



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/77/Add.2
29 February 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

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

КОНКРЕТНЫЕ ГРУППЫ И ЛИЦА

МАССОВЫЕ ИСХОДЫ И ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА

**Доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах,
перемещенных внутри страны, г-на Фрэнсиса Денга**

Добавление* **

Характерные особенности перемещения населения: Российская Федерация

* Резюме настоящего доклада распространяется на всех официальных языках. Сам доклад содержится в приложении к резюме и распространяется на языке его представления и на русском языке.

** Настоящий доклад представлен с опозданием, для того чтобы включить в него самую свежую информацию.

Резюме

По приглашению правительства Представитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, г-н Фрэнсис М. Денг посетил Российскую Федерацию с 7 по 13 сентября 2003 года. Цель поездки заключалась в том, чтобы изучить и лучше понять положение с перемещением населения в Российской Федерации, и в частности на Северном Кавказе, и наладить диалог с соответствующими партнерами в интересах обеспечения эффективного реагирования на перемещение внутри страны. Еще одна задача заключалась в поощрении различных сторон к более широкому использованию Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2).

Во время поездки Представитель имел встречи с правительственными органами, организациями гражданского общества и представителями учреждений и программ Организации Объединенных Наций. Он посетил Северный Кавказ и встретился с внутренними перемещенными лицами (ВПЛ) в Республике Ингушетии, а также лицами, вернувшимися в Чеченскую Республику Российской Федерации. Во время своих бесед с представителями власти в ходе этой поездки Представитель неоднократно подчеркивал свой общий подход, который основан на конструктивном сотрудничестве и предполагает диалог, направленный на поиск решений при полном уважении суверенитета государства и в то же время отношении к суверенитету как к ответственности государства за защиту и оказание помощи находящимся под его юрисдикцией внутренним перемещенным лицам.

Представитель провел плодотворные и конструктивные переговоры с правительственными должностными лицами всех уровней. Он с удовлетворением отметил неизменные политические заверения правительства о намерении соблюдать права ВПЛ, включая их право на добровольное возвращение в условиях безопасности и при уважении их достоинства, и выраженную правительством приверженность международному праву в области прав человека и международному гуманитарному праву, а также его заявление о высокой оценке Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны. С другой стороны, ВПЛ, проживающие в лагерях Ингушетии, выражали опасения по поводу возможного закрытия лагерей и их принудительного возвращения в Чечню, ситуацию в которой они считали небезопасной. Возвращенцы в пунктах временного размещения в Грозном, с которыми встречался Представитель, подтвердили, что их никто не принуждал возвращаться, но что им не было предоставлено многое из того, что им обещали власти перед возвращением, включая компенсацию и соответствующую гуманитарную помощь, и что они по-прежнему всерьез обеспокоены положением с безопасностью и боятся за свою жизнь. Многие международные гуманитарные организации жаловались, что им пришлось столкнуться с

административными препонами при попытках получить доступ в Чечню, и многие из них были обеспокоены по поводу отсутствия безопасности и высокой степени риска для гуманитарных работников.

Беседы между Представителем и другими старшими должностными лицами Организации Объединенных Наций, а также представителями местных и национальных органов власти помогли правительству лучше понять потребности вынужденных переселенцев в Чечне и прилегающих районах и вопросы, вызывающие озабоченность международного сообщества. Расширение сотрудничества между правительством и международным сообществом должно позволить перемещенным лицам получить более широкий доступ к основным услугам, улучшить защиту ВПЛ от дискриминации и угроз их личной безопасности, а также отыскать долгосрочные решения проблем, гарантировав, в частности, добровольное возвращение в соответствии с национальными и международными требованиями безопасности и при уважении их достоинства.

В качестве общей рекомендации Представитель призывает все заинтересованные стороны, и в частности правительство, уделить должное внимание программе действий, разработанной Международной конференцией по проблемам внутреннего перемещения в Российской Федерации, состоявшейся в Москве в апреле 2002 года и организованной Институтом государства и права Российской академии наук, Партнерством по вопросам миграции и Проектом Брукингского института/ШСМИ по проблемам внутреннего перемещения (см. E/CN.4/2003/86/Add.5), включая рекомендации правительству относительно принятия мер, призванных улучшить взаимоотношения между этническими и национальными группами в районах интеграции, и его правозащитным органам относительно повышения их роли как контролирующих организаций, в частности в области нарушений прав человека вынужденных переселенцев и гарантирования уважения и соблюдения правительством международных гуманитарных принципов защиты и безопасности гуманитарного персонала.

Представитель повторяет также семь основных рекомендаций, сформулированных им в конце этой поездки:

а) во-первых, федеральным и местным властям следует четко и открыто подтвердить свою приверженность праву ВПЛ в Ингушетии на добровольное возвращение в условиях безопасности и при уважении их достоинства и довести свою приверженность этому принципу до сведения самих ВПЛ. Четко заявленная позиция, которая к тому же осуществляется на местах, поможет не только убедить ВПЛ в том, что у них есть право выбора, но и облегчить сотрудничество между правительством и его национальными и международными партнерами;

b) во-вторых, федеральным и местным властям следует предоставлять ВПЛ полную, точную и достоверную информацию о положении в Чечне, чтобы дать им возможность сделать осознанный выбор. В нее должны входить сведения об условиях безопасности, о жилищных условиях и сроках получения обещанной компенсации. К тому же, другим заинтересованным сторонам, включая неправительственные организации, следует дать возможность также предоставлять информацию ВПЛ при условии, что она отвечает тем же требованиям точности, объективности и достоверности. Далее правительству следует добиться, чтобы ВПЛ имели соответствующую информацию и фактически имели доступ к различным вариантам, а именно: возвращение, выжидание в районах перемещения в достойных условиях вплоть до ощутимого улучшения ситуации в Чечне, интеграция на местах или поиск альтернативного места жительства в других районах страны;

c) в-третьих, правительству следует добиться, размещения возвращенцев в более безопасных условиях, в частности путем предоставления надлежащей физической и юридической защиты в пунктах временного размещения (ПВР), а также путем облегчения их доступа в суды в случаях нарушения их прав человека;

d) в-четвертых, правительству Российской Федерации и правительствам Ингушетии и Чечни при поддержке, в случае необходимости, гуманитарных организаций следует выделять достаточные ресурсы, чтобы содействовать предоставлению ВПЛ более благоустроенного временного жилья в районах перемещения за пределами Чечни и обеспечить восстановление разрушенного или поврежденного имущества в Чечне, когда это позволяют условия безопасности;

e) в-пятых, правительству следует добиться, чтобы все люди, имущество которых было повреждено или уничтожено, имели равный и справедливый доступ к компенсации, независимо от их решения вернуться, и чтобы эта компенсация предоставлялась без дальнейших проволочек;

f) в-шестых, правительству Ингушетии при соответствующей помощи других заинтересованных сторон следует предоставить гуманитарную помощь ингушским ВПЛ из Северной Осетии, которые нуждаются в помощи так же остро, как и чеченские ВПЛ, и приложить согласованные усилия для поиска долгосрочных решений для всех. Проблемы, связанные с имуществом ВПЛ из Северной Осетии, также должны быть решены на надлежащей и справедливой основе;

g) в-седьмых, для обеспечения комплексного подхода Представитель рекомендует провести консультации с участием учреждений Организации Объединенных Наций, межправительственных и неправительственных организаций, сообщества доноров и, разумеется, соответствующих органов власти для выработки стратегий, призванных облегчить участь ВПЛ в Российской Федерации и улучшить координацию действий различных заинтересованных сторон. Он приветствует шаги, уже предпринятые правительством для продвижения по этому пути, и готов содействовать проведению этого совещания.

В дополнение к этому, Представитель призывает правительство принять во внимание озабоченность, выраженную Комитетом по правам человека и Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, и добиться, чтобы права человека перемещенных лиц, а также права человека возвратившихся лиц соблюдались и чтобы лица, ответственные за нарушения прав человека, привлекались к ответу и предавались суду.

Кроме того, Представитель призывает правительство тесно сотрудничать с гражданским обществом, особенно с НПО, занимающимися проблемами перемещенных лиц, в своей деятельности в интересах ВПЛ.

Приложение

**ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ:
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**

**ДОКЛАД ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ ПО ВОПРОСУ
О ЛИЦАХ, ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ВНУТРИ СТРАНЫ, Г-НА ФРЭНСИСА ДЕНГА
О ЕГО ПОЕЗДКЕ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ
(7-13 СЕНТЯБРЯ 2003 ГОДА)**

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 9	7
I. ВНУТРЕННЕЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ - ОБЗОР	10 - 24	10
II. ДИАЛОГ И ВЫВОДЫ	25 - 43	16
III. СОБЫТИЯ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПОСЛЕ ПОЕЗДКИ, СОСТОЯВШЕЙСЯ В СЕНТЯБРЕ 2003 ГОДА	44 - 54	22
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	55 - 61	26

Введение

1. По приглашению правительства Российской Федерации Представитель Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, г-н Фрэнсис М. Денг посетил Российскую Федерацию 7-13 сентября 2003 года. Российская Федерация сталкивается с проблемами внутреннего перемещения после распада Советского Союза в 1991 году. Она стала первой страной, пригласившей Представителя после предоставления ему своего мандата в 1992 году, и он в тот же год ее посетил (E/CN.4/1993/35, пункты 175-187). Последующие события, в частности конфликт в Чеченской Республике Российской Федерации на Северном Кавказе, повлекли за собой последовательные волны перемещения.
2. С начала конфликта в Чечне в 1994 году Представитель отслеживал события в регионе и выражал пожелание еще раз посетить страну, причем несколько раз делал это в рамках продолжающегося диалога с российскими представителями в Женеве и Нью-Йорке, а также в Москве, когда он участвовал в Конференции по проблемам внутреннего перемещения в Российской Федерации¹. Состоявшаяся в Москве в апреле 2002 года Международная конференция по проблемам внутреннего перемещения в Российской Федерации, в которой принял участие Представитель, была организована Институтом государства и права Российской академии наук, Партнерством по вопросам миграции и проектом Брукингского института/Школы передовых международных исследований (ШПМИ) по проблемам внутреннего перемещения при Университете Джонса Хопкинса (см. E/CN.4/2004/86/Add.5). В задачи Конференции входили, в частности, обзор положения с внутренним перемещением и стимулирование дальнейшего развития организационной и правовой базы. Программа действий, выработанная в результате совещания, включала предложения по поводу действий на национальном, региональном и международном уровнях. Конференция призвала также правительство предпринять необходимые шаги для облегчения поездки Представителя на Северный Кавказ.
3. В августе 2002 года Представитель получил приглашение посетить Российскую Федерацию, в том числе Республику Ингушетию и Чеченскую Республику. По просьбе правительства поездка должна была быть осуществлена совместно со Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин. Намеченная на начало сентября поездка была отложена правительством на неопределенный срок по соображениям безопасности в Чечне. Правительство пояснило, что о такой отсрочке просили чеченские власти. Однако в апреле 2003 года в ходе пятьдесят девятой сессии Комиссии по правам человека Представитель имел встречу с Постоянным представителем Российской Федерации при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве,

который сообщил ему, предположительно, что поездка могла бы состояться в сентябре 2003 года. Впоследствии правительство подтвердило эту информацию в письме от 31 июля 2003 года.

4. Задачами этой второй официальной поездки были более глубокое изучение и анализ положения с внутренним перемещением в Российской Федерации с уделением особого внимания ситуации на Северном Кавказе, а также налаживание конструктивного и ориентированного на поиск решений диалога с правительством, международными учреждениями, неправительственными организациями (НПО) и другими соответствующими участниками для эффективного улаживания проблемы внутреннего перемещения. Еще одна задача заключалась в том, чтобы побудить различных участников шире пользоваться Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2). Руководящие принципы, основанные на действующих международных нормах в области прав человека и гуманитарного права, а также на аналогичных положениях беженского права, получили широкое признание как инструмент и стандарт для предотвращения перемещения населения, учета прав и особых потребностей перемещенных лиц во время перемещения, а также для поиска долгосрочных решений после перемещения.

5. Во время поездки Представитель неоднократно подчеркивал свой общий подход с позиций конструктивного сотрудничества в контактах с правительственными органами и другими заинтересованными сторонами. Этот подход основан на четком признании того, что проблема внутреннего перемещения относится к сфере государственного суверенитета. Позитивно трактуя суверенитет как концепцию ответственности государства за защиту граждан и оказание им помощи, Представитель считает, что роль международного сообщества заключается в повышении национальной ответственности и, при необходимости, в оказании поддержки в вопросах защиты и помощи, а его собственная роль - в стимулировании международного сотрудничества с правительствами в выполнении ими своих обязанностей перед лицами, находящимися под их юрисдикцией.

6. Представитель провел встречи в Москве, а также посетил Республику Ингушетию и Чеченскую Республику. В Москве он встретился с заместителем министра иностранных дел Юрием Федотовым, министром по делам федерации и национальностей Российской Федерации Владимиром Зориным, Специальным представителем президента Российской Федерации по правам человека в Чечне Абдул-Хакимом Сутыговым, первым заместителем главы Федеральной миграционной службы министерства внутренних дел Игорем Б. Юнашем, а также должностными лицами департамента по правам человека министерства иностранных дел. У него была также возможность встретиться с Ахмадом Кадыровым, исполняющим обязанности президента Чеченской Республики, который был

затем избран президентом Чечни в октябре 2003 года. Он провел широкие консультации со страновой группой Организации Объединенных Наций, в том числе с Управлением Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной деятельности (УКГД), Управлением Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций (УВКБ ООН), Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Мировой продовольственной программой (МПП), Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Международной организацией труда (МОТ) и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ). Он встретился также с рядом неправительственных организаций (НПО) в Москве, включая организацию "Врачи без границ" и "Хьюман райтс уотч". По окончании своей поездки он встретился с представителями дипломатического корпуса в Москве.

7. В Ингушетии Представитель встретился с президентом Республики Ингушетии Муратом Зязиковым и рядом его советников, представителями учреждений и программ Организации Объединенных Наций, работающих в регионе, и рядом НПО, включая национальную НПО "Мемориал". Он посетил также два палаточных лагеря для чеченских ВПЛ, расположенных на границе с Чечней, отдельных ВПЛ, проживающих в частном секторе, и ряд альтернативных поселений ВПЛ. Он посетил и переговорил также с группой ВПЛ из Северной Осетии, проживающих в лагере неподалеку от Назрани в Ингушетии. Представитель выехал на один день в Грозный, столицу Чечни, где он мог воочию наблюдать масштабы разрушений в столице. Он встретился с рядом представителей местного правительства, в том числе заместителем премьер-министра по социальным вопросам. Он посетил также два пункта временного размещения (ПВР) для вернувшихся лиц и местную начальную школу, где имел возможность наедине пообщаться с рядом возвратившихся лиц, расспросив их об их впечатлениях и заботах. В ходе всей поездки Представителя сопровождали, поддерживали и инструктировали резидент-координатор Организации Объединенных Наций в Российской Федерации Стефан Васильев, а также заместитель Координатора Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам Валентин Гацинский.

8. Представитель хотел бы выразить признательность правительству Российской Федерации за направленное ему приглашение посетить страну, в том числе Республику Ингушетию и Чеченскую Республику. Он высоко ценит открытый и позитивный обмен мнениями с должностными лицами в Москве и в ходе своей поездки в Ингушетию и Чечню. Он по-прежнему признателен также президенту Ингушетии и его администрации за их радушное гостеприимство и прошедшие в позитивном ключе беседы, а также за хлопоты о его размещении и безопасности. Он с благодарностью отмечает материально-техническую поддержку и помощь, предоставленные всей страновой группе Организации Объединенных Наций, в том числе группе Управления Координатора Организации

Объединенных Наций по вопросам безопасности (УКООНВБ) на Северном Кавказе, и в частности бесценную поддержку УКГД в организации поездки. Он высоко оценивает предоставленную ему широким спектром НПО информацию о положении ВПЛ в Российской Федерации. Он также глубоко признателен многим ВПЛ, с которыми он встретился в ходе поездок на места, за то, что они поделились с ним своими заботами и тревогами.

9. Доклад состоит из четырех основных разделов. Первый раздел содержит обзор положения дел с внутренним перемещением в Российской Федерации с особым упором на положение на Северном Кавказе. Во втором разделе говорится о диалоге с собеседниками, о выводах и впечатлениях, которые представитель вынес из поездки, в том числе о ряде выявленных проблем особого характера. В третьем разделе Представитель кратко характеризует события и последующие мероприятия, осуществленные им самим и другими заинтересованными сторонами после его сентябрьской поездки. Наконец, в четвертом разделе Представитель делает основные выводы по итогам своей поездки и дает ряд рекомендаций различным заинтересованным сторонам.

I. ОБЗОР ПОЛОЖЕНИЯ ДЕЛ С ВНУТРЕННИМ ПЕРЕМЕЩЕНИЕМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

10. Внутреннее перемещение в Российской Федерации было связано, главным образом, с распадом Советского Союза в начале 90-х годов. Крах высокоцентрализованного режима вместе с возрождением политических движений националистической направленности спровоцировал рост политической и этнической напряженности в различных частях Российской Федерации, а также в новых независимых государствах Содружества Независимых Государств (СНГ). В регионе СНГ внутреннее перемещение было большей частью связано с нерешенными территориальными спорами и этническими связями с конкретными территориями. В одних случаях перемещенные лица принадлежали к доминирующей этнической группе, как, например, в Нагорном Карабахе, где большинство перемещенных из этого района лиц составляли азербайджанцы, и Абхазии и Южной Осетии в Грузии, где большинство перемещенных лиц составляли грузины. В других случаях, как, например, в Пригородном районе Северной Осетии, перемещению подверглось ингушское меньшинство, а в Чечне было перемещено значительное русское меньшинство, главным образом в период 1991-1995 годов. В последнее время перемещение в Чечне объяснялось страхом перед массовым насилием, и большинство среди перемещенных лиц составляли чеченцы. Сегодня самой серьезной проблемой, связанной с внутренним перемещением, с гуманитарной точки зрения, несомненно, остается ситуация, спровоцированная конфликтом в Чечне.

11. Особо следует упомянуть о турках-месхетинцах, которые, будучи депортированными Сталиным из Грузии в 1944 году, оставались перемещенными внутри страны лицами в Советском Союзе, главным образом в Узбекистане. После этнических столкновений многие месхетинцы в 1989 году покинули Узбекистан и переселились в Российскую Федерацию (см. ниже, пункты 13 и 24).

12. Хотя надежных статистических данных об общем числе лиц, перемещенных внутри Российской Федерации, не существует, по оценкам, насчитывается от 400 000 до 600 000 человек, перемещенных в 1994-1996 годах в результате конфликта в Чечне, а еще 600 000, по оценкам, были перемещены после 1999 года, когда возобновились военные действия, включая лиц, перемещенных повторно. По состоянию на 14 января 2004 года в базе данных Датского совета по делам беженцев (ДСБ), являющегося партнером УВКБ, на получение помощи было зарегистрировано 66 792 ВПЛ из Чечни. Организация Объединенных Наций считает, что еще 8 000 ВПЛ из Чечни в настоящее время проживают в Республике Дагестан, а 40 000 - в других регионах Российской Федерации, при этом около 140 000 человек остаются также перемещенными лицами внутри самой Чечни. 162 000 ВПЛ, главным образом этническим русским, был предоставлен статус "вынужденного переселенца" в других районах Российской Федерации за пределами этого региона. При этом многие прижились на местах и больше не регистрируются или вернулись в Чечню. Согласно статистическим данным, предоставленным Федеральной миграционной службой, более 12 000 ВПЛ в 2002 году добровольно вернулись в Чечню из Ингушетии, и около 11 500 человек - в 2003 году.

13. Помимо чеченского конфликта, остаются десятки тысяч перемещенных в результате "забытых конфликтов" лиц из других частей страны. Около 14 000 этнических ингушских ВПЛ, бежавших из Северной Осетии во время сегодня почти забытого этнического конфликта 1992 года, в настоящее время проживают в соседней Ингушетии. По оценкам, еще 13 000 турок-месхетинцев поселились в Краснодарском крае, где их статус по-прежнему неясен, и около 700 человек поселились в Кабардино-Балкарской Республике.

Правовая база

14. Российская Федерация является участником шести из семи основных международных договоров о правах человека, в частности Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в

отношении женщин, Конвенции о правах ребенка, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, и подписала Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах. Российская Федерация является также государством-участником ряда гуманитарных соглашений, в частности Женевских конвенций от 12 августа 1949 года о защите жертв войны и Дополнительных протоколов к ним 1977 года (см. в разделе III настоящего доклада ряд недавних комментариев международных органов по договорам о правах человека).

15. Первоначальная внутренняя правовая база, касающаяся внутреннего перемещения в Российской Федерации, была заложена Законом 1993 года "О вынужденных переселенцах". Согласно статье 1 Закона, "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 или другими обстоятельствами, существенно нарушающими права человека". Статья 1 гласит: "Гражданин, не имеющий гражданства Российской Федерации, может также быть признан вынужденным переселенцем, если он (она) покинул(а) место своего постоянного жительства на территории Российской Федерации в силу обстоятельств, описанных в параграфе 1 настоящей статьи". Кроме того, "гражданин бывшего СССР, постоянно проживающий на территории республики, входившей в состав СССР, который прибыл в Российскую Федерацию в силу обстоятельств, изложенных в параграфе 1 настоящей статьи, и получил гражданство Российской Федерации, находясь на территории Российской Федерации, может быть также признан вынужденным переселенцем" (выдержка из неофициального перевода, приводимого в документе E/CN.4/2003/86/Add.5). Статус "вынужденного переселенца" предназначен в первую очередь для того, чтобы облегчить интеграцию на новом месте жительства, в том числе путем предоставления специальных пособий, помощи в обеспечении жильем, трудоустройства, кредитов и связанной с этим поддержки.

16. Закон стал откликом на широко распространенное в Российской Федерации мнение, что российское государство несет ответственность за лиц, когда-то проживавших на территории Союза Советских Социалистических Республик и пожелавших вернуться в

Российскую Федерацию из какой-либо из бывших республик Советского Союза, а также за тех российских граждан, которые были перемещены внутри самой Российской Федерации. Таким образом, определение "вынужденный переселенец" достаточно широко, чтобы охватывать обе ситуации. В этом смысле можно утверждать, что законодательство в определенной мере стирает различие между тем, что обычно подразумевается под понятием беженец (человек, пересекший международную границу) и ВПЛ (человек, остающийся на территории страны своего происхождения или обычного места жительства). Хотя законодательство явно носит гуманитарный характер, при его осуществлении возникли проблемы. Так, законодательство не всегда применялось на равной основе. По сообщениям, некоторым перемещенным туркам-месхетинцам не был предоставлен статус "вынужденных переселенцев".

Чечня

17. После окончания холодной войны и распада Советского Союза Ингушетия решила остаться в составе Российской Федерации, а Чечня 2 ноября 1991 года провозгласила суверенитет. Хотя российское правительство позволило ввести в Чечне фактическое самоуправление, оно воспротивилось независимости Чечни. За избранием Джохара Дудаева в 1991 году президентом последовали серия нарушений закона и порядка, а также выступление против президента Дудаева вооруженной оппозиции, которая, как утверждалось, опиралась на поддержку России. С декабря 1994 года по август 1996 года российские войска с оружием в руках находились на территории Чеченской Республики для восстановления порядка и недопущения ее выхода из состава государства. В результате бомбардировок и артиллерийских обстрелов были разрушены крупные районы чеченской столицы, города Грозного. Большое число беженцев покинули Республику, и погибло много гражданских лиц. В большинстве своем беженцы были этническими русскими, которые в основном осели в других местах Федерации за пределами этого региона. Как правило, им предоставлялся статус "вынужденных переселенцев" и связанные с этим пособия в форме пособия на обустройство и другой помощи. В августе 1996 года было заключено соглашение о прекращении огня, и все российские войска были выведены из Чечни. Соглашение, подписанное тогда российским президентом Борисом Ельциным и Асланом Масхадовым, который сменил Дудаева на посту президента, предусматривало, что вопрос о статусе Чечни будет решен не позже 2001 года и что любые спорные вопросы будут решаться мирным путем и в соответствии с нормами международного права.

18. Однако положение в Чечне осталось нестабильным, количество похищений людей и размах преступности продолжали расти. В 1999 году формирование в составе 2 000 вооруженных чеченцев, не подчиняющееся правительству Чеченской Республики,

вторглось в соседний Дагестан с целью провозглашения там исламской республики. Эта акция получила немедленный отпор, и вскоре за ней последовал повторный ввод российских вооруженных сил в Чечню. До сих пор положение остается неустойчивым и характеризуется вялотекущим насильственным конфликтом между сепаратистами и вооруженными силами российского правительства. После возобновления военных действий в 1999 году большое число международных и национальных правозащитников сообщали о серьезных нарушениях прав человека, и Комиссия по правам человека приняла две резолюции о положении в Чечне². Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека посетила Российскую Федерацию, включая Чеченскую Республику, с 31 марта по 4 апреля 2000 года и опубликовала доклад о своей поездке в 2001 году (E/CN.4/2001/36).

19. Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о положении детей в вооруженных конфликтах также посетил 17-24 июня 2002 года Российскую Федерацию, включая три республики: Чечню, Ингушетию и Северную Осетию - Аланию. В ходе своей поездки "он обратил особое внимание на положение перемещенных лиц и получил от заместителя премьер-министра Российской Федерации, президента Ингушетии и правительства Чечни заверения в том, что внутренние перемещенные лица не будут принуждаться к возвращению в места их происхождения. Специальный представитель выразил озабоченность в связи с сообщениями о вербовке детей повстанцами и о нарушениях, совершаемых службами безопасности в отношении молодежи, подозреваемой в связях с повстанческими группами" (E/CN.4/2003/77, пункт 19).

20. Доступ к перемещенным лицам в Чечне, а также к непеременным лицам, которые все нуждаются в помощи, для сторон, оказывающих гуманитарную помощь, был затруднен. С одной стороны, обстановка на местах крайне опасна, а с другой стороны, организации, занимающиеся оказанием гуманитарной помощи, с трудом получали официальное разрешение на ведение фактической деятельности в Республике. Большинство учреждений Организации Объединенных Наций действует внутри Чечни через местных партнеров. Из почти 70 000 перемещенных из Чечни лиц, живущих в Ингушетии, более 7 000 человек в настоящее время зарегистрированы в трех палаточных лагерях, около 23 700 человек - во временных поселениях и более 36 000 человек - в частном секторе.

21. На положении ВПЛ, оказавшихся в Ингушетии - большинство из них этнические чеченцы, - серьезнейшим образом отразился ряд террористических актов, приписываемых чеченским повстанцам. В 1999 году два многоквартирных дома в Москве были разрушены в результате мощных взрывов, якобы подготовленных чеченскими повстанцами. В октябре 2002 года захват заложников в одном из театров Москвы

закончился гибелью более 130 человек. В декабре 2002 года центральное здание правительства в Грозном было взорвано, и погибло более 100 человек. Вследствие этих и других актов правительство стало принимать меры повышенной безопасности по отношению к ВПЛ, проживающим в Ингушетии, и в некоторых случаях оказывает на них давление с целью возвращения в Чечню. После захвата заложников в октябре 2002 года федеральные власти вновь подтвердили свое намерение закрыть все палаточные лагеря в Ингушетии. В период с 30 ноября по 2 декабря 2002 года власти полностью свернули палаточный лагерь "Имам" близ села Аки-Юрт (Малгобекский район) в Ингушетии, где было размещено около 1 500 ВПЛ. По оценкам УВКБ, приблизительно половина из них вернулась в Чечню, где они поселились в принимающих семьях или оказались в ПВР. Остальные не уехали из Ингушетии и живут в самодельных мазанках на месте бывшего лагеря, во временных поселениях или в принимающих семьях на территории Малгобекского района или в других местах.

22. Российское правительство продолжало решительно отказываться предоставить независимость Чечне. В марте 2003 года был проведен референдум, во время которого была решительно поддержана новая конституция, предложенная правительством Российской Федерации и усилившая связи между Чечней и Москвой, предоставляя при этом Республике широкую автономию. Президентские выборы прошли в Чечне 5 октября 2003 года. Ахмат Кадыров, уже управлявший Республикой по просьбе Российского правительства, победил на выборах, которые поддерживались правительством, но которые некоторые обозреватели считали несвободными и несправедливыми. Власти приложили определенные усилия, чтобы дать ВПЛ, находящимся в Ингушетии, возможность участвовать в выборах, однако надежных сведений об этом получено не было. Многие наблюдатели отмечали, что, хотя сохраняющаяся нестабильность в Республике в значительной мере объясняется конфликтом между российскими войсками и чеченскими повстанцами, коррупция и преступность также играют существенную роль в сохранении неустойчивой ситуации. По сообщениям, многие силы, не преследующие никаких политических целей, кровно заинтересованы в сохранении нестабильности и коррупции.

Северная Осетия

23. В Ингушетии размещены также около 14 000 ВПЛ, являющихся этническими ингушами из Пригородного района соседней Республики Северная Осетия. Напряженность между ингушами, проживающими в Пригородном районе, и этнически русскими осетинами то обострялась, то ослабевала в 70-х и 80-х годах, но переросла в прямые столкновения в период перестройки. Открытая война разразилась в октябре 1992 года. Около 500 человек погибло за неделю погромов, во время которых многие дома, в первую очередь принадлежавшие этническим ингушам, были разрушены или захвачены и

многие тысячи человек бежали из Республики. Большинство ингушских ВПЛ выразили желание вернуться к себе домой и к своему имуществу в Пригородный район, но решение до сих пор не найдено. Сейчас многие по-прежнему проживают в лагерях для ВПЛ в Ингушетии.

Турки-месхетинцы

24. В 1989/90 году около 90 000 турок-месхетинцев - этническая группа, многие из членов которой были депортированы из советской республики Грузии во время второй мировой войны, - были вынуждены покинуть, как утверждается, из-за этнических конфликтов советскую республику Узбекистан, где они осели. В конце 2002 года около 60 000 турок-месхетинцев оставались в различных районах Российской Федерации. Из этого числа более 13 000 поселились в Краснодарском крае и около 700 человек осели в Кабардино-Балкарской Республике. Однако местные власти Краснодарского края и Кабардино-Балкарской Республики по-прежнему отказывали туркам-месхетинцам в праве на регистрацию, что лишало их всех гражданских прав, несмотря на положения Конституции, признающие за ними право на гражданство. Как и на другие этнические меньшинства, проживающие в Краснодаре, на турок-месхетинцев распространялись требования по поводу регистрации; так, от них требовалось регистрироваться в качестве "приезжих" каждые 45 дней. По сообщениям, они столкнулись также с другими дискриминационными мерами, касающимися трудоустройства и аренды земли.

II. ДИАЛОГ И ВЫВОДЫ

25. В целом Представитель был удовлетворен политическими заявлениями властей в Москве, а также в Ингушетии и Чечне. Власти постоянно подчеркивали важность соблюдения прав перемещенных лиц, включая официальное обязательство правительства обеспечить право на добровольное возвращение. Беседы носили в целом открытый и конструктивный характер, и Представитель убедился, что власти с готовностью удовлетворяли его просьбы о предоставлении информации и проявляли желание поделиться мнениями о ситуации, сложившейся в области внутреннего перемещения, а также обсудить варианты и принципы политических решений. Представитель настаивал на том, что Российской Федерации как ведущей державе не только необходимо решать внутригосударственные проблемы внутреннего перемещения, но и играть лидирующую роль в международных действиях в ответ на глобальный кризис. Он признал сложность ситуации в Чечне и соседней Ингушетии, в том числе суверенную озабоченность России угрозой терроризма. Он подтвердил, что, хотя он признает право государства реагировать на угрозу терроризма, национальный суверенитет налагает на государство ответственность на защиту лиц, находящихся под его юрисдикцией. Это было основной

темой его диалога с правительствами и основой Руководящих принципов. Он ссылаясь также на недавнюю Конференцию по проблемам внутреннего перемещения в Российской Федерации, состоявшуюся в Москве в апреле 2002 года (см. пункт 2 выше).

26. Заместитель министра иностранных дел г-н Федотов отметил, что правительство считает мандат Представителя чрезвычайно важным, и подчеркнул готовность правительства сотрудничать с Представителем. Он отметил, что правительство понимает свою ответственность перед перемещенными лицами и намерено продолжать сотрудничество с Организацией Объединенных Наций. Он заявил, что правительство видит в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны подспорье в правовой защите ВПЛ. Он подчеркнул, что важно также располагать национальной базой для решения проблемы ВПЛ и она должна быть основана на существующих международных нормах в области прав человека и гуманитарного права. Представитель передал экземпляр "Аннотаций к Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны" профессора Уолтера Калина³, которые недавно были переведены на русский язык. Аннотации показывают, как построены Руководящие принципы и как они связаны с императивными нормами международного права.

27. Что касается положения ВПЛ на Северном Кавказе, то г-н Федотов заявил, что положение, действительно, являлось сложным и что демократический процесс, в том числе выборы, запланированные на 5 октября, подрывались террористами. Он подтвердил, что правительство намерено закрыть палаточные лагеря в Ингушетии, поскольку они не соответствуют необходимым гуманитарным стандартам. Однако он дал однозначно понять, что правительство будет настаивать на свободе выбора для ВПЛ и что решение о возвращении будет приниматься самими перемещенными лицами и только добровольно. Альтернативные решения для тех, кто не захочет возвращаться, будут также найдены. Он признал, что правительство считает добровольное возвращение более предпочтительным и что поэтому правительство предусмотрело формы стимулирования людей для возвращения в Чечню, включая предоставление гуманитарной помощи и компенсации за разрушенное имущество. Правительство хотело бы, чтобы международные гуманитарные организации активнее работали в Чечне, в частности при восстановлении жилья.

28. Эта точка зрения в целом повторялась другими должностными лицами, с которыми Представитель встречался в Москве перед своими поездками на Северный Кавказ. В дополнение к этому Представитель поднимал вопросы об обеспечении гуманитарного доступа, о необходимости улучшения координации деятельности Организации Объединенных Наций и правительства и о значении равного доступа к компенсации за разрушенное имущество. Должностные лица предложили, чтобы после своих поездок на

места на Северный Кавказ Представитель поделился с ними обнаруженными проблемами и рекомендовал правительству возможные пути их устранения. Было подчеркнуто, что правительство серьезно рассмотрит эти рекомендации.

29. В ряде случаев Представитель поднял также вопрос о руководителе швейцарского отделения организации "Врачи без границ" Аржане Эркеле, который был похищен в Дагестане в августе 2002 года. Г-н Эркель был активным защитником гражданского населения, пострадавшего от конфликта в Чечне, и в частности перемещенных лиц. По последним данным, г-н Эркель жив, и Представитель настоятельно призвал правительство приложить все возможные усилия, чтобы добиться его безопасного освобождения. Правительство приняло это к сведению и указало, что шаги в этом направлении предпринимаются.

30. Представитель также имел плодотворную беседу с президентом Республики Ингушетия Муратом Зязиковым, который подтвердил приверженность своей Республики гуманитарным принципам, в том числе принципу добровольного возвращения в Чечню в условиях безопасности и при уважении достоинства. В беседе был затронут также вопрос о помощи, предоставляемой в регионе учреждениями Организации Объединенных Наций, а также о положении ингушских ВПЛ из Северной Осетии, о которых, как подчеркнул президент, никто не заботится.

31. Во время своего пребывания в Ингушетии Представитель посетил ВПЛ из Чечни, проживающих в двух палаточных лагерях - "Бела" и "Спутник", - а также ВПЛ, размещенных в частном секторе, т.е. в принимающих семьях, и в "альтернативном жилье", включая самодельные землянки, палатки или пустующие здания. ВПЛ, в частности те, которые проживают в палаточных лагерях, были сильно встревожены возможностью закрытия лагерей и принудительного возвращения в Чечню, обстановку в которой они считают небезопасной. Хотя большинство ВПЛ подтвердили, что в конечном счете хотели бы вернуться в Чечню, они отметили, что, по имеющимся у них от родственников из Чечни и других источников сведениям, возвращаться в настоящее время небезопасно. Поэтому многие хотели бы остаться до тех пор, пока положение не улучшится, но сильно волновались по поводу того, на какой уровень гуманитарной помощи и тип жилья они могут претендовать в случае, если решат остаться. Одна женщина из лагеря "Бела" сказала Представителю: "Разве мы можем вернуться в Грозный сейчас? На нас будут ежедневно нападать, и мы будем жить в страхе". Когда Представитель спросил другую женщину в том же лагере, что ВПЛ хотели бы передать через него властям, она ответила просто: "У нас одна просьба, чтобы нас оставили в лагерях и позволили самим решать, когда возвращаться".

32. Другим конкретным вопросом, вызывающим озабоченность, является наличие приемлемого альтернативного жилья в случае закрытия палаточных лагерей. Представитель подтвердил, и его мнение совпало с точкой зрения страновой группы Организации Объединенных Наций и ее членов, что чрезвычайно важно, чтобы ВПЛ была дана возможность в случае закрытия лагерей выбирать альтернативное место поселения в Ингушетии. Иначе выбор возвращаться или оставаться нельзя будет считать свободным, поскольку ВПЛ фактически не будут иметь никакой альтернативы, кроме возвращения. Кроме того, он отметил, что процесс возвращения может оказаться в долгосрочной перспективе неустойчивым, если выбор в пользу возвращения будет делаться недобровольно, без рассмотрения возможности остаться.
33. В связи с этим Представитель отметил наличие ряда новых, но не используемых приютов, построенных в Ингушетии организацией "Врачи без границ", задуманных как пункты временного размещения для ВПЛ, желающих вернуться в Чечню позднее. Согласно информации, предоставленной правительством Ингушетии, эти приюты не могут использоваться для размещения ВПЛ, поскольку не соответствуют ряду технических строительных норм. Представитель посетил приюты и был поражен разительным контрастом между хорошим состоянием этого жилья по сравнению с палатками, хаотично поставленными поблизости некоторыми ВПЛ. Он настоятельно рекомендовал Президенту Ингушетии во время поездки, а также в последующем письме, добиться, чтобы технические требования правительства были соблюдены и чтобы приюты можно было использовать для размещения ВПЛ.
34. Представитель пришел к выводу, что программы Организации Объединенных Наций в Ингушетии, судя по всему, работают хорошо. Усилия по оказанию гуманитарной помощи были направлены на предоставление продовольственной помощи, жилья, медицинского обслуживания, образования, воды и санитарной инфраструктуры, а также проведение операций по разминированию. Другим важным элементом были усилия по защите ВПЛ, прилагавшиеся главным образом УВКБ. Ряд должностных лиц, занимающихся вопросами защиты, и партнеры - исполнители УВКБ поддерживали повседневные контакты с ВПЛ, отслеживая их положение и выясняя их потребности и проблемы и обсуждая их с соответствующими органами власти.
35. Представитель посетил также лагерь "Беркат" в пригороде Назрани, где проживают ингушские ВПЛ из Пригородного района Северной Осетии. Жители лагеря выразили горячее желание вернуться домой. Они рассказали о трудностях, с которыми столкнулись при попытках вернуть свое имущество, и настаивали, чтобы Представитель занялся рассмотрением этой ситуации. Представитель посетил также ряд домов, строящихся в Ингушетии с помощью Швейцарского агентства в поддержку развития и сотрудничества,

которые предназначены для ВПЛ, решивших обосноваться на месте. Представитель был впечатлен уровнем строительства и качеством домов. Однако на момент поездки никто из ВПЛ еще не въехал в эти дома, и из-за отсутствия дальнейших сведений Представитель не мог оценить процедуру отбора семей-кандидатов.

36. В Грозном Представитель был потрясен масштабом разрушений. Подавляющее большинство зданий либо полностью, либо частично разрушено. В Грозном сохраняется значительное российское военное присутствие, имеющее место, очевидно, и в других местах. По возвращении из Грозного в Ингушетию Представитель видел большую военную колонну, перевозившую, судя по всему, снаряжение, военную технику и личный состав. Колонну сопровождали военные вертолеты, постоянно описывавшие круги над головой, видимо, обеспечивая охрану от нападений повстанцев. Он видел также ряд военных, производивших разминирование вдоль дороги. Представитель принял к сведению ряд сообщений от внешних наблюдателей, в которых указывалось, что положение с обеспечением безопасности внутри Чечни по-прежнему весьма неустойчиво. Однако правительство придерживалось точки зрения, что положение значительно улучшилось - настолько, что ВПЛ могут возвращаться без каких-либо опасений.

37. Возвращенцы в пунктах временного размещения, созданных правительством в Грозном, отмечали, что их никто не принуждал возвращаться, но что им обещали предоставить более благоприятные условия, чем в палаточных лагерях Ингушетии, компенсацию за разрушенное и утраченное имущество и соответствующий уровень гуманитарной помощи. Некоторые подчеркивали также, что решили вернуться, поскольку верят, что смогут обеспечить предоставление образования своим детям. Однако они утверждали, что из обещанного им сделано было мало, в частности это касается компенсации и соответствующей гуманитарной помощи, и что они по-прежнему серьезно озабочены положением с обеспечением безопасности и боятся за свою жизнь. Говоря о ситуации с обеспечением безопасности, ВПЛ, в целом, испытывали тревогу и явное нежелание делиться своими опасениями. Однако некоторые из них заявили, что они боятся и надеются на более серьезную защиту. Одна женщина прямо сказала: "Положение в Грозном нестабильно. Мы по-прежнему ожидаем взрывов. Нам страшно".

38. Не считая того, что помощь вернувшимся людям предоставляется не так, как было обещано перед возвращением, условия жизни в пунктах временного размещения, посещенных Представителем, по его мнению, в целом удовлетворительны, и это впечатление было также подтверждено вернувшимися лицами. Интересно отметить, что в ответ на расспросы все вернувшиеся лица подтверждали, что повременили бы с отъездом из Ингушетии, если бы у них там были такие же условия жизни, как здесь. Большинство ВПЛ отметили, что условия жизни в палаточных лагерях не отвечают минимальным

требованиям, но, учитывая, что никакой реальной альтернативы нет, и, принимая во внимание предлагаемые правительством стимулы для возвращения, они решили вернуться.

39. Основным вопросом, поднимавшимся в целом ряде случаев, был вопрос о компенсации за уничтоженное имущество. Действовавшее на момент поездки Представителя законодательство предусматривало, что лица, имущество которых в Чечне было полностью уничтожено и которые после перемещения вернулись в Чечню, имели право на получение в качестве компенсации около 10 000 долл. США. Следует отметить, что только фактически вернувшиеся лица получили на самом деле право претендовать на компенсацию. На момент поездки подобная компенсация не выплачивалась, но правительство заверило Представителя, что вернувшиеся лица должны получить выплаты в ближайшем будущем. Правительство отметило также, что компенсационные выплаты еще не производились, но будут вскоре начаты. В дополнение к этому Представитель указал, что компенсация должна предоставляться независимо от того, вернулся ли человек назад. Правительство впоследствии заверило Представителя, что это действительно будет сделано, и пояснило, что с этой целью разрабатывается новое законодательство. Позже, в феврале 2004 года, правительство проинформировало Представителя о том, что принято 9 600 положительных решений о выплате компенсации по 24 900 заявлениям и что более 1 700 ВПЛ уже получили компенсацию. Представитель не может подтвердить эту информацию на момент составления доклада.

40. Представитель обнаружил, что многие международные гуманитарные организации жаловались на то, что сталкиваются с административными препонами при попытках получить доступ в Чечню и что многие из них обеспокоены отсутствием необходимой безопасности и охраны гуманитарных работников. Чеченские власти, с другой стороны, высказались на присутствие гуманитарных учреждений и повышение уровня помощи внутри Чечни, в чем они видят потенциальный стимул для возвращения населения. Несмотря на сложную ситуацию с точки зрения безопасности, они утверждали, что обеспечат необходимые условия для работников, занимающихся оказанием помощи. Местные должностные лица в Грозном заверили Представителя, что прикладываются многочисленные усилия по обеспечению безопасного и достойного возвращения ВПЛ и что участие гуманитарных организаций в этом деле приветствуется.

41. В целом Представитель отметил, что представители местного и федерального правительства, с которыми он встречался, решительно заявили о приверженности гуманитарным принципам и соблюдению прав перемещенных лиц. Однако во многих случаях осуществление этих обязательств, помимо политических препятствий, тормозилось бюрократическими и координационными проблемами. Явно ощущалась

потребность улучшения связей и координации между Москвой и местными властями как в Ингушетии, так и в Чечне, с целью обеспечения более успешного и последовательного выполнения политических обязательств.

42. Со стороны организаций, занимающихся гуманитарной помощью и вопросами развития, в том числе учреждений и программ Организации Объединенных Наций, было явно видно стремление поддержать гуманитарные усилия по оказанию помощи перемещенным лицам и их защите. Правительство и организации, занимающиеся гуманитарной помощью и вопросами развития, в том числе учреждения Организации Объединенных Наций, выразили надежду, что координацию удастся улучшить. В этом смысле Представитель надеется, что его поездка дала возможность приступить к обсуждению и решению этих проблем, а также сыграла положительную стимулирующую роль в этом отношении.

43. В целом, что касается положения с перемещением и его связей с конфликтом в Чечне, то Представитель отметил в ходе бесед с рядом должностных лиц, как он обычно делает это во время своих поездок, что кризис предоставляет также возможность для устранения истоков конфликтов, приводящих к перемещению населения, которые нередко объясняются глубоко укоренившимся недовольством и представлениями. Он отмечал, что нередко задача состоит в том, чтобы выявить те составляющие и причины, которые являются ключевыми факторами, провоцирующими военные действия, для того чтобы найти более всеобъемлющее и устойчивое решение конфликта и тем самым устранить причины перемещения. Цель должна заключаться в создании обстановки, в которой все граждане могут чувствовать, что о них заботятся на более или менее равной основе без какого-либо отторжения, маргинализации или дискриминации на основе разной национальной принадлежности.

III. СОБЫТИЯ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПОСЛЕ ПОЕЗДКИ, СОСТОЯВШЕЙСЯ В СЕНТЯБРЕ 2003 ГОДА

44. По окончании своей поездки Представитель дал пресс-конференцию в Информационном центре Организации Объединенных Наций в Москве 12 сентября 2003 года, а затем 15 сентября 2003 года был выпущен пресс-релиз. В пресс-релизе Представитель поблагодарил правительство за плодотворные переговоры и решительно выраженную позицию в поддержку добровольного возвращения, а также за высокую оценку правительством Руководящих принципов. Он настоятельно призвал правительство и международное сообщество активизировать усилия по координации и сотрудничеству в поддержке нуждающихся ВПЛ и рекомендовал предпринять ряд шагов (см. рекомендации в разделе IV ниже).

45. После поездки Представитель и другие заинтересованные стороны в рамках системы Организации Объединенных Наций продолжали наблюдать за ситуацией и следить за осуществлением его рекомендаций. Через своих сотрудников Представитель сохранил тесные контакты со страновой группой Организации Объединенных Наций, а также соответствующими организациями за пределами Российской Федерации. В связи с этим он отмечает, что правительство начало выполнять одну из рекомендаций, изложенных в пресс-релизе (см. раздел IV), касающуюся, в частности, проведения консультативного совещания по рассмотрению вопросов внутреннего перемещения. Действительно, правительство поддерживало контакт со страновой группой Организации Объединенных Наций по вопросам проведения такого совещания - сначала на рабочем уровне. В конечном счете, совещание состоялось 9 февраля 2004 года. Представитель приветствует это событие и надеется на продолжение процесса консультаций.

46. 17 сентября в Нью-Йорке Представитель имел возможность кратко ознакомить Рабочую группу Межучрежденческого постоянного комитета (МПК) - органа, в состав которого входит большинство международных гуманитарных учреждений, учреждений, занимающихся правами человека и вопросами развития, - с результатами своей поездки. Члены Рабочей группы МПК выразили поддержку осуществлению рекомендаций, сформулированных Представителем, и согласились с тем, что следует предпринять шаги, позволяющие делать больший упор на вопросы защиты, в том числе на расширение доступа и повышение значения добровольного возвращения.

47. В сентябре 2003 года власти решили закрыть один из палаточных лагерей в Ингушетии, который посетил Представитель. Сначала Представитель был встревожен тем, что ВПЛ могут оказаться в положении, когда единственным доступным вариантом будет возвращение в Чечню, поскольку альтернативных предложений по размещению сделано не было. Представитель продолжал поддерживать тесные контакты со страновой группой Организации Объединенных Наций, которая открыто обратилась с этим вопросом к правительству, равно как и УВКБ, в соответствующем пресс-релизе. В результате те ВПЛ, которые не хотели возвращаться, были переведены в один из оставшихся лагерей с некоторым улучшением условий жизни. Хотя, как отмечалось, представитель приветствовал решительные политические заявления правительства о его готовности уважать выбор ВПЛ в решении вопроса о возвращении, учитывая эти и имевшие место позже аналогичные случаи, связанные с закрытием ряда лагерей, следует приложить более широкие усилия для предоставления приемлемых альтернативных вариантов размещения в Ингушетии тем ВПЛ, которые не хотят возвращаться в данный момент.

48. В ноябре и декабре 2003 года Российская Федерация была заслушана двумя органами Организации Объединенных Наций, которым поручено наблюдение за осуществлением договоров о правах человека, и особое внимание было уделено вопросам, беспокоящим ВПЛ. В своих заключительных замечаниях от 6 ноября 2003 года (CCPR/CO/79/RUS) Комитет по правам человека, который наблюдает за осуществлением Международного пакта о гражданских и политических правах, отметил, в частности:

"Комитет по-прежнему глубоко обеспокоен в связи с продолжающимися поступать обоснованными сообщениями о нарушениях прав человека в Чеченской Республике, включая совершенные во внесудебном порядке убийства, исчезновения и пытки, включая изнасилование. Комитет отмечает, что примерно 54 милиционеры и военнослужащих были подвергнуты судебному преследованию за преступления, совершенные против гражданских лиц в Чечне, но по-прежнему испытывает беспокойство по поводу того, что обвинения и выносимые приговоры, как представляется, не соответствуют тяжести таких деяний, как нарушения прав человека. Комитет также испытывает беспокойство по поводу того, что до конца еще не доведены расследования ряда широкомасштабных злоупотреблений и убийств гражданских лиц в районе Алхан-Юрта, в Новоалдынском и Старопромысловском районах Грозного в 1999 и 2000 годах. Комитет принимает к сведению тот факт, что к злоупотреблениям и нарушениям прав человека гражданских лиц также причастны лица, не связанные с государственными органами, но вместе с тем вновь заявляет, что это не освобождает государство-участник от его обязательств в соответствии с Пактом. В этом отношении Комитет высказывает беспокойство по поводу положения Федерального закона "О борьбе с терроризмом", которое освобождает сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих от ответственности за вред, причиненный в ходе антитеррористических операций".

Комитет рекомендует:

"государству-участнику обеспечить, чтобы операции в Чеченской Республике проводились с соблюдением его международных обязательств в области прав человека. Государству-участнику следует обеспечить, чтобы злоупотребления и нарушения не совершались безнаказанно де-юре или де-факто, включая нарушения, совершаемые военнослужащими и сотрудниками правоохранительных органов во время антитеррористических операций. Все случаи внесудебных казней, насильственных исчезновений и пыток, включая изнасилование, должны расследоваться, лица, виновные в их совершении, преследоваться в судебном порядке, а жертвы или их семьи получать компенсацию (статьи 2, 6, 7 и 9)"

(пункт 13). Что же касается конкретно ВПЛ, то "Комитет принимает к сведению заявление [российской] делегации о том, что все лица, вернувшиеся в Чечню, сделали это добровольно. Однако он также отмечает, что имеются сообщения о неправомерном давлении на перемещенных лиц, проживающих в лагерях в Ингушетии, чтобы заставить их вернуться в Чечню. Государству-участнику следует обеспечить, чтобы внутренние перемещенные лица в Ингушетии не принуждались к возвращению в Чечню, включая обеспечение альтернативного жилья в случае закрытия лагерей (статья 12)" (пункт 16). Правительство представило также Комитету доклад Специального представителя президента Российской Федерации об обеспечении прав человека и гражданских прав и свобод в Чеченской Республике.

49. В заключительных замечаниях Комитета по экономическим, социальным и культурным правам от 12 декабря 2003 года (E/C.12/1/Add.94) говорится: "Комитет обеспокоен тяжелым положением свыше 100 000 внутренних перемещенных лиц из Чечни, проживающих в Ингушетии. Комитет подчеркивает в этой связи свое мнение о том, что закрытие палаточных лагерей без предоставления альтернативного жилья противоречило бы Пакту" (пункт 30).

50. В январе 2004 года президент Республики Ингушетия Мурат Зязиков совершил поездку в Женеву для обсуждения гуманитарной ситуации в Ингушетии с рядом партнеров, занимающихся гуманитарными вопросами и защитой прав человека, в том числе с представителями УВКБ и Управления Верховного комиссара по правам человека. После поездки президент открыто подтвердил приверженность правительства принципу добровольного возвращения и отметил также, что каких-либо сроков закрытия палаточных лагерей нет.

51. В ноябре 2003 года гуманитарное сообщество обратилось с общим глобальным призывом к выделению средств на 2004 год, включающим призыв по Чечне и соседним республикам, с просьбой изыскать 61 923 703 долл. США. Для удовлетворения потребностей гражданского населения, включая ВПЛ, занимающееся предоставлением помощи сообщество разработало три стратегических цели, выдвигающие на первый план двойные задачи оказания содействия в предоставлении помощи и восстановлении с целью облегчения страданий при наращивании потенциала местного гражданского общества и правительственных структур. Три цели являются: а) укрепление защиты и более строгое соблюдение юридических и социальных прав человека гражданского населения до тех пор, пока шаткость положения в Чечне диктует эту необходимость; б) оказание помощи группам гражданского общества и местным НПО в завоевании доверия, приобретении навыков и потенциала в содействии развитию общества и с) поддержка

эффективного функционирования правительственных структур, особенно в правовой, медицинской, образовательной и других социальных областях.

52. Что касается позитивного развития на региональном уровне, то Представитель с удовлетворением отмечает, что Совет министров Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, членом которой является Российская Федерация, особо подчеркнул значение Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны во время его совещания, состоявшегося в Маастрихте в декабре 2003 года. В решении № 4/03 от 2 декабря 2003 года "Толерантность и недискриминация" отмечалось, что Совет "принимает во внимание Руководящие принципы ООН касательно внутреннего перемещения как полезную основу для работы ОБСЕ и усилий государств-участников по решению проблем внутреннего перемещения" (пункт 13).

53. В январе 2004 года Заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, Координатор чрезвычайной помощи и глава УКГД Ян Эгеланд также предпринял поездку в Российскую Федерацию, в том числе в Республику Ингушетию и Чеченскую Республику, которая была посвящена среди прочего вопросу о ВПЛ. Он еще раз настоятельнее подчеркнул необходимость соблюдения права ВПЛ на добровольное и достойное возвращение.

54. Представитель по-прежнему поддерживает регулярные контакты со страновой группой Организации Объединенных Наций, ШПМИ и партнерами в Российской Федерации. Он продолжит отслеживать события и готов предоставить любую поддержку, необходимую в рамках его мандата. Он намерен включать свежую информацию в свои будущие доклады о развитии ситуации.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

55. В заключение Представитель хотел бы еще раз подчеркнуть последовательно положительные политические заявления правительства, подтверждающие готовность к соблюдению прав ВПЛ, в том числе на их добровольное возвращение в условиях безопасности и при соблюдении их достоинства, и приверженность правительства соблюдению международных норм в области прав человека и гуманитарного права, а также его заявление о высокой оценке Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Однако его продолжает беспокоить ряд сообщений о том, что положение с безопасностью в Чечне остается нестабильным и не способствует устойчивой тенденции к возвращению. Его поездка в столицу Чечни не смогла ни подтвердить, ни опровергнуть эти утверждения из-за ограниченности ее охвата и отсутствия достаточной информации. Однако военное

присутствие, которое он наблюдал в Республике, заставляет думать, что положение еще не нормализовалось и не может способствовать возвращению людей. Учитывая это, он подчеркивает, что чрезвычайно важно дать ВПЛ возможность совершенно свободно принимать решение о возвращении, а также необходимо предоставить ВПЛ, которые не хотят возвращаться в данный момент, приемлемую альтернативу размещения за пределами Чечни. Озабоченность, высказанная рядом лиц, вернувшихся в Грозный, свидетельствует о необходимости принятия мер для улучшения их защиты.

56. В качестве общей рекомендации Представитель призывает все заинтересованные стороны, и в частности правительство, уделить должное внимание программе действий, разработанной Международной конференцией по проблемам внутреннего перемещения в Российской Федерации, состоявшейся в Москве в апреле 2002 года и организованной Институтом государства и права Российской академии наук, Партнерством по вопросам миграции и Проектом Брукингского института/ШСМИ по проблемам внутреннего перемещения (см. E/CN.4/2003/86/Add.5), включая рекомендации правительству относительно принятия мер, призванных улучшить взаимоотношения между этническими и национальными группами в районах интеграции, и его правозащитным органам относительно повышения их роли как контролирующих организаций, в частности в области нарушений прав человека лиц вынужденных переселенцев и гарантирования уважения и соблюдения правительством международных гуманитарных принципов защиты и безопасности гуманитарного персонала.

57. Представитель хотел бы также подтвердить семь основных рекомендаций, которые он сформулировал в конце этой поездки:

а) во-первых, федеральным и местным властям следует четко и открыто подтвердить свою приверженность праву ВПЛ в Ингушетии на добровольное возвращение в условиях безопасности и при уважении их достоинства и довести свою приверженность этому принципу до сведения самих ВПЛ. Четко заявленная позиция, которая к тому же осуществляется на местах, поможет не только убедить ВПЛ в том, что у них есть право выбора, но и облегчить сотрудничество между правительством и его национальными и международными партнерами;

б) во-вторых, федеральным и местным властям следует предоставлять ВПЛ полную, точную и достоверную информацию о положении в Чечне, чтобы дать им возможность сделать осознанный выбор. В нее должны входить сведения об условиях безопасности, о жилищных условиях и сроках получения обещанной

компенсации. К тому же, другим заинтересованным сторонам, включая неправительственные организации, следует дать возможность также предоставлять информацию ВПЛ при условии, что она отвечает тем же требованиям точности, объективности и достоверности. Далее правительству следует добиться, чтобы ВПЛ имели соответствующую информацию и фактически имели доступ к различным вариантам, а именно: возвращение, выжидание в районах перемещения в достойных условиях вплоть до ощутимого улучшения ситуации в Чечне, интеграция на местах или поиск альтернативного места жительства в других районах страны;

c) в-третьих, правительству следует добиться, размещения возвращенцев в более безопасных условиях, в частности путем предоставления надлежащей физической и юридической защиты в пунктах временного размещения (ПВР), а также путем облегчения их доступа в суды в случаях нарушения их прав человека;

d) в-четвертых, правительству Российской Федерации и правительствам Ингушетии и Чечни при поддержке, в случае необходимости, гуманитарных организаций следует выделять достаточные ресурсы, чтобы содействовать предоставлению ВПЛ более благоустроенного временного жилья в районах перемещения за пределами Чечни и обеспечить восстановление разрушенного или поврежденного имущества в Чечне, когда это позволяют условия безопасности;

e) в-пятых, правительству следует добиться, чтобы все люди, имущество которых было повреждено или уничтожено, имели равный и справедливый доступ к компенсации, независимо от их решения вернуться, и чтобы эта компенсация предоставлялась без дальнейших проволочек;

f) в-шестых, правительству Ингушетии при соответствующей помощи других заинтересованных сторон следует предоставить гуманитарную помощь ингушским ВПЛ из Северной Осетии, которые нуждаются в помощи так же остро, как и чеченские ВПЛ, и приложить согласованные усилия для поиска долгосрочных решений для всех. Проблемы, связанные с имуществом ВПЛ из Северной Осетии, также должны быть решены на надлежащей и справедливой основе;

g) в-седьмых, для обеспечения комплексного подхода Представитель рекомендует провести консультации с участием учреждений Организации Объединенных Наций, межправительственных и неправительственных организаций, сообщества доноров и, разумеется, соответствующих органов власти для выработки стратегий, призванных облегчить участь ВПЛ в Российской Федерации и улучшить координацию действий различных заинтересованных

сторон. Он приветствует шаги, уже предпринятые правительством для продвижения по этому пути, и готов содействовать проведению этого совещания.

58. В дополнение к этому, Представитель призывает правительство принять во внимание озабоченность, выраженную Комитетом по правам человека и Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, и добиться, чтобы права человека перемещенных лиц, а также права человека возвратившихся лиц соблюдались и чтобы лица, ответственные за нарушения прав человека, привлекались к ответу и предавались суду.

59. Кроме того, Представитель призывает правительство тесно сотрудничать с гражданским обществом, особенно с НПО, занимающимися проблемами перемещенных лиц, в своей деятельности в интересах ВПЛ.

60. Беседы между представителем и другими старшими должностными лицами Организации Объединенных Наций, а также представителями местных и национальных органов власти помогли правительству лучше понять потребности вынужденных переселенцев в Чечне и в прилегающих районах и вопросы, вызывающие озабоченность международного сообщества. Совершенствование стратегии, направленной на удовлетворение этих потребностей, должно быть целью правительства и центральным вопросом для будущих совещаний между Организации Объединенных Наций, сообществом доноров и российскими властями. Расширение сотрудничества между правительством и международным сообществом должно позволить перемещенным лицам получить более широкий доступ к основным услугам, улучшить защиту ВПЛ от дискриминации и угроз их личной безопасности, а также отыскать долгосрочные решения проблем, гарантировав, в частности, добровольное возвращение в соответствии с национальными и международными требованиями безопасности при уважении их достоинства.

61. В конечном счете, долгосрочные решения для внутренних перемещенных лиц потребуют эффективного устранения причин, лежащих в основе их перемещения, которые носят по существу политический характер. Активизация всеми сторонами открытых и конструктивных усилий, направленных на мирное разрешение конфликтов, будет содействовать выявлению поистине устойчивых решений проблем всех лиц, перемещенных внутри страны.

Примечания

¹ 20 декабря 1999 года Представитель опубликовал пресс-релиз о положении в Чечне: "Представитель Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, призывает все российские власти соблюдать Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны", пресс-релиз HR/99/121.

² Последней резолюцией Комиссии была резолюция 2001/24.

³ Walter Kalin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, The American Society of International Law and the Brookings Institution Project on Internal Displacement, *Studies in transnational Legal Policy*, No. 32, June 2000.
