



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/86/Add.5
27 November 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят девятая сессия
Пункт 14 с) предварительной повестки дня

КОНКРЕТНЫЕ ГРУППЫ И ЛИЦА

МАССОВЫЕ ИСХОДЫ И ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА

**Доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу о внутренних
перемещенных лицах г-на Фрэнсиса Денга, представленный в соответствии
с резолюцией 2002/56 Комиссии по правам человека**

Добавление

**Доклад Международной конференции по проблемам внутреннего
перемещения в Российской Федерации***

* Резюме доклада распространяется на всех языках. Полный доклад Конференции, содержащийся в приложении к резюме, распространяется только на том языке, на котором он был представлен, и на русском языке.

Резюме

В соответствии с резолюцией 2002/56 Комиссии, в которой Комиссия приветствует распространение и применение Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, в частности на региональных и других семинарах по проблеме перемещения, и призывает Представителя и впредь организовывать или поддерживать такие семинары в консультации с региональными организациями, межправительственными и неправительственными организациями и другими соответствующими учреждениями, Представитель Генерального секретаря по вопросу о внутренних перемещенных лицах имеет честь препроводить Комиссии доклад Международной конференции по проблемам внутреннего перемещения в Российской Федерации, организованной Институтом государства и права Российской Академии Наук, организацией "Партнерство по миграции" и Институтом Брукингса в рамках Проекта по проблемам перемещения и состоявшейся в Москве 25–26 апреля 2002 года.

В цели Конференции входило, в частности, следующее: дать оценку ситуации, связанной с вопросами перемещения внутри страны, в странах мира, уделяя особое внимание состоянию данной проблемы в Содружестве Независимых Государств (СНГ) и Российской Федерации; стимулировать дальнейшее совершенствование необходимой правовой базы и поощрять деятельность институтов, занимающихся проблемами перемещения внутри страны, укрепляя роль правительственных структур и представителей гражданского общества, заинтересованных в решении вышеозначенной проблемы на местном и национальном уровне; обсудить Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны и их практическое применение; и определить программу действий.

Программа действий, выработанная во время Конференции, включает предложения, которые могут быть разбиты по национальному, региональному и международному признакам.

Что касается национального уровня, то было отмечено, что поскольку основная ответственность в отношении защиты и оказания помощи лицам, перемещенным внутри страны, лежит на правительстве Российской Федерации, то именно ему должна отводиться главная роль в решении этой проблемы. В первую очередь, необходимо срочно разработать последовательную миграционную политику, которая, помимо всего прочего, должна: придавать особое значение соблюдению основных стандартов в области прав человека, в которых уравниваются личные права и гарантии защиты этнических и национальных групп от дискриминации; затрагивать вопрос о том, нужно ли законодательно выделить лиц, перемещенных внутри страны, в отдельную группу,

отделив их от других групп вынужденных мигрантов, в частности беженцев; гарантировать решение многочисленных проблем, с которыми сталкиваются лица, перемещенные внутри страны, в частности путем расширения их доступа к достаточному питанию, крову и медицинскому обслуживанию, а также гарантировать их защиту от дискриминации и устранение угроз их личной безопасности, и в этой связи всем лицам, перемещенным внутри страны, должен быть присвоен статус вынужденных переселенцев, что облегчит им доступ к получению основных прав; решать проблемы внутреннего перемещения, включая безопасное, добровольное и достойное возвращение перемещенных лиц к местам их первоначального проживания, принимая при этом во внимание, что соответствующие решения должны учитывать пожелания перемещенных лиц и допускать возможность их интеграции по месту текущего пребывания или перемещения в любое место на территории Российской Федерации, в соответствии с нормами в области прав человека с точки зрения свободы передвижения и выбора места жительства.

Было отмечено, что решающее значение для разработки последовательной миграционной политики имеют меры, направленные на улучшение отношений между этническими и национальными группами в районах интеграции. С этой целью рекомендуется обеспечивать подготовку и обучение как принимающих групп населения, так и самих лиц, перемещенных внутри страны, а также обучение национальных и местных властей, юристов и судей в интересах защиты прав лиц, перемещенных внутри страны, и в рамках принципа недискриминации. Кроме того, участники Конференции сочли существенно важным предоставить неправительственным организациям необходимые ресурсы, чтобы они играли эффективную роль в организации необходимых подготовительных семинаров и рабочих совещаний. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны могли бы послужить основой для выполнения таких программ. Внимание было также заострено на важности наличия единообразных стандартов, регулирующих взаимоотношения между местными и федеральными органами власти, с тем чтобы деятельность властей на всех уровнях соответствовала международным соглашениям в области прав человека. Бюро представителя Президента Российской Федерации по правам человека в Чеченской Республике было рекомендовано играть решающую роль по надзору за ситуацией в этой области, и с этой целью следует предоставить Бюро необходимые ресурсы, с тем чтобы оно могло эффективно бороться со случаями нарушения прав человека внутренних перемещенных лиц.

Кроме того, было рекомендовано наладить более тесное сотрудничество между правительством и региональными и международными организациями, с тем чтобы эти организации могли более эффективно дополнять и поддерживать усилия, предпринимаемые на местном и федеральном уровне. Такое сотрудничество должно

предполагать беспрепятственный доступ этих организаций к районам перемещения, а также, в случае необходимости, их расширенное присутствие. Кроме того, миграционная политика должна гарантировать соблюдение международных гуманитарных принципов, предусматривающих защиту и безопасность гуманитарных работников и обеспечивать преследование по закону лиц, виновных в похищении и убийстве местных и международных представителей гуманитарных организаций.

Наконец, было подчеркнуто, что разработка самой политики должна предполагать активное участие НПО, гражданского общества и экспертов по гуманитарным вопросам, в частности, в контексте проведения исследований, контроля за развитием ситуации, принятия решений относительно составляющих элементов политики и мобилизации на ее поддержку широкой общественности. С этой целью было сочтено существенно важным предоставить НПО возможности для эффективного функционирования и доступа к районам перемещения.

В дополнение к вопросам, касающимся разработки национальной миграционной политики, было подчеркнуто, что Руководящие принципы являются полезным инструментом и должны использоваться для оценки действующего и будущего национального и местного законодательства и административных предписаний на предмет соответствия их положений международным нормам. В этой связи было предложено создать рабочую группу экспертов для проведения сопоставительного исследования федерального и местного законодательств на предмет соответствия Руководящим принципам.

На региональном уровне правительству было рекомендовано поддерживать участие и усилия Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Совета Европы, которые играют важную роль в решении проблем внутренней миграции на территории Российской Федерации. Правительству было настоятельно рекомендовано как члену этих организаций способствовать более широкому интегрированию проблемы внутренней миграции в деятельность этих организаций и использованию Руководящих принципов в качестве основы политики и программ деятельности в отношении перемещенных лиц.

На международном уровне правительству было рекомендовано облегчить доступ и поддерживать усилия международных гуманитарных организаций по оказанию помощи и предоставлению защиты перемещенным лицам, а также удовлетворению их потребностей в реинтеграции и развитии. В частности, поддержка должна быть оказана Управлению ООН по координации гуманитарной деятельности в деле координации действий международного сообщества, а также международным организациям и НПО, реализующим жизненно важные программы.

Конференция настоятельно призвала правительство предпринять необходимые шаги для организации визита на Северный Кавказ Представителя Генерального секретаря по вопросу о внутренних перемещенных лицах и позволить ему лично ознакомиться с проблемой внутренней миграции и вступить в конструктивный диалог с властями и иными лицами, занимающимися данными вопросами. Было также предложено начать процесс по аналогии с проведенной в 1996 году Региональной конференцией для рассмотрения проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольного переселения и возвращенцев в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах, причем на этот раз он должен быть посвящен исключительно Российской Федерации и проблеме перемещения лиц внутри страны, с участием представителей правительства, НПО и международного сообщества, которые должны выработать эффективные решения.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Доклад Международной конференции по проблемам внутреннего перемещения в Российской Федерации (Москва, 25-26 апреля 2002 года)

Содержание

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 3	7
I. ВСТУПИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ	4 - 8	7
II. ОБЗОР ПРОБЛЕМЫ ВНУТРЕННЕГО ПЕРЕМЕЩЕНИЯ В МИРОВОМ МАСШТАБЕ	9 - 12	9
III. РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ ВНУТРЕННЕГО ПЕРЕМЕЩЕНИЯ	13 - 30	10
IV. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ВОПРОСУ О ПЕРЕМЕЩЕНИИ ЛИЦ ВНУТРИ СТРАНЫ	31 - 37	15
V. ВОЗМОЖНОСТЬ ПОЛЬЗОВАТЬСЯ ОСНОВНЫМИ ПРАВАМИ	38 - 43	17
VI. ВОЗВРАЩЕНИЕ, ПЕРЕСЕЛЕНИЕ И РЕИНТЕГРАЦИЯ...	44 - 47	18
VII. УЧАСТИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ	48 - 54	20
VIII. РОЛЬ НПО И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА	55 - 59	22
IX. РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	60 - 65	24
X. ПРОГРАММА ДАЛЬНЕЙШИХ ДЕЙСТВИЙ	66 - 72	26

Введение

1. В конце 2000 года в Российской Федерации насчитывалось более 491 000 человек, перемещенных внутри страны. По оценкам, 170 000 из этого числа - лица, перемещенные в Чеченской Республике, 160 000 - чеченцы проживающие в Ингушетии, 20 000 человек были перемещены в Дагестане и 20 000 - в других районах Северокавказского региона. Кроме того, около 106 000 человек (в большинстве своем этнических русских) были перемещены в ходе конфликта в Чечне в период с 1994 по 1996 год, а также 15 000 перемещенных лиц, которые вынуждены были оставаться в Ингушетии в результате конфликта вокруг спорного Пригородного района Северной Осетии¹.

2. Сложившаяся ситуация обусловила созыв Международной конференции по проблемам перемещения в Российской Федерации, организаторами которой выступили Институт государства и права Российской академии наук (РАН), неправительственная организация (НПО) "Партнерство по миграции" со штаб-квартирой в Москве и Институт Брукинга в рамках Проекта по проблемам перемещения. В число семидесяти участников Конференции вошли члены правительства и эксперты по проблемам вынужденной миграции, представители местных НПО, научных кругов, сами перемещенные лица, специалисты в области права, представители региональных и международных организаций, международных НПО, работающих в России, а также ряд международных экспертов, в числе которых Представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о внутренних перемещенных лицах Фрэнсис М. Денг.

3. Участники конференции поставили перед собой следующие цели: дать оценку ситуации, связанной с вопросами перемещения внутри страны в странах мира, уделяя особое внимание состоянию данной проблемы в Содружестве Независимых Государств (СНГ) и Российской Федерации; стимулировать дальнейшее совершенствование необходимой правовой базы и поощрять деятельность институтов, занимающихся проблемами перемещения внутри страны, укрепляя роль правительственных структур и представителей гражданского общества, заинтересованных в решении вышеозначенной проблемы на местном и национальном уровне; обсудить международные нормы, касающиеся перемещения граждан внутри страны, и в частности Руководящие принципы по вопросу о внутренних перемещенных лицах и их практическое применение; определить программу дальнейших действий по решению рассматриваемой проблемы.

I. ВСТУПИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ

4. Конференцию открыл директор Института государства и права РАН г-н Борис Топорнин. поприветствовав участников, он отметил, что сегодня существует растущая

необходимость в правильном понимании международным сообществом проблемы временного перемещения граждан и роли правительства в решении этой проблемы. По его мнению, война с терроризмом, участие в которой принимает правительство, не должна влечь за собой отступление от общепринятых норм уважения прав человека.

5. В своем выступлении председатель Комиссии по правам человека при президенте Российской Федерации г-н Владимир Карташкин осветил вопрос, касающийся статуса лиц, перемещенных внутри страны. В отличие от других мигрантов перемещенные лица - это подданные своего государства, в силу чего они наделены всеми правами и свободами граждан данного государства. В частности, он отметил право перемещенных лиц на нормальные условия жизни, питания и проживания. Обратив внимание присутствующих на то, что основная помощь перемещенным лицам должна исходить со стороны правительства, он отметил, что последнее должно в свою очередь обращаться за помощью к международному сообществу. В этой связи Руководящие принципы, которых придерживается Организация Объединенных Наций при решении проблем временно перемещенных лиц, должны корректироваться, по его мнению, применительно к ситуации, существующей в каждой конкретной стране. Правительство заинтересовано в том, чтобы перемещенные лица, находящиеся на территории Чечни, могли пользоваться всеми основными правами и свободами и чтобы, как только закончатся боевые действия, все жители Чечни могли иметь возможность вернуться в свои дома. Говоря о проблеме терроризма, выступающий подчеркнул необходимость уделять особое внимание вопросу защищенности граждан от террористических атак.

6. В своем выступлении г-н Сергей Бушмаринов, один из представителей администрации президента РФ на конференции, акцентировал внимание присутствующих на том факте, что на сегодняшний день проблема лиц, перемещенных внутри страны, остро стоит в Российской Федерации и правительство занимается ее решением. Г-н Бушмаринов выразил надежду на более тесное сотрудничество правительства РФ как с международными организациями, так и с НПО.

7. Г-н Валерий Тишков, директор Института этнологии и антропологии РАН, уделил особое внимание проблеме межнациональных противоречий, которые провоцируют перемещение граждан, отметив, что чем лучше будет понятна суть таких противоречий, тем легче будет предвидеть проблемы, связанные с перемещением. Он отметил, что власти не всегда реагируют на потребности лиц, перемещенных внутри страны. Очень часто большая политика, а иногда бездействие и бюрократия являются причинами того, что помощь попросту не доходит до своего адресата - перемещенных лиц. Сегодня важно понять, как избавиться от бюрократических препон и дать возможность тем, кто

занимается оказанием помощи перемещенным лицам, использовать в полной мере свои полномочия для достижения этой гуманной цели.

8. Г-н Тишков назвал неосуществимым намерение властей вернуть всех без исключения перемещенных лиц в места их первоначального пребывания. Все чеченцы, проживающие на территории Москвы и в других регионах, уже не вернутся назад в Чечню. Не вернутся на родину и турки-месхетинцы. Возможно, лишь 1% из общего числа перемещенных лиц все-таки пожелают жить в своих прежних домах. Политика, при которой возвращение навязывается перемещенным лицам, неэффективна. Людям совсем не обязательно возвращаться в свои прежние дома. Однако те, кто все же пожелает вернуться, должны получить необходимую поддержку. В заключение г-н Валерий Тишков подчеркнул необходимость по возможности не допускать вынужденного внутреннего перемещения граждан как такового.

II. ОБЗОР ПРОБЛЕМЫ ВНУТРЕННЕГО ПЕРЕМЕЩЕНИЯ В МИРОВОМ МАСШТАБЕ

9. Г-н Франсис М. Денг выступил с обзорным докладом по проблемам таких перемещений в мире. Говоря о глобальном характере рассматриваемых на конференции проблем, он сказал, что на сегодняшний день в мире насчитывается от 20 до 25 млн. человек более чем в 40 странах мира, которых затронула данная проблема. 3-4 млн. из числа перемещенных лиц - жители Европы, более 400 000 из которых, по оценкам экспертов, проживают на территории Российской Федерации.

10. В Европе, несмотря на существующий там благоприятный экономический и политический климат, условия проживания перемещенных лиц бедственные: люди живут в старых железнодорожных вагонах, заброшенных гостиницах или полуразрушенных зданиях, часто по несколько семей в одной комнате. Некоторые люди временно проживают у друзей, знакомых, родственников или представителей той же этнической группы. Однако без надлежащей поддержки со стороны государства подобное гостеприимство может обернуться обнищанием семей и общин, в которых временно проживают перемещенные лица, что, в свою очередь, может вызвать негодование и враждебные настроения по отношению к ним. Особое внимание было обращено на тот факт, что в зонах конфликта временно перемещенные лица сталкиваются с серьезной проблемой незащищенности, особенно когда в ходе таких конфликтов друг другу противопоставляются интересы различных этнических и национальных групп.

11. Представитель Генерального секретаря ознакомил участников с историей своего мандата и основными областями своей деятельности, включая разработку необходимой

правовой базы для решения вопросов защиты и оказания помощи перемещенным внутри страны лицам – Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, которые были внесены на рассмотрение Комиссии по правам человека в 1998 году. Он выразил надежду на то, что данные принципы послужат достойной базой для проведения соответствующей политики и реализации программ в отношении перемещенных лиц в Российской Федерации. Что же касается миссий, работающих в странах, то они очень важны с точки зрения предоставления возможности диалога с правительствами этих стран и другими заинтересованными лицами о том, каким образом необходимо работать над улучшением условий жизни перемещенных внутри страны лиц, и он надеется получить согласие со стороны правительства Российской Федерации на проведение такой миссии в Северокавказском регионе.

12. В заключение Представитель Генерального секретаря выразил надежду на то, что между правительствами разных стран, международными организациями, региональными органами и неправительственными организациями будет установлено прочное партнерство, которое позволит новым и эффективным стратегическим решениям играть ключевую роль при оказании помощи перемещенным лицам в России.

III. РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ ВНУТРЕННЕГО ПЕРЕМЕЩЕНИЯ

13. Участники конференции обсудили некоторые основные тенденции изменений в ситуации со внутренним перемещением в СНГ, особо остановившись на положении дел в Российской Федерации. В ходе конференции была сделана попытка внести ясность в терминологию рассматриваемой проблемы. В частности, это относилось к России, в законах которой не дается определение термину "лицо, перемещенное внутри страны", а термин "вынужденный мигрант" имеет относительно широкое толкование и включает в себя тех, кто по определению Руководящих принципов² попадает в категорию перемещенных внутри страны лиц.

A. Российское законодательство и вопросы терминологии

14. По словам г-на Владимира Школьников (Бюро по демократическим институтам и правам человека, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе), происхождение термина "вынужденный переселенец" восходит еще ко времени распада Советского Союза в 1991 году. В то время отдельные сегменты российского общества, включая борцов за права человека, считали, что Российское государство несет ответственность за тех людей, которые когда-то проживали на территории Союза Советских Социалистических Республик и которые пожелали вернуться в Российскую

Федерацию из бывших республик Советского Союза, равно как и за тех, кто был перемещен внутри самой Российской Федерации. Это нашло свое отражение в определении "вынужденный переселенец" в Законе о вынужденных мигрантах от 1993 года, в котором говорилось, что любой человек, независимо от гражданства, который был перемещен на территории Российской Федерации, мог получить статус вынужденного переселенца. Кроме того, граждане России, которые были перемещены на территории одной из бывших советских республик, и иностранцы, т.е. граждане бывшего Советского Союза, которые приехали в Россию и приняли российское гражданство после того, как были перемещены, могли также стать вынужденными переселенцами³.

15. Со временем данный термин пришел в несоответствие с международно принятыми понятиями о гражданстве, международных границах и статусе беженцев. Ведь под определение закона от 1993 года попадают лица, которые в силу того, что были вынуждены пересечь международную границу, имеют право называться беженцами, тогда как остальные считаются лицами, перемещенными внутри страны. Отнесение этих двух групп лиц к категории "вынужденных переселенцев" ставит международное сообщество в трудное положение в вопросах оказания адекватной помощи этим категориям граждан. Одинаково сложно заключать межгосударственные соглашения, не унифицировав терминологию.

16. В июле 2000 года в определение "вынужденный переселенец" были внесены изменения, однако оно по-прежнему распространяется на различные категории граждан, и остается открытым вопрос о статусе лиц, перемещенных внутри различных субъектов Российской Федерации, т.е. республик, краев, областей, автономных областей и т.д.⁴. В общем и целом, термин нелогичен и непонятен. В российских законах не дается определения лицам, перемещенным внутри страны, и поэтому они "теряются" среди других категорий вынужденных мигрантов.

17. Для внесения ясности в дальнейшее обсуждение он сравнил термин "лица, перемещенные внутри страны", который дается в Руководящих принципах, и термин "вынужденный переселенец", дабы определить какие же категории лиц, перемещенных внутри страны, все-таки признаются российским законодательством в качестве вынужденных мигрантов, а какие - нет.

18. Г-н Школьников определил три категории перемещенных лиц. Первая категория - это лица, которые могли бы считаться перемещенными лицами по определению Руководящих принципов и вынужденными переселенцами согласно российскому законодательству, т.е. это те лица, которые были вынуждены или обязаны покинуть свои дома или места постоянного жительства в результате или для того, чтобы избежать

последствий вооруженного конфликта, любых форм проявления насилия, нарушений прав человека (в российских законах приводится более ограниченный перечень причин), и которые покинули территорию одного субъекта Российской Федерации и прибыли на территорию другого.

19. Ко второй категории относятся лица, которые являются перемещенными внутри страны по определению Руководящих принципов, но не являются вынужденными переселенцами по российским законам, т.е. а) лица или группы лиц, которые были вынуждены или обязаны покинуть свои дома или места постоянного жительства на территории Российской Федерации в результате или для того, чтобы избежать последствий стихийных бедствий или антропогенных катастроф; и б) лица или группы лиц, которые были вынуждены или обязаны покинуть свои дома или места постоянного жительства на территории одного из субъектов Российской Федерации по причинам, перечень которых приводится в Руководящих принципах, но остались на территории этого субъекта Российской Федерации.

20. Третья категория - лица, которые не являются перемещенными внутри страны по определению Руководящих принципов, но являются вынужденными переселенцами по российским законам, т.е. а) гражданин Российской Федерации, который был вынужден покинуть место своего жительства в иностранном государстве (т.е. любом государстве, не входившем в состав бывшего СССР) и прибыл в Российскую Федерацию; и б) гражданин бывшего СССР, постоянно проживающий в одной из республик, входивших в состав бывшего СССР, который получил статус беженца в Российской Федерации и утратил этот статус в связи с получением гражданства Российской Федерации в случае, если в силу определенных обстоятельств данный гражданин не был обеспечен кровом на территории Российской Федерации в период, когда он имел статус беженца.

21. Г-н Школьников сделал вывод, что в целом было бы желательно внести поправки в существующее законодательство, разграничив в соответствии с Руководящими принципами понятие "перемещенные внутри страны лица" от всех остальных категорий вынужденных мигрантов. На сегодняшний день определение статуса перемещенных лиц "выпало" из существующей нормативно-правовой базы.

22. Представители некоторых НПО, принимавшие участие в дискуссии, согласились с тем, что существующее сегодня определение не отвечает потребностям внутренних перемещенных лиц. Представитель администрации президента заявил, что необходимо глубоко изучить международную терминологию, чтобы решить, как ее приспособить к Российской Федерации.

23. Г-н Билл Фрелик (Директор Американского комитета по делам беженцев) подготовил общий обзор перемещений лиц внутри страны в регионах СНГ с особой ссылкой на ситуацию в Российской Федерации. Главным образом, внутренние перемещения в этих регионах были связаны с неразрешенными территориальными спорами и этническими проблемами на отдельных территориях. В большинстве случаев перемещенные лица принадлежали к доминирующей этнической группе, как это было в случаях с Нагорно-Карабахской областью в Азербайджане, где большинство таких перемещенных лиц были этнические азербайджанцы; Абхазией и Югом Осетии в Грузии, где большинство перемещенных лиц - этнические грузины; Пригородным районом Ингушетии, где большинство перемещенных лиц - этнические ингуши; а также в случае с перемещением этнических русских из Чечни во время первого Чеченского конфликта в период между 1994 и 1996 годами. Второй конфликт в Чечне г-н Фрелик охарактеризовал как "новое перемещение". Так как большинство таких перемещенных лиц в этом втором и продолжающемся конфликте - этнические чеченцы, они также должны быть квалифицированы как "лица, перемещенные внутри страны".

24. Рассматривая случаи "предыдущего перемещения", г-н Фрелик выразил сомнение, стоит ли придавать большое значение добровольному, безопасному и достойному возвращению перемещенных лиц на свою родину, или же нужно акцентировать внимание на их интеграции по месту нынешнего проживания. Перемещенные лица должны иметь право на добровольное, безопасное и достойное возвращение в места постоянного жительства, но в том случае, если возвращение на таких условиях невозможно, у перемещенных лиц возникает гуманитарная и практическая необходимость объединиться и начать жизнь сначала. Кроме того, необходимо принимать во внимание пожелания перемещенных лиц и проводить в жизнь те решения, которые будут наиболее приемлемыми для них.

25. Что же касается "нового перемещения", то в обзоре отмечалось, что перемещенные чеченцы не получили статуса "вынужденных переселенцев" даже при том, что они подпадали под действие закона о вынужденных мигрантах. Действительно, статус "вынужденных переселенцев" был предоставлен только неэтническим чеченцам (русскоговорящим), большинство из которых покинули Чечню на первой стадии конфликта. Ряд участников затем отметили, что отказ регистрировать перемещенных лиц стал отправной точкой для возникновения многих проблем, стоящих перед перемещенными лицами, так как это не позволило им получить доступ к гуманитарной помощи и основным видам первой помощи.

26. Г-н Фрелик далее отметил, что на людей оказывалось давление, чтобы они возвращались в Чечню, но вернулись немногие и по большей части из-за того, что

ситуация там нестабильная, степень разрушения жилья очень велика, к тому же возможностей трудоустройства на территории Республики для тех, кто возвратился, почти нет. В отношении принципа 28 Руководящих принципов он повторил, что первейшая обязанность национальных властей – создание условий для добровольного, безопасного и достойного возвращения перемещенных лиц и что такие условия являются лучшей гарантией массового и стабильного возвращения. Также важно выяснить потребности и запросы перемещенных лиц, поскольку не всегда обстоятельства складываются так, что возможно их возвращение домой, поэтому должны рассматриваться варианты переселения их в другую часть страны.

27. Г-н Александр Дзадзиев (Центр социальных и гуманитарных исследований Института развития, Владикавказ) и г-жа Мария Султыгова (президент общества "Горянка", помощник заместителя председателя правительства Республики Ингушетия) подробно остановилась на проблемах людей, перемещенных из Северной Осетии в результате конфликта в Пригородном районе и из Чечни, соответственно. Г-н Дзадзиев подчеркнул, в частности, что, поскольку степень разрушений в Пригородном районе очень велика, то остро встает вопрос о потребности вернувшихся в жилье.

28. Г-жа Султыгова, которая сама является внутренним перемещенным лицом, указала, что десятки тысяч перемещенных чеченцев размещены в Ингушетии в палатках и что проблема жилья для них – ключевой вопрос. Она также говорила относительно проблемы возвращения в Чечню, акцентируя внимание на угрозе личной безопасности перемещенных лиц после их возвращения и на том, что военные на контрольно-пропускных пунктах берут взятки наличными деньгами. Она также отметила, что Федеральный центр оказался неспособен выполнить свои обещания относительно выплаты компенсаций. Г-жа Султыгова призвала принять меры, чтобы гарантировать личную безопасность для возвращающегося населения, обеспечить более строгий контроль за контрольно-пропускными пунктами, создать большее количество рабочих мест, наладить своевременный выпуск документов, удостоверяющих личность.

29. В процессе обсуждения участники выдвинули на первый план широкий круг неотложных проблем, стоящих перед перемещенными лицами из Северной Осетии и Чечни, таких, как: угроза их физической безопасности; этническая дискриминация и преследование; проблемы с обеспечением элементарных условий жизни; проблемы с жильем; ограничение свободы передвижения; потеря возможности получать образование для детей перемещенных лиц; проблемы с получением документов, удостоверяющих личность в их нынешних местах проживания; проблемы с исполнением положений федерального Закона о возмещении имущественного ущерба и компенсации.

30. Было также отмечено, что проблему вынужденного перемещения и возникающие в связи с этим ситуации нужно решать не только в Чечне и Ингушетии, но также и в Москве и других регионах. Особый акцент был сделан на потребностях детей перемещенных лиц, не получающих своевременной медицинской помощи в Москве и не имеющих возможности посещать школу. Частью проблемы является устранение трудностей, связанных с регистрацией по новому месту жительства, при отсутствии которой дети не могут получить необходимое медицинское обслуживание. Были также подняты проблемы по предоставлению помощи нетрудоспособным перемещенным лицам, а также удовлетворение потребностей в психо-социологической помощи, особенно для детей.

IV. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ВОПРОСУ О ПЕРЕМЕЩЕНИИ ЛИЦ ВНУТРИ СТРАНЫ

31. Первые международные стандарты, разработанные для лиц, перемещенных внутри страны, были представлены на обсуждение применительно к специфике ситуации в Российской Федерации. Г-н Уолтер Калин (Бернский университет), возглавлявший группу международных специалистов в области права, помогавшей Представителю в разработке Руководящих принципов, разъяснил содержание Руководящих принципов, отметив, что они охватывают все стадии перемещения, обеспечивая защиту против произвольного перемещения, защиту и помощь в процессе перемещения и возвращения, т.е. на стадиях реинтеграции и переселения.

32. Согласно разъяснению г-жи Роберты Коэн, содиректора Проекта Института Брукингса по перемещению лиц внутри страны, Руководящие принципы не являются документом, обладающим законодательной силой подобно какому-либо соглашению, но с момента их представления Комиссии по правам человека в 1998 году они, тем не менее, получили широкое международное признание и одобрение. Действительно, начиная с этого времени решения Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и Комиссии по правам человека, основанные на данных Принципах, стали все более активно способствовать их использованию во всем мире.

33. Г-жа Коэн сделала акцент на той особой роли, которую НПО должны были сыграть в отношении Принципов. В ряде стран НПО использовали Руководящие принципы для контроля, оценки и защиты потребностей перемещенных лиц; активизации диалога с правительствами своих стран по правам перемещенных лиц; а также как основу для организации кампаний по оказанию помощи неимущим или нуждавшимся. В связи с этим были даны рекомендации по проекту, согласно которому группы правовых экспертов из Армении, Азербайджана и Грузии, при поддержке ОБСЕ и Института Брукингса, пересмотрели свои национальные законодательства в свете Руководящих принципов и

подготовили доклады, определившие области, нуждающиеся в реформах. Затем в каждой из перечисленных стран были проведены встречи, на которых правовые эксперты обсудили полученные результаты с правительственными должностными лицами, НПО, международными организациями, общественными представителями. В результате сейчас идет конструктивное обсуждение относительно улучшения законодательства и устранения препятствий к его выполнению. Есть мнение, что такой процесс мог бы иметь место и в Российской Федерации и что Проект Института Брукингса подготовлен таким образом, чтобы поддержать подобные усилия.

34. Ряд участников высказался в поддержку данного предложения, а также предложения о создании группы академических экспертов по проведению в Российской Федерации сравнительного исследования федерального и местного законодательства, касающегося перемещенных лиц и Руководящих принципов. Хотя некоторые отмечали, что многие из положений, содержащихся в Руководящих принципах, уже отражены в Законе о вынужденных мигрантах, другие возражали, что существующее законодательство может быть еще более усовершенствовано в сфере решения проблемы возврата имущества и выплаты компенсаций перемещенным лицам. Подчеркивалась выгода принятия данных мер, поскольку кроме проблемы возврата имущества могли бы появиться и другие аспекты, которые не мешало бы пересмотреть и, если необходимо, реформировать. Рабочая группа могла бы установить, какие аспекты законодательства нуждаются в усовершенствовании. Г-жа Елена Лукашева (заведующая сектором прав человека Института государства и права) предложила создать такую группу под эгидой Института государства и права.

35. Некоторые участники предлагали, чтобы российское правительство подписало Руководящие принципы и приняло их в качестве закона. Другие выступили за то, чтобы данные Принципы использовались в качестве основы для государственной миграционной политики, поскольку в настоящий момент не существует ясной и конкретной политики, которая бы полностью решала проблемы лиц, перемещаемых внутри страны. Более того, существующее законодательство, в своем нынешнем виде, часто превращается в "антимиграционную политику".

36. Российские НПО, такие, как "Мемориал", сообщили, что они воспользовались положениями Руководящих принципов как основанием для определения прав лиц, перемещаемых внутри страны. Отмечалась важность распространения Руководящих принципов, равно как и организация программ изучения положений Принципов, в особенности в качестве помощи национальным и местным должностным лицам.

37. Наконец, была подчеркнута важность применения положений Руководящих принципов, в особенности на местном уровне, где, как оказалось, власти не всегда знали права перемещенных лиц и свои обязанности как гарантов этих прав. Действительно, местные власти часто проводили дискриминационную политику в отношении перемещенных лиц.

V. ВОЗМОЖНОСТЬ ПОЛЬЗОВАТЬСЯ ОСНОВНЫМИ ПРАВАМИ

38. В Руководящих принципах предусмотрено, что лица, перемещенные внутри страны, как граждане своей страны имеют право на широкий круг экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав. В частности, перемещенные лица имеют право на элементарную материальную помощь, физическую и правовую защиту; они имеют право на свободу передвижения, место жительства, а также право на защиту от насильственного возвращения или переселения в любое место, где их жизнь, безопасность, свобода или здоровье были бы в опасности; перемещенные лица имеют право на обеспечение всеми необходимыми документами. Чтобы гарантировать получение необходимой защиты и помощи, национальные власти, как предполагается, должны обеспечивать быстрый и беспрепятственный доступ перемещенным лицам в гуманитарные организации.

39. Г-н Хенрик Вилладсен (Датский совет по беженцам в Москве) указал, что доступ гуманитарных организаций к перемещенным лицам на Северном Кавказе, и в особенности к тем, кто живет в Чечне, был серьезно затруднен. Свободный пропуск поставок гуманитарной помощи и персонала несколько раз запрещался федеральными силами по причинам, которые часто не объяснялись. Уровень безопасности и далее представляет проблемы для доступа. Перемещенные лица в Чечне отказываются оставлять свои нынешние места жительства, чтобы искать помощи в других районах Республики. Представитель Международной продовольственной программы (МПП) г-н Бим Удас отметил, что усилия его организации по поставкам помощи были осложнены как проблемами безопасности в Чечне, так и бюрократическими процедурами по получению разрешения на передвижение и, кроме того, действиями военных, игравших далеко не последнюю роль в разрешении доступа гуманитарных поставок и персонала этих организаций. В этом плане было отмечено, что недостаток доступа гуманитарных организаций к перемещенным лицам и наоборот по существу - искусственно созданная проблема.

40. Ввиду серьезных препятствий, противостоящих гуманитарным организациям при достижении нуждающихся лиц, множество участников дискуссии подчеркнули важную

роль, которую могли бы сыграть местные НПО для дополнения и облегчения действий международных организаций.

41. Г-н Михаил Арутюнов (Президент Международной правозащитной ассамблеи) указал на имеющиеся до сих пор ограничения права на свободу передвижения, подчеркивая, что, хотя Закон о свободе передвижения от 1993 года обеспечивает право выбора места жительства, на практике некоторые перемещенные лица испытывают трудности в осуществлении этого права из-за сложных бюрократических процедур регистрации по месту жительства. Он, в частности, выдвинул на первый план проблемы ингушей, чеченцев и турок-месхетинцев.

42. Г-жа Светлана Ганнушкина (Правозащитный центр "Мемориал"), касаясь правовой основы по проблеме перемещенных лиц в Российской Федерации, отметила, что федеральные власти обеспокоены прежде всего вопросами незаконной иммиграции в Россию и что многим вынужденным мигрантам, включая беженцев и некоторые группы перемещенных лиц, таких, как турки-месхетинцы, не был предоставлен официальный статус "вынужденных переселенцев". Что касается турок-месхетинцев, высланных Сталиным в 1944 году, то они считались перемещенными внутри страны лицами в пределах Советского Союза. Однако в связи с изменением государственных границ в начале 90-х годов они больше не относятся к этой категории лиц. Тем не менее есть те из них, кто возвратился на территорию Российской Федерации и проживает в Краснодарском крае и Республике Кабардино-Балкарии. Участники дискуссии отметили, что, хотя такие лица имеют право на гражданство Российской Федерации, их права отрицаются местными властями.

43. Внимание было также привлечено к тому факту, что для некоторых перемещенных внутри страны лиц физически невозможно получить документы, удостоверяющие личность. Перемещенные чеченцы, например, живя вне Чечни, не могут получить такие документы, поскольку они выдаются только на территории Чечни. Вследствие этого пострадавшие не могут ходатайствовать о получении компенсации за собственность, утраченную в результате конфликта, поскольку они не могут собрать необходимые документы для подачи жалоб властям.

VI. ВОЗВРАЩЕНИЕ, ПЕРЕСЕЛЕНИЕ И РЕИНТЕГРАЦИЯ

44. Окончательная цель для перемещенных лиц может быть достигнута путем принятия долгосрочных решений, когда перемещенные лица смогут начать стабильную, безопасную жизнь, вернувшись в свои родные места или же поселившись в другом месте в своей стране. Г-н Жан-Поль Кавальери (Управление Верховного комиссара

Организации Объединенных Наций по делам беженцев) объяснил, что, как предусмотрено в принципе 28 Руководящих принципов, право на добровольное возвращение должно перекликаться с обязательством властей по созданию необходимых условий для облегчения этого процесса. Было отмечено, что большинство перемещенных чеченцев хотят возвратиться в свои дома, но не в настоящее время, так как они не уверены в своей безопасности на территории Чечни, а также из-за разрушения жилого фонда, которое поднимает вопросы относительно наличия подходящего жилья для размещения вернувшихся. Из-за сложившихся условий на территории Чечни перемещенных лиц нельзя заставлять возвращаться туда, или "принуждать их следовать туда за помощью", или принудить их идти в те районы, где им не будет предоставлено никакой помощи и где продолжается конфликт. Он выразил сожаление в связи с тем, что начиная с марта 2001 года власти прекратили регистрировать вновь прибывающих из Чечни перемещенных лиц. Этим лицам не разрешается входить в лагеря для перемещенных лиц, и поэтому они не могут получить гуманитарную помощь, выдаваемую в лагерях, хотя все лица, утратившие свои дома в результате конфликта, должны считаться вынужденными мигрантами.

45. Другой критический фактор в процессе возвращения или переселения - наличие механизмов возмещения имущественных убытков или, вместо этого, получение компенсации или справедливого возмещения в другой форме, как это предусмотрено в принципе 29 Руководящих принципов. Как отметил г-н Сергей Ягодин (Аппарат уполномоченного по правам человека в Российской Федерации), Конституция РФ гласит, что права российских граждан защищены законом, в соответствии с которым граждане имеют право обращаться в суд и получать компенсацию в случае бездействия властей в отношении проявлений терроризма и экстремизма. Однако было также отмечено, что федеральные власти не предпринимают достаточных мер, чтобы защитить жертвы злоупотреблений. Недостаточное внимание уделяется проблемам возмещения убытков и компенсации. Действительно, необходимо ввести систему для применения соответствующего закона, например систему для исчисления размеров имущественного ущерба. Когда усилия по предъявлению требований о возмещении убытков предприняты, правовая система требует, чтобы истцы предоставляли нереальные подробности относительно разрушения собственности. Факты возвращения собственности были редки, и Аппарат уполномоченного по правам человека взялся за ведение дел по возмещению убытков и компенсациям в судах с целью наведения порядка в этом вопросе. Было указано на то, что лица, ответственные за нарушения прав человека и совершение преступлений, не преследуются по закону и не осуждаются судом.

46. В своем выступлении г-н Стивен Хольцман (Международный банк) остановился на проблемах бедности и уязвимости при вынужденном перемещении. Упомянув, что речь

идет относительно трех долговременных решений применительно к перемещенному населению - возвращение в родной дом, постоянная интеграция в районе, в который оно было перемещено, и переселение куда-то в другое место, - он отметил, что многие перемещенные лица в Европе так и остаются фактически перемещенными в течение длительного времени без какого-либо решения данной проблемы. Короче говоря, многие перемещенные лица "оказались в западне": с одной стороны, они не могут возвратиться в свои дома, а с другой - как правило не могут интегрироваться в то общество, в которое они перемещены, в результате чего возникает специфический вид бедности с присущими ему особыми характеристиками.

47. Было названо четыре фактора, способствующих усугублению бедности и уязвимости перемещенных лиц. Во-первых, недостаток экономических средств или доступа к ним, например доступа к сельскохозяйственной земле. Во-вторых, проблемы профессиональной занятости, как-то: недостаток образования и профессиональных качеств, или недостаток документов. Это может быть осложнено недостатком соответствующих навыков (недополученных в месте их прежнего проживания и столь необходимых в нынешних условиях); юридические и политические ограничения при найме на работу; недостаток инвестиционного капитала; недостаток доступа к социальным и неофициальным каналам для найма на работу через государственные структуры. В-третьих, дробление социальных средств, происходящее, например, вследствие физического разделения членов какого-либо объединения в процессе перемещения, изменения роли мужчин и женщин и изменения традиционных форм лидерства. Наконец, психологические факторы, вытекающие из затяжного воздействия насилия и травмы, связанной с конфликтом, или от депрессии, вызванной перемещением, или негативным психологическим воздействием, обусловленным неуверенностью относительно будущего. Г-н Хольцман также считает, что перемещение способствует большей уязвимости, от него страдают как общины, в которых "временно" поселены перемещенные лица, так и общины, из которых они были переселены.

VII. УЧАСТИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ

48. Принцип 3 гласит, что защита и оказание помощи лицам, перемещенным внутри страны, - это обязанность прежде всего федеральных властей, которые руководят действиями власти на местах. Вопрос лишь в том, чтобы выполнение такой обязанности выражалось в конкретных шагах, направленных на поиск эффективных и всесторонних методов решения проблем перемещенных лиц.

49. Г-н Борис Топорнин (Институт государства и права РАН) отметил, что конференция проходит в тот момент, когда государственные структуры, отвечающие за вопросы

миграции (как внутренней, так и внешней), находятся на этапе реформирования, что новая система еще не создана, хотя уже сегодня ясно, что Федеральная миграционная служба, которая является государственным институтом, занимающимся вопросами миграции, перейдет в ведение министерства внутренних дел. В более широком политическом и структурном контексте реформ было сказано, в частности, о происходящем процессе децентрализации власти и передачи полномочий от федеральных местным органам, что, по мнению г-на Топорнина, является положительным сдвигом. В рамках этого процесса расширение полномочий органов местного самоуправления является ключевым в миграционной политике, хотя такое расширение полномочий потребует соответствующего увеличения бюджета.

50. Г-н Владимир Харченко (заместитель главы регионального Бюро по вопросам национальностей и миграции в Ростове-на-Дону) упомянул о вакууме, который сложился в миграционной сфере, имея в виду тот факт, что в России не создано достойного преемника старой системы, давно прекратившей свое существование. Однако по мере развития новой системы необходимо уделять должное внимание миграционным проблемам, которые стоят на региональном и местном уровнях. В то время как Ростов-на-Дону традиционно являлся многонациональным регионом, перемещение населения в результате чеченского конфликта вызывает негативное отношение местного населения к перемещенным лицам, граничащее с враждебностью и агрессией. Перемещенные лица воспринимаются местным населением не как дополнительные ресурсы, а как конкуренты на рынке рабочей силы. В числе проблем, стоящих перед перемещенными лицами и требующих неотложного решения, следует выделить размещение и трудоустройство. Г-н Харченко отметил, что НПО и гражданское общество могли бы сыграть важную роль в работе органов местного самоуправления по решению этих проблем. Уже ведутся консультации между органами местного самоуправления и НПО по рассмотрению схемы использования трудовых ресурсов перемещенных лиц для строительства домов, в которых будут проживать последние.

51. Некоторые участники несколько раз подчеркивали важность эффективного взаимодействия между федеральными и местными властями. Был упомянут недостаток опыта у последних в решении вопросов, связанных с миграцией, а также необходимость в приобретении такого опыта посредством обучения и практической отработки этих вопросов. Одним из последствий слабости звена "местная власть - вынужденные мигранты" является то, что у перемещенных внутри страны лиц пропадает желание обращаться за помощью к властям. Это вызвано тем, что перемещенные лица считают, что для положительного решения вопросов им придется давать взятки.

52. Участники также подчеркнули необходимость научить местное, или принимающее, население преодолевать то, что один из выступавших назвал "порогом этнического неприятия", или приостановить понижение уровня терпимости "других" этнических групп. Было также отмечено, что средства массовой информации, высокопоставленные представители местных органов власти и политтехнологи, будучи ответственными за искоренение любых проявлений нетерпимости, напротив, "подливают масла в огонь", каждый в определенной степени, озвучивая, например, требования изгнать перемещенных чеченцев. Данный факт вызывает серьезные опасения.

53. Преодолеть проявление нетерпимости исключительно важно, поскольку, как было замечено несколькими участниками, возвращение перемещенных лиц в места их первоначального проживания в настоящий момент невозможно. Следует обсудить альтернативные варианты решения проблемы, такие, как переселение или интеграция по месту нового пребывания.

54. Некоторые участники обратили внимание собравшихся на серьезные расхождения в том, как в различных регионах страны реализуются международные нормы. В отдельных регионах, таких, как Краснодарский край, было отмечено нарушение Руководящих принципов, проявившееся в том, что лицам, перемещенным внутри страны, не выдавались документы, такие, например, как свидетельство о рождении; запрещалось обосновываться в новых местах проживания, приобретая недвижимость. Участники подчеркнули необходимость более четкой согласованности и прозрачности действий при реализации федерального законодательства и международных норм в различных регионах. Несколько участников заявили, еще раз обратив внимание на децентрализацию, что федеральное правительство обязано обеспечивать своими действиями выполнение как внутренних, так и международных норм на местном уровне.

VIII. РОЛЬ НПО И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

55. Г-жа Наталья Воронина ("Партнерство по миграции") заметила, что в последние годы НПО начинают играть все более видную роль на территории Российской Федерации, что выражается в их неограниченной деятельности на территории Северного Кавказа по защите и оказанию помощи перемещенным лицам. Г-жа Воронина одобрила предложение одного из участников оказать содействие российским НПО в их работе с перемещенными лицами. Предложение касалось организации совместных встреч и мероприятий подобно деятельности по выполнению решений, принятых в 1996 году на Региональной конференции для рассмотрения проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольного переселения и возвращенцев в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах, организованной под

эгидой УВКБ ООН, Международной организации по миграции (МОМ) и ОБСЕ БДИПЧ, в работе которой приняли участие ряд заинтересованных правительств, НПО и международных и региональных организаций с целью найти решение для удовлетворения потребностей лиц, вынужденных покинуть родные места, в регионе бывшего Советского Союза. Было предложено несколько уменьшить масштабы таких мероприятий, собрав для обсуждения проблемы внутреннего перемещения в Российской Федерации ключевые фигуры правительства, НПО и международного сообщества с целью выработки всестороннего и согласованного решения. Было высказано предположение о том, что возможность оказания поддержки этой инициативе могла бы быть рассмотрена такой организацией, как Комиссия по правам человека Организации Объединенных Наций.

56. Г-н Самуэль Хаутенстейн ("Медики без границ", Нидерланды) сослался на попытки представляемой им организации поддержать здравоохранительные организации Чечни, которые не справляются с имеющимся объемом работ. Главное препятствие на ее пути - министерство здравоохранения, которое, как было отмечено, содействует работе организации, однако сковано ограниченностью собственных ресурсов. Он указал также на проблемы доступа к нуждающимся лицам, обусловленные недостатками системы безопасности и административными препонами.

57. В свете замечаний, сделанных ранее г-жой Ворониной, г-жа Ганнушкина сказала, что НПО и гражданское общество в Российской Федерации упрочили свои позиции по сравнению с тем, какими они были в 90-х годах, научились вести диалог с властью и добиваться от нее необходимых действий. Однако в последние годы отношение власти заметно изменилось, что выразилось в нежелании сотрудничать с НПО. Это в свою очередь вылилось в отсутствие возможности зарегистрировать организацию, невозможность открыть банковский счет на юридическое лицо, представляющее данную организацию, и даже в трактовку налогового кодекса в пользу значительного увеличения расходов со стороны НПО. Г-жа Ганнушкина завершила свою речь просьбой, направленной к международному сообществу, о помощи в налаживании эффективной работы НПО в России.

58. Многие участники отметили позитивную роль, которую могут играть НПО и гражданское общество в защите и оказании помощи перемещенным лицам, и их важную роль в качестве партнеров международных гуманитарных организаций, которые зачастую не могут добраться до населения. Речь также шла о важной роли НПО, способных изменить доминирующую в споре вокруг ситуации с миграцией в России тенденцию неприязненного отношения к иностранцам.

59. Далее была высказана мысль о том, что НПО могли бы достичь большего в вопросах защиты интересов перемещенных лиц путем совместной работы, сотрудничества и обмена имеющейся информацией. В связи с этим один из участников предложил создать центр по координации деятельности НПО с целью сосредоточения их совместных усилий на мониторинге условий перемещения, мобилизации общественного мнения и организации международной поддержки.

IX. РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

60. В последние годы большое количество гуманитарных организаций, организаций по проблемам развития и прав человека начали оказывать лицам, перемещенным внутри страны, помощь и поддержку по многим направлениям: в вопросах реинтеграции и улучшения условий существования, в удовлетворении их нужд и в вопросах обеспечения защищенности. Региональные организации начали активно предлагать политические варианты урегулирования внутренних конфликтов и привлекать внимание к проблемам внутреннего перемещения. Г-н Александр Гессел (Управление Верховного комиссара Совета Европы по правам человека) отметил, что значительная часть работы Верховного комиссара связана с ситуацией на Северном Кавказе. Например, в марте 2001 года Верховный комиссар указал на необходимость принятия мер по предотвращению произвола со стороны военных, совершающих акты насилия по отношению к мирному населению, и заявил, что продолжающиеся дебаты о будущем Чеченской Республики не должны оставлять в стороне самих чеченцев.

61. Г-н Гессел отметил полезность Руководящих принципов применительно к Северному Кавказу, в особенности обратив внимание на принцип 28 и важность того, чтобы власти производили перемещение исключительно на добровольной основе и в безопасных и достойных условиях. Он подчеркнул, что необходимо уделять должное внимание соблюдению Европейской конвенции о правах человека, некоторые положения которой отражены в Руководящих принципах. Тот факт, что Российская Федерация является членом Конвенции, делает выполнение ее положений обязательным на всей территории страны.

62. Было также отмечено, что чеченским вопросом активно занимается Комитет по делам миграции, беженцев и демографии Парламентской ассамблеи Совета Европы. Комитет назначил докладчика, который изучил ситуацию с внутренним перемещением в Европе, а также внес на рассмотрение проект рекомендации, призывающей страны поддерживать и применять Руководящие принципы, а также внедрять их в национальные законодательства тех стран, где этого еще не было сделано.

63. Г-жа Йорма Инки (глава миссии ОБСЕ по оказанию помощи в Чечне) отметила, что в настоящее время ОБСЕ является единственной международной организацией, официально находящейся на территории Чеченской Республики. Присутствие в Чечне позволило ОБСЕ выполнять важную функцию мониторинга соблюдения прав перемещенных лиц и гражданского населения в целом, а также оказывать помощь федеральным силам и местным властям. В другие международные организации была направлена просьба более тесно сотрудничать с ОБСЕ, пользуясь преимуществом непосредственного нахождения этой организации на территории Чечни.

64. Г-н Тоби Ланзер (глава Московского представительства Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной деятельности) упомянул о роли представляемой им организации в поддержании связи и координации с федеральными властями для обеспечения проведения гуманитарной акции в случае, если правительство даст свое одобрение. Выделяют четыре стратегических цели гуманитарной операции Организации Объединенных Наций на Северном Кавказе: защита основных прав гражданского населения Чечни и Ингушетии, сохранение здоровья детей и подростков, оказание помощи местным НПО и общественным группам в обретении уверенности, навыков и умений, необходимых для построения общества, а также подготовка в Чечне государственных правовых, образовательных и здравоохранительных институтов для их эффективного функционирования в будущем. С ноября 1999 года Организация Объединенных Наций выделила для этих целей более 900 миллионов долларов США.

65. Г-н Бернارد Лозет (Международный комитет Красного Креста, Ингушетия) подчеркнул одну из наиболее остро стоящих перед гуманитарными организациями на Северном Кавказе, равно как и во всем мире, проблем - обеспечение безопасности своих представителей. Он сказал, что представители гуманитарных организаций подвергают свои жизни опасности, работая в условиях разгула преступности и зачастую на территориях, которые заминированы. Не редки случаи, когда представители гуманитарных организаций рискуют попасть под обстрел или подвергаются физическому или вербальному насилию. Пытаясь уменьшить влияние опасных условий, в которых приходится работать, МККК разработал концепцию безопасности служебного персонала, основанную на "семи столпах"; одним из ее важных элементов является достоверная информация. В этой связи было замечено, что гуманитарные организации, работающие в регионе, могли бы совершенствовать взаимный обмен информацией. В самом конце конференции было упомянуто о том факте, что люди, совершившие в декабре 1996 года убийство шестерых представителей МККК в Чечне, продолжают оставаться на свободе.

Х. ПРОГРАММА ДАЛЬНЕЙШИХ ДЕЙСТВИЙ

66. Во время Конференции был сделан ряд предложений по выработке дальнейших действий с целью решения сложной проблемы внутреннего перемещения на территории Российской Федерации. Предложения могут быть разбиты по национальному, региональному и международному признакам.

А. На национальном уровне

67. Правительство должно:

а) принимать меры, направленные на улучшение отношений между этническими и национальными группами в районах интеграции. Обеспечивать подготовку и обучение как принимающих групп населения, так и самих лиц, перемещенных внутри страны, с тем чтобы улучшить условия прием перемещенных граждан и сделать их интеграцию более эффективной. Подготовка и обучение национальных и местных властей, юристов и судей должна проводиться в интересах защиты прав лиц, перемещенных внутри страны, и в рамках принципа недискриминации. НПО должны обеспечиваться ресурсами, позволяющими им играть важную роль в организации и проведении учебных семинаров и симпозиумов. Руководящие принципы могут послужить основой для проведения таких семинаров;

б) регулировать взаимоотношения федеральных и местных властей, для того чтобы в политике и программах на обоих уровнях действовали одинаковые нормы, а также гарантировать их соответствие международным нормам в области прав человека. Примеры: прекращение дискриминации в отношении перемещенных лиц в Краснодаре и проведение гуманных решений в отношении депортированных турок-месхетинцев;

с) наделить Бюро представителя Президента Российской Федерации по правам человека в Чеченской Республике правом осуществлять контроль, в частности, за практикой нарушений прав лиц, перемещенных внутри страны, и обеспечить администрацию требуемыми ресурсами для ее эффективной работы;

д) способствовать сотрудничеству правительства с региональными и международными НПО, с тем чтобы эти организации могли более эффективно дополнять усилия федеральных и местных властей по защите, оказанию помощи и поддержки в реинтеграции лицам, перемещенным внутри страны. Активизация сотрудничества правительства с международными и региональными организациями должна включать в

себя беспрепятственный доступ к районам перемещения, а также, в случае необходимости, расширенное присутствие организаций в этих районах;

е) гарантировать соблюдение и поддержание международных гуманитарных принципов, предусматривающих защиту и безопасность работников гуманитарных организаций, а также выявление и привлечение к ответственности виновных в похищениях и убийствах представителей местных и международных гуманитарных организаций.

68. Поскольку основная ответственность в отношении защиты и оказания помощи лицам, перемещенным внутри страны, лежит на правительстве Российской Федерации, ему должна отводиться главная роль в решении этой проблемы. В первую очередь необходимо срочно разработать последовательную миграционную политику, которая, помимо всего прочего, должна:

а) придавать особое значение соблюдению основных прав человека, изложенных, например, в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, а также в Европейской конвенции по правам человека, в которой уравниваются личные права и гарантии защиты этнических и национальных групп от дискриминации;

б) затрагивать вопрос о том, нужно ли считать всех вынужденных мигрантов равнозначными, как в настоящий момент предписывает закон о вынужденных переселенцах, или же лиц, перемещенных внутри страны, для большей безопасности следует законодательно выделить в отдельную группу, и в частности, отделить от лиц, считающихся беженцами, и какой из вариантов решения этой проблемы наиболее эффективен;

с) гарантировать решение многочисленных проблем, с которыми сталкиваются лица, перемещенные внутри страны, в частности путем расширения их доступа к получению основных прав, а именно на достаточное питание, кров и медицинское обслуживание, которые помогут облегчить их бедственное положение, а также гарантировать их защиту от дискриминации и устранение угроз их личной безопасности. В этой связи всем лицам, перемещенным внутри страны, должен быть присвоен статус вынужденных переселенцев, что облегчит доступ к получению основных прав;

д) решать проблемы внутреннего перемещения, включая добровольное, безопасное и достойное возвращение перемещенных лиц к местам их первоначального проживания. Более того, принимая во внимание тот факт, что понятие выбор неотделимо

от понятия добровольного возвращения, необходимо учитывать пожелания перемещенных лиц, а это допускает возможность их интеграции по месту текущего пребывания или перемещения в любое место на территории Российской Федерации в соответствии с нормами в области прав человека с точки зрения свободы передвижения, выбора места жительства, а также защиту от принудительного возвращения или переселения туда, где их жизнь, безопасность, свобода и/или здоровье подвергались бы риску.

69. Выработка самой политики должна предусматривать активную роль НПО, гражданского общества и ученых, в частности при проведении исследований, мониторинге, выборе политического курса, мобилизации широкой общественности для поддержания принятых политических решений. С этой целью необходимо провести ряд круглых столов для совместных встреч государственных служащих, представителей гражданского общества и международных организаций в различных регионах страны. В этой связи необходимо снять ограничения на ресурсы НПО с целью эффективного функционирования последних и получения доступа в районы внутреннего перемещения. Важную роль в освещении и поддержке таких усилий должны сыграть средства массовой информации.

70. Помимо разработки национальной миграционной политики:

a) следует использовать Руководящие принципы в качестве инструмента для оценки действующего национального и местного законодательства и административных предписаний, с тем чтобы их положения соответствовали международным нормам. В этой связи было предложено создать рабочую группу экспертов для проведения всестороннего исследования федерального и местного законодательства на предмет соответствия Руководящим принципам;

b) НПО могли бы создать координационный центр для повышения своей собственной роли в осуществлении мониторинга условий перемещения, мобилизации общественного мнения и организации международной поддержки. При изучении законов и постановлений, определяющих деятельность НПО, эти организации должны стремиться к обеспечению того, чтобы в них были оговорены достаточные гарантии и полномочия для их нормального функционирования.

В. На региональном уровне

71. Правительство должно:

а) активно поддерживать участие и усилия ОБСЕ и Совета Европы, которые играют важную роль в решении проблем внутренней миграции на территории Российской Федерации;

б) способствовать, выступая в качестве члена этих организаций, более широкому интегрированию проблемы внутренней миграции в их деятельность и использованию Руководящих принципов в качестве основы организационной политики и программ деятельности в отношении перемещенных лиц.

С. На международном уровне

72. Правительство должно:

а) поощрять деятельность международных организаций и поддерживать их усилия по оказанию помощи и предоставлению защиты перемещенным лицам, а также удовлетворению их потребностей в реинтеграции и развитии;

б) оказывать, в частности, поддержку Управлению Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной деятельности, которое занимается координацией действий международного сообщества, а также международным организациям и НПО, реализующим жизненно важные программы;

с) предпринять необходимые шаги для организации визита на Северный Кавказ Представителя Генерального секретаря по вопросу о внутренних перемещенных лицах, с тем чтобы он мог лично ознакомиться с проблемой внутренней миграции и вступить в диалог с властями и иными лицами, занимающимися данными вопросами;

д) начать процесс по аналогии с процессом СНГ 1996 года - на этот раз посвященный исключительно Российской Федерации и проблеме перемещения лиц внутри страны, с участием представителей правительства, НПО и международного сообщества, которые выработают соответствующие решения.

¹ Статистические данные - Комитет США по делам беженцев, "Российская Федерация", *Всемирный обзор проблем беженцев* (2001).

² Согласно Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны, перемещенными внутри страны считаются лица или группы лиц, которых принудили или обязали покинуть свои дома или места проживания в результате вооруженного конфликта

или актов насилия, совершенных в любой форме, нарушения прав человека, стихийных бедствий или антропогенных катастроф, и которые не пересекли международно признанные границы государства.

³ Согласно статье 1 Закона "О вынужденных переселенцах" от 1993 года, "вынужденный переселенец" – это гражданин Российской Федерации, который был вынужден или имел намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства или на территории Российской Федерации в результате актов насилия или гонений на почве этнической принадлежности, вероисповедания, языка или из-за принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений в связи с проведением враждебных кампаний против определенного лица или группы лиц, массовыми беспорядками или другими обстоятельствами, существенно нарушающими права человека". Далее в статье 1 говорится, что "лицо, не имеющее гражданства Российской Федерации, может также быть признано вынужденным переселенцем, если оно покинуло место своего постоянного жительства на территории Российской Федерации ввиду обстоятельств, описанных в первой части настоящей Статьи". Более того, "гражданин бывшего СССР, который проживал на территории одной из республик, входящих в состав СССР, и который приехал в Российскую Федерацию ввиду обстоятельств, описанных в первой части настоящей Статьи, и который принял российское гражданство, находясь на территории Российской Федерации, может также быть признан вынужденным переселенцем".

⁴ Определение с внесенными изменениями дается в Статье 1 Закона и гласит:

"1.1. Вынужденный переселенец - это гражданин Российской Федерации, который был вынужден покинуть место своего постоянного жительства в результате актов насилия или гонений, совершаемых против него (нее) или членов его (ее) семьи, или в результате реальной угрозы совершения таких актов на почве этнической принадлежности, вероисповедания, языка или из-за принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений в связи с проведением враждебных кампаний против определенного лица или группы лиц, массовыми беспорядками.

1.2. Следующие категории граждан могут быть признаны вынужденными переселенцами в виду обстоятельств, описанных в Параграфе 1 настоящей Статьи:

- 1) Гражданин Российской Федерации, который был вынужден покинуть свое место жительства на территории иностранного государства и который прибыл на территорию Российской Федерации;
- 2) Гражданин Российской Федерации, который был вынужден покинуть свое место жительства на территории одного из субъектов Российской Федерации и который прибыл на территорию другого субъекта Российской Федерации;

1.3. Гражданин иностранного государства или гражданин, не имеющий гражданства легально проживающий на территории Российской Федерации, может также быть признан вынужденным переселенцем, если он (она) покинул место

своего постоянного жительства на территории Российской Федерации в силу обстоятельств, описанных в Параграфе 1 настоящей Статьи;

1.4. Гражданин бывшего СССР, постоянно проживающий на территории республики, входившей в состав СССР, который получил статус беженца в Российской Федерации и который утратил этот статус в связи с получением гражданства Российской Федерации в случае, если в силу определенных обстоятельств данный гражданин не был обеспечен кровом на территории Российской Федерации в период, когда он имел статус беженца".
