиции ПЦ "Мемориал" в край проводились в сентябре и декабре 1996, апреле-мае, июле и октябре 1997 г.

На месте ситуация выглядит значительно сложнее, чем представляется из Москвы и чем ее пытается представить местное руководство. Основная причина нынешнего положения вещей - отсутствие у федеральной власти какой-либо последовательной политики по отношению к Чечне и прилегающим к ней территориям. Теперь, как и ранее в периоды обострения обстановки, местная и федеральная власти не успевают за событиями, и если в их действиях есть логика, то она навязана ситуацией и лишь усугубляет кризис. Выход из кризиса возможен лишь в результате комплекса действий федеральных, краевых и местных властей.

За две недели после нашего возвращения напряженность в Ставропольском крае возросла, в Курском районе на административной границе с Чечней фактически введено чрезвычайное положение. Причиной этого послужило жестокое убийство четырех российских милиционеров. Однако подобное трагическое развитие ситуации было вполне прогнозируемо, и лишь упрочило нас в наших выводах:

1. Криминальное насилие, исходящее из Чечни, является реальным фактором, дестабилизирующим обстановку в Ставропольском крае, как, впрочем, и в других приграничных регионах. С другой стороны, инциденты в каждом из них тут же приводят к повышению напряженности на всех пограничных территориях. Ряд обстоятельств делает вполне правдоподобным предположение об организованной дестабилизации ситуации на Северном Кавказе.

2. Организация противодействия криминальному насилию, исходящему из Чечни, есть задача федеральных органов государственной власти и управления, она требует комплексного подхода, отказа от кампанейщины и привычки действовать вдогонку событиям.

3. Введение элементов чрезвычайного положения - на территории края или его части относится к ведению федеральных органов власти. То, что это было сделано районным и краевым руководством - тревожный симптом развала конституционного строя России, однако случившееся спровоцировано бездействием федерального руководства и его нежеланием брать на себя ответственность.

4. В крае (в том числе рядом руководящих должностных лиц краевой администрации) высказываются идеи раздачи оружия населению для противодействия криминальному насилию и охране границы с Чечней. Чаще всего предлагается использование казачьих формирований. Однако мнение многих районных, поселковых, станичных руководителей прямо противоположно: вооружение населения вызовет рост преступности и создаст прямую угрозу межнациональных конфликтов на Ставрополье.

5. Исходя из этого, следует приветствовать создание структур МВД (как поселковых отделений милиции, так и подобных милицейской роте в ст. Галюгаевская) в приграничных населенных пунктах, службу в которых несет местное население. Это снизило бы влияние сторонников создания незаконных вооруженных формирований и радикальных националистов, и, кроме того, снизило бы социальную напряженность, создав новые рабочие места и снизив уровень преступности. Однако само по себе наращивание численности личного состава неэффективно без повышения уровня его подготовки, материально-технического обеспечения и проработки взаимодействия как внутри структур МВД, так и с другими силовыми ведомствами.

6. Введение чрезвычайного положения в приграничном Курском районе могло бы коренным образом изменить ситуацию, существенно затруднив проникновение криминальных элементов из Чечни на Ставрополье. Но оно, во-первых, должно быть введено с соблюдением всех норм федерального законодательства. Во-вторых, его эффективность существенно снижается при отсутствии такого же режима на других территориях, граничащих с Чечней (отдельные районы Дагестана, Ингушетия, отдельные районы Северной Осетии) и координации действий сил, размещенных в этих регионах. В-третьих, введение чрезвычайного положения обязательно должно сопровождаться выделением значительных средств из федерального бюджета.

7. Если не обеспечить строжайшую дисциплину среди военнослужащих, быстрое расследование совершенных ими правонарушений и преступлений и неотвратимое наказание виновных, то введение режима чрезвычайного положения или просто ввод дополнительных сил внутренних войск будет сопровождаться ростом преступности. Это еще более дестабилизирует ситуацию на приграничных территориях.

8. Введение элементов чрезвычайного положения наприграничных территориях не должно разорвать сложившиеся хозяйственные связи Ставрополья с Чечней, но лишь поставить их под контроль и ввести в законные рамки.

9. В многонациональном обществе Ставропольского края нельзя добиться стабильности, делая ставку на ксенофобию и агрессивный национализм. К сожалению, по крайней мере часть чиновников краевой администрации избрала именно такой путь, и старается использовать сложившееся в Ставропольском крае тяжелое положение для неправомерного и неконституционного ограничения прав граждан.

Введение

Правозащитный Центр "Мемориал" на протяжении более трехлет (1996-1999 гг.) исследовал ситуацию в Ставропольском крае аспекте проблем этнической дискриминации и соблюдения прав граждан на свободу передвижения и выбор места жительства. За этот период в край было осуществлено шесть экспедиций, в ходе которых посещались различные районы края (регион Кавказских Минеральных Вод, г.Ставрополь, Кировский, Нефтекумский, Левокумский, Арзгирский, Советский, Курской, Буденновский, Туркменский районы), осуществлялись встречи с представителями органов государственной власти края, территориальных районных администраций, органов местного самоуправления, общественных объединений (включая правозащитные и казачьи организации, национально-культурные общества), сотрудниками правоохранительных органов,

работниками СМИ, предпринимателями, работниками системы образования, культуры и здравоохранения, вынужденными переселенцами и просто жителями края.

21-29 марта 1999 г. ПЦ "Мемориал" направил в Ставропольский край группу в составе А.Г.Осипова, О.П.Орлова и А.В.Черкасова. Целью поездки было исследование ситуации с обеспечением безопасности населения в приграничном с Чечней районе Ставропольского края.

В ходе поездки группа посетила Ставрополь, Курский район (райцентр - станицу Курская, и три населенных пункта: станица Галюгаевская, поселок Мирный, село Эдиссия), Буденновский район (Буденновск и село Орловка), Пятигорск и Минеральные Воды.

Состоялись обстоятельные беседы с сотрудниками Совета экономической и общественной безопасности Ставропольского края, главой территориальной государственной администрации Курского района и главами ряда населенных пунктов, представителями правоохранительных органов, атаманами казачьих организаций, входящих в Терское казачье войско, представителем Президента ЧРИ в Ставропольском крае, вынужденными переселенцами из Чечни, жителями ряда населенных пунктов края.

Криминальное давление из Чечни

Население Ставропольского края страдает от действий криминальных группировок, базирующихся на территории Чечни. Основные формы криминального насилия, связанного с Чечней:

- * похищения людей с целью выкупа;
- * нападения с применением огнестрельного оружия на патрули милиции и внутренних войск в непосредственной близости к границе с ЧРИ;
- * угоны скота, автотранспорта и техники.

Важно подчеркнуть, что эти криминальные группировки часто состоят не только из чеченцев - в них входят и русские, и представители многих других народов Северного Кавказа. Неверно, что криминальные группировки чувствуют себя ли не хозяйничают на приграничных территориях. После, возможно, долгой разведки, наблюдения, и подготовки они быстро совершают преступления и тут же уходят на чеченскую сторону административной границы. Чечня используется криминальными группировками как регион, где они могут без особых трудностей базироваться, откуда совершаются вылазки, где можно легко спрятать похищенных людей и имущество.

По информации, представленной должностными лицами, в настоящий момент похищены и находятся в заложниках 31 человек из числа жителей Ставрополя или людей, похищенных с территории Ставропольского края (включая и 7 военнослужащих). Общее число лиц, пропавших без вести с 1995 г. на территории края, превышает 200 человек и в точности не известно (в настоящее время в краевых структурах идет работа по составлению такого списка). Есть серьезные основания полагать, что к большинству, если не всем из похищений причастны криминальные группировки, базирующиеся на территории Чеченской Республики Ичкерия. Естественно, что прежде всего в этой ситуации страдает Курский район, граничащий с Чечней. Здесь за последний год были похищены 8 человек из числа жителей района, трое из них до сих пор находятся в руках у бандитов. Почти все эти похищения нельзя назвать случайными - большинство захваченных являлись родственниками хозяев крупных предприятий, которым приходилось продавать большую часть имущества для выплаты выкупа. Предприниматели вынуждены сворачивать деловую активность, а новые инвесторы не идут в район, так как опасаются похищения и шантажа. По словам главы администрации Курского района, это подрывает всю районную экономику. По-видимому, в меньшей степени то же самое происходит и в других районах края. При этом имели место случаи похищения людей в Чечню для получения долгов: базирующиеся в ЧРИ криминальные группировки используются как инструмент их "выбивания".

В районе станицы Галюгаевская, расположенной в непосредственной близости от границы, из сельскохозяйственного оборота выведено более 5 тысяч га пахотной земли. По мнению местных жителей, работа на этой территории представляет реальную угрозу их свободе и жизни. Отсюда вооруженные люди несколько раз угоняли на территорию Чечни трактора (Т-150, МТЗ, К-701, К-702), а также автобус. Однажды трактор угнали даже вместе с трактористом - его отпустили только после пересечения границы с Чечней.

В восточной (пустынной) части Курского района, где традиционно преобладало овцеводство, оно, почти полностью сведено на нет. Это обычно объясняют постоянными угонами крупных отар овец в сторону Чечни на протяжении последних лет. Впрочем, по мнению наших собеседников, весьма вероятно, что в подобных похищениях скота активную роль играли местные жители. Но в любом случае похитители пользуются тем, что в условиях по существу неохрняемой границы можно беспрепятственно перегонять скот на сопредельную территорию, или списать любую недостачу на подобный угон.

Настроение населения

Ставропольский край пока еще не является основным направлением криминальной экспансии из Чечни, уступая Ингушетии, Северной Осетии и Дагестану. Тем не менее население крайне остро реагирует на угрозу, исходящую от базирующихся в Чечне криминальных группировок. Люди воспринимают происходящее в общем контексте развивающейся на Северном Кавказе ситуации. Известия о похищениях, террористических актах и других преступлениях, совершающихся в других регионах, сопредельных с Чечней, накладываются в общественном сознании на события в Ставропольском крае.

В результате заметно возрастает напряженность, создается почва для неправовых действий как со стороны населения (создание незаконных вооруженных формирований, самовольное ограничения передвижения через населенные пункты, ограничение свободы выбора места жительства, незаконное приобретение и хранение оружия и т.п.), так и со стороны краевых, районных и сельских властей (принятие решений, явно выходящих за их компетенцию, находящихся в ведении вышестоящих органов власти, и, тем самым, разрушение конституционного строя).

Требование перекрытия границы

Главное требование, высказываемое большинством наших собеседников (как представителей власти, так и рядовых граждан) - перекрыть границу с Чечней, жестко ограничив свободу передвижения через нее. Этого, по их мнению, легче всего было бы добиться путем признания независимости Чечни и придания административной границе с ней статуса государственной. В качестве временной, менее эффективной меры предлагалось усилить охрану границы, ввести в Ставропольском крае или хотя бы в приграничном с Чечней районе особый режим пребывания, проживания и перемещения граждан, перемещения товаров, приобретения недвижимости. На наше замечание, что в соответствии с законодательством России такие меры возможны лишь в условиях чрезвычайного положения, наши собеседники в большинстве соглашались с его введением. При этом они, кроме, может быть, представителей Совета Безопасности края, выражали опасения целым рядом побочных негативных явлений в случае введения ЧП, связанных с присутствием в крае значительного количества военнослужащих внутренних войск и милиционеров, наделенных чрезвычайными полномочиями. Но из двух зол они выбирали введение чрезвычайного положения.

Действия силовых структур

Для обеспечения безопасности в крае принимается ряд мер:

* Специально для этого формируется полк ВВ МВД (в/ч5385), на службу в который по контракту принимаются местные жители. Место его планируемой дислокации - станция Курская. По имеющейся информации, формирование полка и оборудование места его дислокации идет трудно. Это связано как с отсутствием финансирования из федерального бюджета (подчас отсутствуют самые элементарные и необходимое имущество), так и с серьезными просчетами командования. Вообще же, по нашей информации, до недавнего времени отсутствовала продуманная концепция прикрытия границы силами внутренних войск. Несколько раз менялось место дислокации уже присутствующей в районе части ВВ, каждый раз впустую уходили значительные средства, уже освоенные в ходе ее обустройства.

* В приграничных населенных пунктах, где велика угроза нападения криминальных группировок, создаются поселковые отделения милиции. Как главы местных администраций, так и население безусловно поддерживают эту меру.

* В станции Галюгаевская из местных жителей сформирована рота милиции. Трудности ее комплектования связаны как с недостатком средств в краевом и районном бюджетах, так и с требованиями к кандидатам (отсутствие судимости, возраст не более 35 лет), которые неожиданно оказались высокими. Тем не менее из-за высокой безработицы кандидатов более чем достаточно - в роту уже принято более 100 человек, идет их стажировка, началось патрулирование территории. Одновременно ощущается недостаток материального обеспечения роты, в силу чего затруднено патрулирование пустынной зоны.

* На границе оборудованы 7 стационарных КПП (контрольно-пропускных пунктов, блок-постов). При том, что протяженность сухопутной границы составляет 114 км, а водной (вдоль Терека) - 20 км, такое количество КПП явно недостаточно. Вместе с тем очевидно, система контроля границы и территории района, сводящаяся исключительно к КПП, неэффективна: их легко объехать по проселочным дорогам (что мы и проделали во время нашей поездки в ст. Галюгаевская). Личный состав КПП охраняет сам себя и оказывается скорее запертым, чем контролирующим окружающую территорию.

Вместе с тем, наращивание сил охраны правопорядка в Курском районе не привело к соответствующему росту их эффективности. Отсутствует как продуманная система их работы в обычном режиме (милиционеры стоят в населенных пунктах или на шоссе - "там трава сочная", по словам одного из глав администраций), так и план взаимодействия с другими структурами в экстренных ситуациях (так, при одном из похищений машина с бандитами и заложником более часа беспрепятственно двигалась по дорогам в пустынной зоне, а вертолет для поиска и перехвата прилетел из Моздока только на следующий день).

Возможные издержки действий силовых структур

Имеются сведения, что расквартированные в Ставропольском крае военнослужащие ВВ МВД совершают правонарушения и даже тяжкие преступления против местного населения. Особенно опасно, что подобные преступления совершаются и в Курском районе.

Имеются жалобы на грубость при проведении проверок на дорогах.

27 марта группа военнослужащих внутренних войск была арестована по подозрению в совершении грабежей с использованием бронетехники в Курском районе.

Особенно резко на отношение местных жителей к внутренним войскам повлияло зверское изнасилование молодой жительницы станции Галюгаевская, в результате чего та скончалась 12 октября 1998 г. Поскольку все следы вели в часть внутренних войск, уголовное дело приняла к производству военная прокуратура. На конец марта никто к ответственности по этому делу привлечен не был.

Пока местные жители по-прежнему поддерживают идею введения чрезвычайного положения (ЧП). Однако при введении ЧП из-за увеличения количества военнослужащих ВВ и милиционеров на территории ЧП и наделения их большими полномочиями имеется серьезная опасность того, что количество правонарушений и преступлений со стороны военнослужащих и командированных из других регионов милиционеров резко возрастет. Такое уже наблюдалось практически во всех зонах ЧП в СССР, а затем в России. Подобное развитие событий неизбежно приведет к резкому ухудшению отношения местного населения к силам, обеспечивающим режим ЧП. В этом случае результат введения ЧП будет обратным ожидаемому: обстановка в Ставропольском крае только дестабилизируется. Это даст дополнительные аргументы тем, кто заявляет о неспособности федеральных властей обеспечить безопасность населения и требует вооружения казаков.

Позиция казачества

В Ставропольском крае действуют два крупных казачьих объединения: Терское казачье войско и Ставропольское казачье войско. Терское войско внесено в федеральный реестр казачьих войск, активно сотрудничает с краевыми властями, а некоторые его атаманы входят в состав краевой и местных администраций.

Ставропольское казачье войско в настоящее время фактически находится в оппозиции краевым властям. Многие функционеры казачьих организаций нагнетают ксенофобию и националистические настроения, истерию по поводу присутствия в крае дагестанцев, чеченцев, мусульман вообще, любых неславянских и неправославных жителей. Они стремятся получить реальные властные полномочия - вплоть до создания подконтрольных им вооруженных формирований, которые и занялись бы "наведением порядка" в крае. Они надеются решить эти задачи в условиях роста напряженности в регионе.

Опасность подобного развития событий понимают и некоторые представители власти. Организуемые из местных жителей в Курском районе вооруженные формирования (милицейская рота, поселковые отделения милиции) входят в состав МВД, и хотя и называются некоторыми представителями власти "казачьими", к казачьим объединениям реального отношения не имеют. Это вызывает резкое недовольство казачьих функционеров. В целом казачьи группировки пока остаются подконтрольными власти и управляемыми ею. В последние пять лет не отмечен рост влияния казачества на Ставрополье, а краевая власть использует соперничество между лидерами и группировками казачества для манипуляций и поддержания своего влияния.

Позиция некоторых чиновников краевой администрации по национальному вопросу Ксенофобия и националистические настроения казачьих функционеров разделяются, по крайней мере, частью чиновников краевой администрации. Не провозглашая их открыто, они терпимо относятся к подобным взглядам экстремистских организаций, не видя в них ничего предосудительного. Эти представители власти готовы на ограничение передвижения, пребывания и проживания в Ставропольском крае по этническому признаку, хотя признают противоречие подобных действий существующему законодательству. В условиях роста напряженности они считают такие ограничения неизбежными, и рост напряженности объективно облегчает им выполнение подобной программы.

У нас сложилось впечатление, что по крайней мере некоторые чиновники краевой администрации рассматривают РНЕ скорее как временных союзников, чем опасных экстремистов, с которыми необходимо бороться.

Приграничная торговля топливом

Несмотря на общую напряженность в приграничном регионе, вплоть до начала апреля приграничная торговля продолжалась. Более того, для сельского хозяйства края поставки дешевого горючего из Чечни в кредит под будущий урожай были одним из способов выживания. Практически все это низкокачественное топливо имеет криминальное происхождение: оно получено из краденой нефти на кустарных подпольных заводиках, торговля им ведется нелегально (тем и объясняется его дешевизна) - и вовлекает покупателей в теневой бизнес. Вывести эту торговлю из "тени", не прекратив поступление топлива в край - сложная задача, в решении которой обязаны принять участие и федеральные власти.

О введении чрезвычайного положения

В настоящее время в Курском районе уже не обсуждается: вводить или не вводить элементы чрезвычайного положения - это уже сделано главой районной администрации и одобрено властями края. Это событие не стало неожиданностью, оно было вполне прогнозируемо, и стало очередным тревожным симптомом развала конституционного строя России. Случившееся спровоцировано бездействием федерального руководства, и единственный вопрос - останется ли ЧП нелегитимным, или будет введено в законные рамки решением федеральных властей?

Федеральные власти не имеют права мириться с антиконституционным ограничением прав граждан где-либо на территории Российской Федерации. Равно как нельзя игнорировать тот факт, что в Курском районе сложилась обстановка, требующая экстраординарных мер. Единственный выход - ввести чрезвычайное положение в соответствии с федеральным законодательством.

Инициатором такого шага могли бы стать как Президент России, так и губернатор Ставропольского края. Однако федеральная власть не желает брать на себя ответственность, а краевой выгодно создать прецедент безнаказанного присвоения полномочий и незаконного ограничения прав граждан.