

ЕСТЬ ЛИ У НИХ БУДУЩЕЕ? ПРОБЛЕМЫ ВОЗВРАЩЕНИЯ И РЕИНТЕГРАЦИИ ВНУТРИПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

О РЕАЛИЗАЦИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ Д-Р ФРЕНСИСА М. ДЕНГА – ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ ООН ПО ВОПРОСУ О ЛИЦАХ, ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ВНУТРИ СТРАНЫ, ЗА ВРЕМЯ, ПРОШЕДШЕЕ ПОСЛЕ ЕГО ВИЗИТА В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ



Число ВПЛ по республикам (2006)

Чеченская Республика.....	47,675 (НСБ)–60,100 (Гос.)
Республика Дагестан.....	6,017 (ДСБ)–8,526 (УВКБ)
Республика Ингушетия.....	23,306 (ДСБ)–42,678 (НСБ)
Республика Северная Осетия-Алания.....	1200 (Мемориал)
Итого.....	78,198–112,504

Эти данные составлены по данным правительства, НПО и ООН. Более подробную информацию можно найти в базе данных IDMC (Международный центр мониторинга за перемещениями). Следует отметить, что данные IDMC по числу ВПЛ редко базируются на надежных источниках и потому часто оказываются весьма неточными.

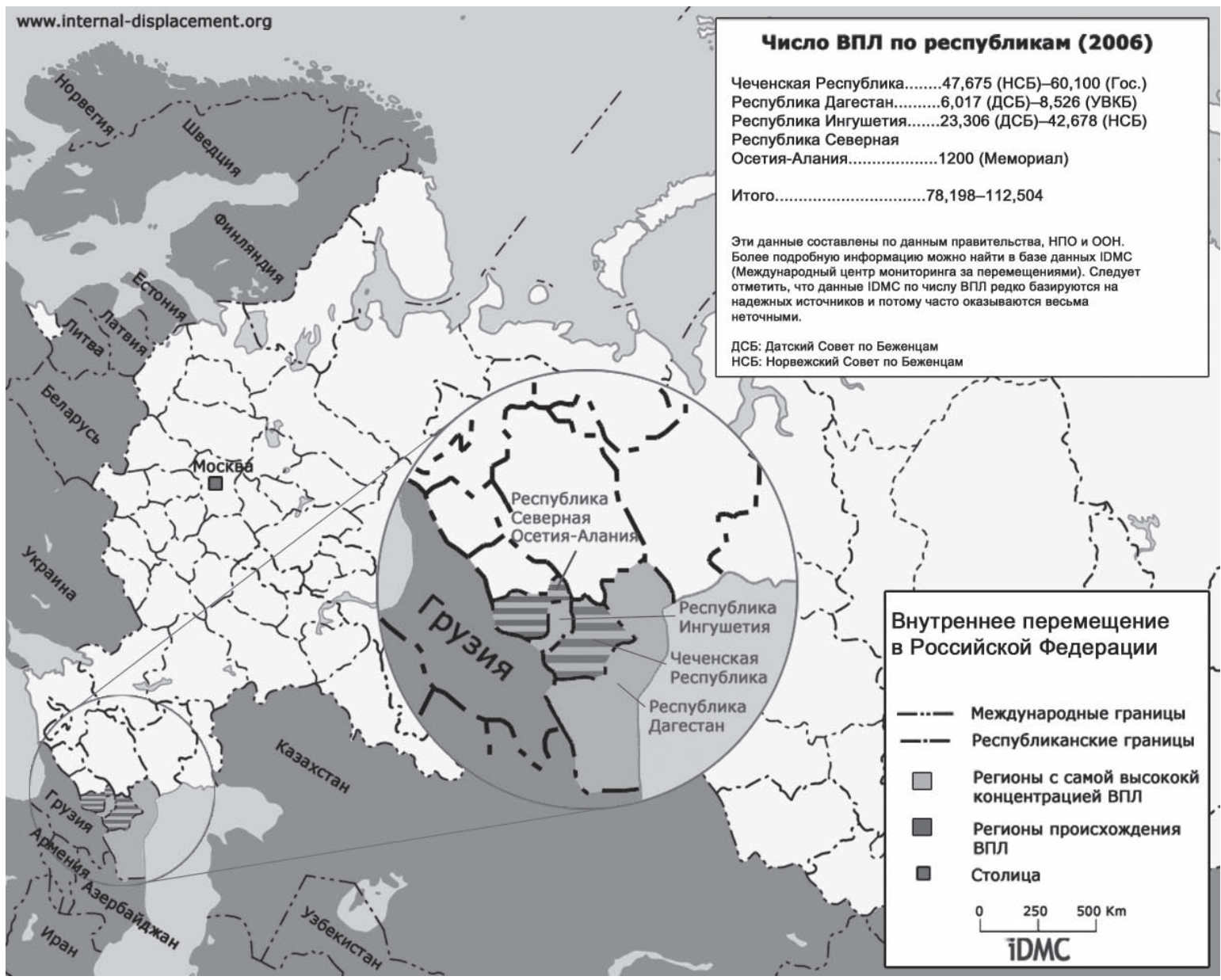
ДСБ: Датский Совет по Беженцам
НСБ: Норвежский Совет по Беженцам

Внутреннее перемещение в Российской Федерации

- — — — — Международные границы
- — — — — Республиканские границы
- Регионы с самой высокой концентрацией ВПЛ
- Регионы происхождения ВПЛ
- Столица

0 250 500 Km

IDMC



ЕСТЬ ЛИ У НИХ БУДУЩЕЕ? ПРОБЛЕМЫ ВОЗВРАЩЕНИЯ И РЕИНТЕГРАЦИИ ВНУТРИПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

О реализации рекомендаций д-р Френсиса М. Денга – Представителя Генерального Секретаря ООН по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, за время, прошедшее после его визита в Российскую Федерацию

ОКТАБРЬ 2006

Опубликовано

Центр мониторинга за внутренними перемещениями
Норвежского совета по беженцам
Шемин де Балексер 7-9
1219 Женева
Швейцария
www.internal-displacement.org

ПЦ "Мемориал"
Россия
Москва 103051
М. Каретный переулок 12
www.memo.ru

Фотография на обложке: Чеченцы, возвращающиеся в свои дома (Хайди Браднер)

Дизайнер Дамла Суар, Женева, <http://www.damlasuear.ch>
Отпечатано в типографии Imprimeri Lenzi SA, CH-1214 Geneva

Вступительное слово Э. К. Расмусон

Рекомендации, опубликованные Представителем Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций по правам внутреннеперемещенных лиц (ВПЛ), которые были составлены по итогам его поездок по разным странам, могут служить полезным руководством для правительств и других, заинтересованных в данной проблеме лиц, в их работе по улучшению положения лиц, перемещенных внутри своей страны. Эти рекомендации, которые вошли составной частью в доклад Представителя, представленный Комиссии ООН по правам человека, затрагивают наиболее важные проблемы и показывают способы, позволяющие более успешно защищать права ВПЛ в соответствии с Руководящими принципами по внутренним перемещениям.

Для того чтобы поддержать процесс реализации Руководящих принципов, Центр мониторинга за внутренними перемещениями Норвежского совета по беженцам начал публикацию серии докладов о прогрессе, достигнутом в деле реализации этих принципов. Каждый из этих докладов готовится в партнерстве с известной национальной неправительственной организацией, которая занимается проблемой внутренних перемещений у себя в стране, и основывается на полевых исследованиях. Такой подход гарантирует не только то, что ценная информация, собранная неправительственными организациями, найдет отражение в докладе, но одновременно и усиливает вовлеченность гражданского общества в реализацию упомянутых выше рекомендаций. Доклад по Российской Федерации о реализации Руководящих принципов был подготовлен совместно с ПЦ «Мемориал».

Центр мониторинга за внутренними перемещениями публикует серию этих докладов с целью повысить интерес к рекомендациям Представителя Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, показать прогресс, уже достигнутый в этой сфере, и обозначить те проблемы, которые требуют первоочередного вмешательства. Мы надеемся, что этот доклад послужит полезным инструментом как для правительств, так и для международных организаций и представителей гражданского общества в каждой стране и поможет им следовать рекомендациям Представителя Генерального секретаря ООН и реагировать на проблемы внутренних перемещений в полном соответствии с Руководящими принципами.

Элизабет К. Расмусон



Представитель Норвежского совета по беженцам в Женеве,
руководитель Центра по мониторингу за внутренними перемещениями.

Приветствие профессора В. Кейлина

Как Представитель Генерального Секретаря ООН по вопросу о правах лиц, перемещенных внутри страны, я приветствую появление серии докладов, которые выпускает Центр мониторинга за внутренними перемещениями Норвежского совета по беженцам. Центр отслеживает развитие ситуации ВПЛ после тех поездок, которые мой предшественник и я совершали и совершаем в страны, где существуют серьезные проблемы, связанные с внутренне перемещенными лицами. Как показывает данная работа, мои официальные доклады для ООН и рекомендации правительствам, конфликтующим сторонам, международным структурам и гражданскому обществу не имеют своей целью дать окончательный анализ или оценить положение в стране. Напротив, и доклады, и сопровождающие их рекомендации следует рассматривать как начало процесса, ведущего к конкретным улучшениям в жизни ВПЛ.

Я весьма удовлетворен тем фактом, что Центр по мониторингу за внутренними перемещениями совместно с другими структурами гражданского общества создал целую серию докладов о миссиях бывшего Представителя Генерального Секретаря ООН по вопросам прав человека для лиц, перемещенных внутри страны, доктора Ф.Денга и моих собственных и вместе с данными текущих полевых исследований использовал их для оценки прогресса, которого удалось достигнуть за рассматриваемые месяцы или годы. Я надеюсь, что обзор, представленный здесь, вдохновит всех заинтересованных лиц провести тщательное изучение достигнутого, и в тех случаях, когда это окажется необходимым, изменить направление и интенсивность собственных усилий. Эти доклады также послужат мне в будущем точкой отсчета для работы в конкретных ситуациях и для диалога с правительствами и гражданским обществом. И потому я приветствую Норвежский совет по беженцам и других партнеров из гражданского общества и призываю их продолжать эту ценную и позитивную работу.



Профессор Вальтер Кейлин,
Представитель Генерального Секретаря ООН по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны.

ОГЛАВЛЕНИЕ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	6
ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ НА МОМЕНТ НАПИСАНИЯ ОТЧЕТА	7
ЗАМЕЧАНИЯ ПО МЕТОДОЛОГИИ И БЛАГОДАРНОСТИ	8
КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ВПЛ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ	9
<i>ВПЛ из Республик Северная Осетия-Алания</i>	9
<i>ВПЛ из Чеченской Республики</i>	10
<i>Общие проблемы</i>	12
1. ГУМАНИТАРНЫЙ АСПЕКТ	13
1.1. Рекомендации Представителя	13
1.2. Выполнение рекомендаций	13
2. О БЕЗОПАСНОСТИ ВПЛ, ВОЗВРАЩАЮЩИХСЯ В ЧЕЧЕНСКУЮ РЕСПУБЛИКУ	16
2.1. Рекомендации Представителя	16
2.2. Выполнение рекомендаций	16
Безопасность и защита	16
Жилье	17
Социальные условия	19
3. ЗАЩИТА ВПЛ, НАХОДЯЩИХСЯ ВНЕ ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	21
3.1. Рекомендации Представителя	21
3.2. Выполнение рекомендаций	21
Право на добровольное возвращение и доступ к информации о существующих альтернативах ...	21
Жилье	22
Компенсация	23
Дискриминация и доступ к документам.....	24
4. ЗАЩИТА ВПЛ ИЗ РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ-АЛАНИЯ	27
4.1. Рекомендации Представителя	27
4.2. Выполнение рекомендаций	27
Возвращение.....	27
Положение в поселке Майском	28
Международная гуманитарная помощь	29
5. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ МИРНОГО НАСЕЛЕНИЯ И СРЕДСТВА СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ	31
5.1. Рекомендации Представителя	31
5.2. Выполнение рекомендаций	31
Похищения, убийства и исчезновения	31
Юридическая система	32
Международная защита	33
Прочие аспекты защиты прав человека.....	34
6. КОНСУЛЬТАЦИИ И КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОФИЦИАЛЬНЫХ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ СТРУКТУР, МЕЖДУНАРОДНЫХ АГЕНТСТВ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА	36
6.1. Рекомендации Представителя	36
6.2. Выполнение рекомендаций	36
Консультации	36
Официальные структуры по защите прав человека	36
Международные агентства	37
Неправительственные организации.....	38
7. РАЗРЕШЕНИЕ КОНФЛИКТОВ	40
7.1. Рекомендации Представителя	40
7.2. Выполнение рекомендаций	40

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Цель этого доклада – оценить, в какой степени правительство РФ реализует рекомендации, опубликованные в начале 2004 года Представителем Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, (далее и везде Представитель) в отношении ВПЛ Северного Кавказа. Эти рекомендации содержали как определенное число конкретных предложений, так и рекомендации общего характера, с помощью которых можно было бы гарантировать защиту прав ВПЛ из зон конфликта: в Чечне или более раннего по времени осетино-ингушского конфликта – обеспечить их определенной поддержкой и создать условия для их возвращения домой или переселения.

Спустя два года после того, как Представитель опубликовал свои рекомендации, положение ВПЛ на Северном Кавказе в некоторых аспектах несколько улучшилось, однако вся ситуация в целом остается там плачевной. В качестве позитивного фактора можно отметить то обстоятельство, что по мере снижения интенсивности конфликта в Чечне, живущие там ВПЛ получают значительно больший доступ к международным и местным гуманитарным организациям и НПО. Так, в частности, была снята большая часть блокпостов на автомобильных дорогах, что существенно облегчило перевозку гуманитарных грузов. Однако, деятельность международных организаций до сих пор подвергается разного рода ограничениям, так как обстановка в Чечне остается опасной, а нестабильность в других регионах Северного Кавказа растет. Некоторые ВПЛ проживают в таких регионах Чечни, которые международные агентства могут посещать чрезвычайно редко или же не могут попасть туда вообще. Благотворительные организации иной раз страдают от мелочных придирок местных властей, а сотрудники НПО оказываются объектами серьезных нарушений прав человека. Тем не менее, большинство ВПЛ имеют возможность пользоваться помощью международных организаций.

В самой Чечне безопасность ВПЛ не гарантируется. Они, как и прочее население, являются жертвами грубого нарушения международного законодательства и прав человека. Условия жизни ВПЛ суровы. В переполненных пунктах временного размещения (ПВР) не хватает места, в отведенных под ПВР помещениях часто отсутствует водопровод, и нет прочих удобств. Несмотря на то, что государство ассигнует и выплачивает некоторые средства на компенсацию, выплаты эти полагаются только тем людям, чьи дома были разрушены полностью. Кроме того, денег, которые получают ВПЛ, часто оказывается недостаточно для того, чтобы восстановить на них дом. Несмотря на то, что в Чечне достаточно регулярно выплачиваются пенсии и прочие пособия, условия жизни там, особенно для ВПЛ, остаются очень тяжелыми. Что касается статистики, то данные ее противоречивы: власти Чечни считают, что в республике пребывает примерно 48 000 ВПЛ, в то время как международные агентства считают, что на территории республики проживает до 180 000 ВПЛ.

Согласно данным Датского совета по беженцам, примерно 21000 чеченцев-беженцев остаются в Ингушетии, они живут там либо в частном секторе, либо в местах компактного поселения (МКП), зачастую в ужасных условиях. Власти не прибегают там к насильственной репатриации ВПЛ, вместо этого они используют различные уловки и давление, чтобы принудить их вернуться в Чечню. Закрытие палаточных лагерей в Ингушетии не оставило многим ВПЛ иного выбора, кроме возвращения. В самое последнее время многие ВПЛ были сняты с регистрации, и перед ними маячит угроза закрытия МКП. Уровень опасности для ВПЛ в Ингушетии возрастает по мере того, как нестабильность ситуации распространяется из Чечни на соседние с ней республики. ВПЛ также испытывают трудности при получении необходимых документов и подвергаются дискриминации.

У жертв осетино-ингушского конфликта, у тех, кто проживает в Ингушетии с 1992 года, возникают дополнительные проблемы. Их часто относят к тем категориям населения, на которые не распространяется право получать гуманитарную помощь, что делает положение этих людей еще более уязвимым, чем положение ВПЛ из Чечни. Многие до сих пор не имеют возможности вернуться в свои дома в Северной Осетии-Алании (РСО-А). После бесланской трагедии и прочих инцидентов, связанных с безопасностью, напряжение в регионе возросло, а дискриминация усилилась. Особые трудности выпали на долю группы

ВПЛ в поселке Майском, расположенном в Северной Осетии. Однако в 2006г. руководство РФ и Южного административного округа обратило пристальное внимание на проблемы ВПЛ из Пригородного района и достигло в их решении ощутимых результатов: интенсифицировалось возвращение людей в Северную Осетию как на места прежнего проживания, так и в поселок Новый, часть жителей поселка Майский согласились переехать на новое место, международные агентства включились в дело помощи ВПЛ из Северной Осетии.

В действительности, проблемы, связанные с нарушениями прав человека в Чечне, оказались для ВПЛ более существенными, чем те, что связаны с гуманитарной помощью. ВПЛ подвергаются грубому насилию со стороны сил безопасности. Перемещение, внесудебные расправы, произвольные аресты, пытки - все это остается безнаказанным. В Чечне не существует верховенства закона. Несмотря на то, что судебная система была реструктурирована и начала работать более эффективно в некоторых случаях в сфере гражданского права, чего нельзя сказать о праве уголовном, суды по-прежнему не обеспечивают защиты прав человека или возмещения ущерба от их нарушения. Судебная система не действует независимо. И хотя международные агентства и национальные НПО освещают проблемы, связанные с правами человека, им крайне редко удается добиться успеха в этой сфере.

В этих трудных обстоятельствах работа правительственных правозащитных структур, НПО и международных агентств может рассматриваться как положительный фактор. Обычно власти не препятствуют работе этих групп и охотно консультируются с ними. Однако именно по настоянию государства международные агентства прекратили практику составления ежегодного Совместного призыва и перешли к составлению Межучрежденческого плана работы в условиях переходного периода на Северном Кавказе, который в меньшей мере, чем прежде, сфокусирован на оказании гуманитарной помощи, несмотря на то, что потребность в последней остается очень высокой. Вызывает тревогу и вопрос о том, до какой степени новый закон, регулирующий работу НПО, сможет ущемить деятельность организаций, занимающихся мониторингом правовой ситуации ВПЛ, и прочих НПО, им помогающих.

Несмотря на то, что в некоторых аспектах условия существования ВПЛ улучшились со времени издания Представителем своего отчета в 2004 году, многие из проблем, затронутых им, продолжают вызывать серьезную озабоченность. К сожалению, правительство не выдвинуло никакого плана решения проблемы ВПЛ, кроме своего явного намерения принудить ВПЛ к возвращению в покинутые ими регионы даже в отсутствие там безопасности и достойных условий жизни. Мало того, мы видим очень небольшой прогресс или полное его отсутствие в том, что касается заключительной рекомендации Представителя, где сказано, что следует искать политические основы проблем перемещения с помощью открытых и конструктивных попыток разрешить конфликт. Несмотря на требования международной общественности, правительство отвергает все попытки найти решение проблемы перемещения посредством политических переговоров для разрешения конфликта в Чечне. Правительственный подход к этому вопросу вызывает серьезные сомнения в том, что такая политика сможет привести к долговременному решению проблем ВПЛ.

Общая ситуация на момент написания отчета

В сентябре 2003 д-р Френсис Денг, который в то время был Представителем Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, по приглашению российского правительства посетил РФ. Цель его поездки заключалась в том, чтобы изучить и лучше понять ситуацию с перемещением населения в Российской Федерации, в частности на Северном Кавказе, и наладить диалог с соответствующими партнерами, чтобы иметь возможность эффективно реагировать на те проблемы, которые встают перед ВПЛ. Кроме того, в его цели входило призвать различных участников этих встреч более широко использовать в своей работе Руководящие принципы по вопросу о перемещении внутри страны¹.

Во время поездки по России Представитель встречался с правительственными чиновниками, с представителями гражданского общества и сотрудниками отделов и программ ООН. Он посетил Северный Кавказ и встретился с внутриперемещенными лицами в Республике Ингушетия, а также с людьми,

¹ Руководящие принципы можно найти в документах ООН: E/CN.4/1998/53/Add.2.

возвратившимися в Чеченскую Республику. Во время этих бесед Представитель неоднократно излагал свой подход к проблеме ВПЛ. Этот подход предполагает конструктивный диалог, направленный на поиск решений любых нестандартных проблем при полном уважении суверенитета государства с учетом того обстоятельства, что понятие суверенитет, прежде всего, означает ответственность государства за защиту и оказание помощи ВПЛ, находящимся под его юрисдикцией.

Результатом визита стали рекомендации, сформулированные Представителем в конце его поездки². И, кроме того, Представитель призвал правительство принять во внимание озабоченность, выраженную Комитетом по правам человека³ и Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам ООН,⁴ и добиться того, чтобы права человека в отношении ВПЛ, и лиц, возвратившихся на место прежнего проживания, соблюдались неукоснительно, а лица, ответственные за их нарушение, привлекались к ответу и предавались суду. Одновременно Представитель призвал правительство тесно сотрудничать с гражданским обществом, особенно с теми НПО, которые занимаются поддержкой ВПЛ.

Предлагаемый доклад был подготовлен ПЦ «Мемориал» вместе с Центром мониторинга за внутренними перемещениями Норвежского совета по беженцам. В нем дано описание ситуации с ВПЛ на Северном Кавказе, сложившейся по истечении двух с половиной лет со дня посещения этого региона Представителем, рассматриваются рекомендации, выдвинутые в докладе Ф. Денга, и приводится оценка степени реализации этих рекомендаций. Данный доклад содержит также ряд предложений, которые могли бы способствовать дальнейшей реализации упомянутых выше предложений.

Замечания по методологии и благодарности

Данный доклад был составлен Светланой Ганнушкиной в первую очередь на основе информации ПЦ «Мемориал» и Комитета «Гражданское Содействие». Обе эти НПО работают в тесном контакте, помогая ВПЛ с Северного Кавказа и постоянно отслеживая изменения в их положении.

В докладе была использована также информация, которая была получена во время регулярных выездов на Северный Кавказ в период между сентябрем 2005 и январем 2006 на встречах с представителями власти Чеченской Республики и Республики Ингушетия. В Ингушетии автор доклада беседовала с Президентом Республики Ингушетия М.М. Зязиковым, заместителем министра здравоохранения Фатимой Героевой, заместителем министра по экономике Русланом Гикоевым и другими официальными лицами. В Чеченской Республике на встрече с заместителем министра внутренних дел А.Х. Дударкаевым присутствовали высокопоставленные чиновники отдела миграции и паспортного отдела. Информация о положении ВПЛ на всей территории РФ основывалась на данных Сети «Миграция и Право» Правозащитного центра «Мемориал», в состав которой входят НПО из 59 пунктов, работающих в 46 регионах России.

В Москве были проведены встречи с представителями главных международных агентств, которые занимаются проблемой ВПЛ на Северном Кавказе, в том числе с представителями Офиса координатора по гуманитарной помощи при УВКБ ООН, Международного комитета красного креста и Датского совета по беженцам.

Кроме того, в докладе были использованы данные из многих других источников, включая официальные документы ООН, Совета Европы и прочих международных организаций, а также доклады различных НПО, сообщения СМИ, материалы конференций, как это показано в сносках. Особенно полезными были доклады о правах человека «Мемориала» и «Хьюман Райтс Вотч», а также материалы Конференции по проблемам миграции в Российской Федерации, состоявшейся в Москве 19-20 апреля 2006 года. Некоторые источники информации цитированию не подлежат.

Центр мониторинга за внутренними перемещениями и «Мемориал» выражают благодарность Питеру Айхеру за ценный вклад в составление и издание этого доклада. Центр выражает особую благодарность Елене Закс из ПЦ «Мемориал» за ее помощь и участие в переводе этого доклада.

² Отчет представителя см. UN document E/CN.4/2004/77/Add.2 of 24 February 2004.

³ UN document CCPR/CO/79/RUS of 6 November 2003.

⁴ UN document E/C.12/1/Add.94 of 12 December 2003.

КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ВПЛ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

ВПЛ из Республики Северная Осетия-Алания

В конце советского периода, в Россию из других бывших республик СССР хлынуло более миллиона жертв дискриминации и межэтнических конфликтов. Первые вынужденные перемещения внутри Российской Федерации были связаны с осетино-ингушским конфликтом 1992г., который повлек за собой переселение более 60 тыс. человек из Пригородного района Республики Северная Осетия-Алания (РСО-А) в Республику Ингушетия (РИ). Активная фаза этого единственного вооруженного межэтнического конфликта на территории РФ продолжалась с 31 октября по 6 ноября 1992г. За это время около 500 человек были убиты и более тысячи ранены.

Для урегулирования осетино-ингушского конфликта был назначен Специальный Представитель Президента РФ. В течение 12 лет Представительство Специального Представителя распределяло государственную помощь жертвам конфликта, обеспечивало их временным жильем, выделяло фонды на жилье, налаживало отношения между сторонами, регулировало начавшийся в 1994 году процесс возвращения ингушских семей в Северную Осетию. Почти все, перемещенные в результате этого конфликта ингуши, получили подтвержденный специальным удостоверением статус вынужденных переселенцев в Республике Ингушетия, что давало им право на получение от правительства определенного рода помощи. К 2005г. удалось добиться того, что около 20 тыс. ингушей смогли вернуться в родные места. Правда, это оказалось возможным только в 13 из тех 29 населенных пунктов, где вынужденные переселенцы проживали ранее. В феврале 2005 г. Представительство было расформировано. Его функции были разделены между тремя органами — ФМС, ЮФО и Государственной комиссией по строительству, после чего в течение долгого времени ни одна ингушская семья не смогла вернуться в Пригородный район, и ситуация снова обострилась.

Большое влияние на усиление межнациональной напряженности в регионе оказали события в Беслане, где первого сентября 2004 г. террористы захватили школу. Во время этого террористического акта, длившегося три дня, погибло более 331 человека, в том числе 184 детей. Действия террористов не имели никакого отношения к осетино-ингушскому конфликту, они были связаны с ситуацией в Чеченской Республике, откуда организаторы террористического акта требовали вывести войска. Однако бесланская трагедия была цинично использована для того, чтобы остановить возвращение ингушей на территорию Северной Осетии. СМИ поддерживали ни на чем не основанный миф о связи Беслана с осетино-ингушскими отношениями и с конфликтом 1992 г. Только в мае 2005 г. постепенно возобновился процесс возвращения людей в Осетию, что по-прежнему встречает сопротивление некоторых политических сил.

В добавление к примерно 20000 ВПЛ, возвратившихся в Северную Осетию, приблизительно столько же людей переселилось с тех пор в разные регионы РФ или в страны СНГ. По разным оценкам, от 8000 до 21000 ВПЛ из Северной Осетии не вернулись туда из Ингушетии⁵. Эти люди живут в частном секторе либо в одном из 37 небольших мест компактного проживания⁶ на территории Ингушетии, а также в поселке Майском на территории Северной Осетии. Упомянутые выше пункты не имеют определенного правового статуса, поэтому бюджетные средства на их содержание не выделяются. Из-за задолженности по оплате там постоянно отключается электроэнергия и газоснабжение, что приводит к катастрофическим последствиям для их жителей.

2006г. принес ВПЛ из Пригородного района большие перемены. Процессвозвращения интенсифицировался. К осени многие жители Майского приняли предложение взять участки земли и начать строительство домов в поселке Новый на территории Пригородного района Северной Осетии. Особенно упорные держали длительную голодовку, требуя возвращения им собственных домов.

⁵ ФМС утверждает, что на 30 сентября 2005 в РИ проживало 8479 ВПЛ из С. Осетии, УВКБ ООН, ссылаясь на власти Ингушетии, называло цифру 21,000.

⁶ Для различных центров размещения беженцев применяются разные обозначения : ЦВР центр временного размещения, расположенный вне Кавказа; ПВР – пункт временного размещения в Чечне, МКП - места компактного поселения.

ВПЛ из Чеченской Республики

Самую большую категорию граждан, перемещенных внутри Российской Федерации, составляют жители Чеченской Республики, покинувшие ее территорию в результате двух военных компаний. В 1991г. начался исход русскоязычного населения из Чеченской Республики, с началом военных действий в декабре 1994 г. из ЧР бежали уже все, для кого это оказалось физически возможным. В первую очередь жители покидали город Грозный, ставший основным объектом бомбовых ударов и артиллерийских обстрелов. За период 1991-1996 года, т.е. до конца первой военной кампании, статус вынужденного переселенца был предоставлен около 150 тыс. человек, притом, что не менее 500 тыс. жителей ЧР покинули ее территорию. С октября 1999 г. до конца 2001 г, то есть за время второй военной кампании, статус вынужденного переселенца получило только 12,5 тыс. покинувших Чечню граждан, как правило, не являющихся этническими чеченцами⁷. И это при том, что по официальным данным, около 600 тыс. граждан, прибывших из Чечни, было зарегистрировано по «форме № 7» (прибывшие при чрезвычайной ситуации)⁸. В частности, в Республике Ингушетия, принявшей не менее половины все чеченских ВПЛ, статус вынужденного переселенца был предоставлен всего 89 лицам⁹. ВПЛ, прибывшие из Чечни, были расселены в Ингушетии в нескольких палаточных лагерях и так называемых местах компактного проживания (МКП).

Попытки вернуть этих ВПЛ в Чечню начались уже в декабре 1999г, что встретило резкое сопротивление с их стороны по двум причинам, остающимся по сей день: в ЧР людям не обеспечена минимальная безопасность, и для возвращения ВПЛ там не готовы места проживания, инфраструктура, рабочие места, социальная сфера. Несмотря на это, с ноября 2002 г. по август 2004 г. все палаточные лагеря в Ингушетии были ликвидированы. Переселение имело явно выраженный политический характер: наличие в соседнем с Чечней регионе значительного числа ее жителей опровергало утверждение российских властей о том, что ситуация в ЧР стабилизируется и там налаживается мирная жизнь.

Власти, как федеральные, так и местные, неоднократно громкогласно заверяли ВПЛ из Чечни, что те могут отказаться от переселения и остаться в РИ. В качестве альтернативы возвращению им было предложено переселиться из палаточных лагерей в места компактного проживания. Однако в этих пунктах находились непригодные для жизни помещения, да и места в них для всех желающих было недостаточно.

По мере того как приближалось время закрытия существующих палаточных лагерей, сотрудники организаций, представляющих гражданское общество, трудились изо всех сил, чтобы предотвратить экстренное выселение людей среди зимы, отличавшейся редкими для этого региона морозами. В результате в Ингушетии в конце ноября 2002 г. был ликвидирован только один лагерь «Иман» в поселке Аки-Юрт, что доставило много страданий его жителям. Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации удалось смягчить условия выселения, растянув его на полтора года и сделав несколько менее травмирующим. Следует отметить, что в докладе Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам содержалось специальное предупреждение, что закрытие лагерей без предоставления населяющим их людям альтернативного жилья будет являться нарушением обязательств, принятых на себя правительством России в соответствии с международным пактом по экономическим, социальным и культурным правам¹⁰.

По данным Управления ФМС (УФМС), на начало 2006г. в Ингушетии проживало 15 тыс. ВПЛ из Чечни¹¹. Ооновский офис координатора по гуманитарным проблемам дает цифру около 27 000¹², а по данным Датского совета по беженцам (DRC), регулярно проводящего подворный обход, их число составляет примерно 21 000¹³. В обзоре Международного Комитета Красного Креста на начало 2005 года утверждается, что 66% из примерно 40 000 ВПЛ, проживавших в Ингушетии, не были намерены возвращаться в Чечню. Отсюда возникает вопрос, не следует ли рассматривать эту часть ВПЛ на самом деле как постоянных жителей республики¹⁴, не имеющих регистрации и нуждающихся в помощи в интеграции. В любом случае,

⁷ Официальный ответ Министерства по делам национальности «Мемориалу» от 9 декабря 2001, No. 09/9317, «ВПЛ из Чечни в Российской Федерации», «Мемориал» М.2002.

⁸ Ibid.

⁹ Данные, полученные из ФМС в ответ на запрос «Мемориала».

¹⁰ В заключении Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам от 12 декабря 2003 (E/C.12/1/Add.94), сказано: «Комитет выражает свою озабоченность опасным положением более чем 100000 внутриперемещенных лиц из Чечни, проживающих в Ингушетии. Комитет подчеркивает, что по его мнению закрытие палаточных лагерей без предоставления альтернативного жилья его жителям, противоречило бы Конвенции» (Параграф 30). Представитель Френсис Денг в своем докладе настоятельно советует правительству принять во внимание озабоченность, выраженную Комитетом.

¹¹ Данные, полученные в ответ на запрос «Мемориала» из ФМС.

¹² Межучрежденческий план работы в условиях переходного периода на Северном Кавказе на 2006, декабрь 2005 г., с. 7.

¹³ Миссия Датского совета по беженцам на Северном Кавказе утверждает, что после второй чеченской войны на 31 августа 2006 г. в Ингушетии все еще оставалось 21564 ВПЛ из Чечни.

¹⁴ Оценка потребностей уязвимых групп населения, Ингушетия-Дагестан-Чечня, МККК, август 2005 г., с. 14.

число ВПЛ из Чечни, пребывающих в Ингушетии, резко сократилось по сравнению с большим числом тех, кто бежал туда на пике конфликта.

На положении ВПЛ из Чечни в Ингушетии тяжело сказался рейд боевиков на Назрань и Карабулак в ночь с 21 на 22 июня 2004 г., жертвами которого стало около 100 человек, включая высокопоставленных представителей местной администрации. После него Ингушетия по уровню нарушений прав человека, похищениям людей и произволу постепенно стала все больше и больше приближаться к Чечне.

Несмотря на обещания руководства РИ и федеральных властей, что тех ВПЛ, кто остался в РИ, поскольку предпочел безопасность относительно приемлемым условиям жизни, не будут принуждать к возвращению в Чечню, на деле происходило обратное. Уже в 2004 г. миграционная служба начала вычеркивать людей из списка проживающих во временных поселениях. Сперва снимали с регистрации тех, кто уже получил компенсацию, затем принялись за тех, у кого, как считалось, имеется жилье в Чечне. Вычеркивание из списков стало более интенсивным в 2005 году. Осенью 2005 федеральные власти усилили давление на администрацию Ингушетии, требуя закрыть МКП. Одним из предлогов послужило постановление Главного санитарного врача РИ о том, что эти поселения находятся в антисанитарном состоянии. Представительство ЧР в Ингушетии обратилось к Президенту и Главному санитарному врачу РИ с просьбой воздержаться от подобных действий, чтобы более 10 тыс. человек не остались без крыши над головой на улице. С такой же просьбой обратились в ФМС России и неправительственные организации. Они напомнили властям, что при выселении ВПЛ из палаточных лагерей им в качестве альтернативы возвращению в Чеченскую Республику было предложено переселиться в МКП, несмотря на то, что непригодность этих помещений для проживания и их несоответствие санитарным нормам были известны заранее. Миграционная служба не выселяла ВПЛ из временных поселений насильно и в частном порядке давала заверения в том, что обитатели временных поселений будут иметь возможность остаться в них до конца зимы. Заметим, что в январе 2006 Президент Республики Ингушетии Мурад Зязиков заверил представителей «Мемориала», что контракты (договора о найме) с владельцами МКП будут продлены на первую половину 2006 года, что и было сделано. Тем не менее, совершенно ясно, что в намерения федеральной власти входит закрытие МКП. Попытки властей закрыть МКП подрывают доверие граждан к обещаниям, которые им дают на уровне правительства.

Большинство ВПЛ было вынуждено выехать в Чечню, отчасти поверив обещаниям власти выплатить компенсацию в первоочередном порядке, а отчасти из страха остаться вовсе без крыши над головой. Только часть из них смогла найти пристанище в 32 пунктах временного размещения (ПВР) и 15 местах компактного проживания (МКП), где и было зарегистрировано около 37 тыс. человек. Поскольку реальная вместимость ПВР значительно меньше этого числа, четверть лиц, зарегистрированных там, лишь состоит в ПВР на довольствии, а живет фактически в частном секторе. Сейчас в Чечне интенсивно закрывают и ПВР, инициатором чего стал Рамзан Кадыров.

Одновременно с этим в ЧР снимаются с учета в ПВР те их обитатели, от которых уже были приняты заявления на получение компенсации. Приказ об этом был направлен руководителю УФМС ЧР руководством ФМС¹⁵, вследствие чего людям, лишившимся государственной поддержки, приходится теперь занимать деньги под будущую компенсацию. А когда ее им, наконец, выплачивают, они оказываются вынужденными тратить полученные деньги на покрытие долгов и текущее жизнеобеспечение. Проблема же их жилищного обустройства остается нерешенной.

Постановление Правительства РФ от 4 июля 2003 г № 404. определило величину компенсации за утраченное жилье и имущество тем, кто проживает в Чечне, в размере 350 тысяч рублей (примерно 10 тысяч евро) на семью. Причем компенсация выплачивается только за полностью разрушенное строение, при этом владельцам нескольких строений компенсация выплачивается только за одно из них. Никакие компенсационные выплаты за жилье, признанное подлежащим восстановлению, не предусматриваются. Выплаты идут очень медленно, периодически прекращаясь на длительный период. При этом, как открыто признается руководством ЧР, а также отмечается в докладе г-на Хиль-Роблеса, в Чечне за назначение компенсации необходимо отдать в качестве взятки или отката от 30% до 50% от ее суммы¹⁶.

¹⁵ Распоряжение №20/3748 от 5 июня 2004 первого заместителя руководителя ФМС И.Б.Юнаша.

¹⁶ Доклад Альваро Хиль-Роблеса ПАСЕ от 20 апреля 2005 о положении с правами человека в России, пункт 350.

В 2004 году был освобожден от должности председатель Комитета по компенсационным выплатам и по делам миграции Чечни Абубакир Байбатыров в связи с многочисленными жалобами населения на деятельность Комитета. С ноября 2004 года Комитет по компенсационным выплатам возглавил первый вице-премьер Чечни Рамзан Кадыров. Однако, выплаты с начала 2005 г. были почти приостановлены. В общей сложности компенсацию получили 45 447 семей, что соответствует выделенным на эти цели из федерального бюджета, 15 906 450 000 рублям (460 миллионов евро). Поскольку финансирование не возобновилось, ожидать, что выплаты возобновятся, нельзя. Однако власти сообщили международным агентствам, что в 2006 году они собираются возобновить выплаты компенсаций. Прошло уже более полугода, но этого не произошло.

Несмотря на то, что гуманитарные агентства оказывают в значительном объеме различного рода помощь ВПЛ из Чечни, большая часть этих людей остается вне поля их деятельности¹⁷.

Общие проблемы

Не улажена ситуация с выдачей российских паспортов внутриперемещенным лицам как из Пригородного района Северной Осетии, так и из ЧР, поскольку приказ, позволявший получить паспорт по месту фактического проживания, действовал только лишь в период с мая 2003 г. по июнь 2004 г. В настоящее время ВПЛ вынуждены выезжать за документами к месту постоянной регистрации, что в некоторых случаях бывает небезопасным, и, кроме того, иногда оказывается напрасным из-за затруднений, возникающих на месте при общении с представителями органов внутренних дел. Появились у ВПЛ и новые проблемы, связанные с социальным обеспечением. Новый Федеральный Закон №122 от 22 августа 2004 г. возложил социальные выплаты на местные власти, а последние не желают брать на себя нагрузку и обеспечивать «временных» жителей из собственного, часто весьма ограниченного бюджета. Большую остроту приобрели проблемы, связанные с назначением и выплатами пенсии и медицинским обслуживанием. И хотя процедуры, обязательные для назначения таких выплат, не носят дискриминационного характера, они особенно тяжело сказались на положении ВПЛ из Чечни, поскольку именно последние не имеют, как правило, постоянной регистрации в других регионах и утратили во время военных действий необходимые для получения социальной поддержки документы.

Большую проблему для ВПЛ создает задолженность Ингушетии по оплате электроэнергии. В МКП, где проживают ВПЛ из Чечни, этот долг составлял на декабрь 2005г. 38,6 миллиона рублей, (1,9 миллиона евро), а в лагерях, где проживают ВПЛ из Северной Осетии – 8 миллионов рублей (270 000 евро). Эти средства должны поступать из федерального бюджета, который их не платит, отчего Ингушетия оказывается постоянным должником РАО ЕЭС.

Международные гуманитарные агентства считают, что в 2005 году гуманитарная и социально-экономическая ситуация на Северном Кавказе не претерпели существенных изменений ни в положительную, ни в отрицательную сторону¹⁸. Тем не менее, в середине 2006 агентства ООН отмечали улучшение положения в некоторых секторах: уменьшение зависимости населения от срочной продовольственной помощи и улучшение снабжения Грозного водой¹⁹.

¹⁷ Report of the Protection of Civilians Workshop, Nazran, 1-2 March 2005, UNHCR, page 3.

¹⁸ Межучрежденческий план работы в условиях переходного периода на Северном Кавказе на 2006, декабрь 2005, с. 7.

¹⁹ Дополнение к Межучрежденческому плану работы на Северном Кавказе на 2006 г. в условиях переходного периода, июнь 2006, с. 13, 18.

1. ГУМАНИТАРНЫЙ АСПЕКТ

1.1. Рекомендации Представителя

Правительству:

– гарантировать соблюдение и уважение международных гуманитарных принципов в том, что касается защиты и безопасности сотрудников гуманитарных организаций

1.2. Выполнение рекомендаций

Международные гуманитарные организации сообщают, что за два года, которые прошли со времени появления доклада Представителя, возможность работать на Северном Кавказе и, в особенности в Чечне, а также условия работы там в общем и целом улучшились. Основная тому причина - снижения интенсивности конфликта в Чечне. В настоящее время персонал некоторых международных гуманитарных агентств базируется в самой Чечне, а сотрудники других организаций иногда остаются там на ночь, хотя те, кто работает в ООН, всё ещё этого не делают. Вместе с тем, несмотря на некоторое улучшение ситуации, по оценке ООН, Чечня по уровню безопасности продолжает оставаться местом нестабильным и опасным, что по-прежнему ограничивает работу международных гуманитарных организаций. Южная часть Чечни все еще является районом, недоступным для международного персонала. Что касается других районов республики, то, как признают гуманитарные агентства, их присутствие там является недостаточным для того, чтобы они могли с точностью оценить обстановку или установить контакт с местным населением без помощи своих местных партнеров.

Как положительный фактор надо отметить существенное сокращение числа блокпостов в Чеченской Республике, что во многом облегчает перемещение для гуманитарных организаций и ввозимых ими грузов. Благодаря этому, что в Чеченской Республике увеличилось число работающих на ее территории международных и национальных гуманитарных организаций и заработали местные НПО, многие организации приняли решение о переносе своих офисов в Чеченскую республику. Однако гуманитарные грузы по-прежнему подолгу задерживаются на блокпостах, особенно на посту «Кавказ», где, в конце концов, все сводится к получению взятки за проезд. Надо отметить, что в последнее время подобных случаев стало меньше.

Агентства ООН и НПО также иногда испытывают трудности с получением разрешения на транспортировку своих грузов и проведение нужных операций. Для работы в некоторых местах и в определенное время требуется пройти государственную проверку. Персоналу гуманитарных организаций не разрешено использовать для связи радиочастоты, кроме того, международные агентства должны ежемесячно обращаться за разрешением на пребывание в Чечне для своих сотрудников. Несмотря на то, что власти предприняли некоторые шаги для упрощения этой процедуры, в целом такое положение сохраняется, отчего международные агентства не имеют возможности оказывать помощь людям во многих ПВР, находящихся в Чечне.

В середине 2004 г. в Чечне начала действовать мобильная сеть «Мегафон», что, безусловно, облегчает работу гуманитарных организаций. Руководство Чечни идет им навстречу в приобретении телефонных SIM-карт вне очереди, которая может длиться месяцами. Однако функционирование этой связи оставляет желать лучшего. Кроме того, на юге Чечни «Мегафон» работает плохо: в предгорной части он действует только в ночное время, а в горных районах вообще отсутствует. Самыми трудными участками для распределения гуманитарной помощи являются горные районы, поскольку добираться туда сложно, а работать там небезопасно.

Некоторые гуманитарных организаций считают, что их сотрудники перестали чувствовать себя в безопасности на территории Республики Ингушетии, так как положение там ухудшилось после рейда боевиков летом 2004 года.

Еще одной проблемой для иностранных сотрудников гуманитарных организаций стала процедура получения регистрации в Ингушетии. По новым местным правилам, не определенным никаким нормативным документом, паспортно-визовое управление (ПВУ) МВД РИ стало требовать, чтобы иностранные граждане, обращающиеся за регистрацией, проходили собеседование²⁰. В начале 2005 г. иностранные агентства и российские НПО с офисами в Ингушетии тоже были вынуждены проходить непривычные для них государственные проверки и административные процедуры, что затрудняло их работу²¹.

Созданный в 2005 г. Координационный совет по работе с гуманитарными организациями при правительстве Ингушетии, до января 2006 г. возглавляемый заместителем Председателя Правительства Республики Ингушетия Османом Ужаховым, претендовал на полный контроль и регулирование работы НПО²², что для многих из них неприемлемо. Так как сотрудникам многих зарубежных организаций по-прежнему запрещено проживать в Чечне из соображений безопасности, усложнение режима пребывания в Ингушетии ограничивает их возможности оказывать эффективную гуманитарную помощь тем их подопечным, кто живет в Чечне. Однако замена бывшего главы Координационного совета на Юсупа Хамитовича Героева выглядит как положительный шаг к созданию более благоприятного климата для работы гуманитарных организаций в Ингушетии.

В целом руководство ЧР в лице президентской администрации, МВД и Совета Безопасности открыты для сотрудничества с международными структурами и национальными НПО. Власти ЧР стремятся привлечь НПО для работы на своей территории, о чем постоянно и громко заявляют. Как правило, гуманитарным организациям не приходится сталкиваться с противодействием со стороны представителей власти, за исключением некоторых случаев задержек в выдаче разрешений на осуществление гуманитарной деятельности на территории Чеченской Республики.

Однако многим членам НПО, работающим в гуманитарной сфере, особенно в области прав человека, иной раз приходится слышать угрозы в свой адрес. Эти угрозы могут исходить как от рядовых сотрудников силовых органов, которых раздражает появление свидетелей их деятельности, так порой и от более высоких должностных лиц. Некоторые сотрудники общественных организаций жалуются на настойчивые приглашения к специфическому сотрудничеству со стороны представителей ФСБ. Отказ от такого сотрудничества может иметь неприятные последствия, например, при получении заграничного паспорта. Однако главные международные гуманитарные организации сообщают, что их сотрудники не подвергаются прямым угрозам ни со стороны сил безопасности, ни со стороны противостоящих федеральным силам групп.

В Чечне сотрудники НПО, как и все прочие граждане, не гарантированы от необоснованных преследований, задержания и исчезновений. Ярким примером такого рода может служить дело руководителя неправительственной организации Мурада Хамитовича Мурадова, главы неправительственной организации «Спасем поколение», вывозившей за пределы Чечни детей и подростков для лечения и протезирования. По словам свидетелей, Мурадов был задержан в Грозном 15 апреля 2005 года после того, как сотрудники службы безопасности вынесли из помещения организации компьютер и документы. Это случилось сразу после проведения спецоперации, в ходе которой по официальным данным было убито шесть боевиков и четверо спецназовцев. Свидетель показал, что машину Мурадова остановили, после чего сотрудники сил безопасности заставили его и его пассажира лечь на землю и стали бить их ногами и прикладами. Когда, спустя некоторое время, сотрудники офиса потребовали свое оборудование обратно и захотели узнать о месте нахождения г-на Мурадова, им ответили, что оборудование передано в прокуратуру, а г-н Мурадов был освобожден 27 апреля. Однако никто его с тех пор живым не видел, а в марте 2006 года власти вручили семье то, что, по их словам, являлось сожженными остатками трупа Мурадова. При этом в сопроводительной бумаге из прокуратуры, которую получила семья, сказано, что не имеется никаких данных о причастности погибшего к каким-либо преступлениям.

Трагедия Мурада Мурадова – далеко не исключение. 9 апреля 2006г. Булат Чилаев, работающий водителем медицинской программы Комитета «Гражданское содействие», и внук его соседа Аслан Исраилов были

²⁰ Неофициальная информация, собранная в поле.

²¹ Межучрежденческий план работы в условиях переходного периода на Северном Кавказе на 2006, декабрь 2005 г., с. 7-8.

²² Заявление О.Ужахова на встрече с НПО. В январе 2006. О. Ужахов снят со своей должности, на его место назначен Ю. Героев.

увезены неизвестными сотрудниками силовых структур во время спецоперации в Серноводске. Все усилия, приложенные коллегами для выяснения, где находятся похищенные, не привели ни к чему. Не помогла и личная встреча с Президентом ЧР Алхановым, на которой прокурор республики заявил, что допросить подозреваемых не представляется возможности, поскольку они находятся в ведении военной прокуратуры.

Власти Ингушетии проявляют большую чувствительность к критике со стороны НПО. Особенно это относится к оценке положения в Ингушетии ВПЛ из Чечни и сравнению сегодняшней ситуации с той, более благоприятной, которую создавали власти РИ во времена президентства Руслана Аушева. Эту чувствительность можно объяснить тем, что критика принижает истинный подвиг ингушского народа, принявшего основную часть чеченских ВПЛ в 1999-2000 гг., несмотря на наличие больших проблем с ингушскими ВПЛ из Северной Осетии.

Тем не менее, нельзя не отметить, что пристальное и придирчивое внимание со стороны властей, выражающееся в массовых проверках со стороны пожарной службы, СЭС (санитарно-эпидемиологическая служба), Министерства юстиции, прокуратуры РИ и аппарата правительства РИ, не могут не дестабилизировать работу НПО. Руководители НПО отмечают, что часто эти службы требуют документацию, не имеющую к ним никакого отношения. Так, например, власти проверяли даже наличие у НПО лицензий на программы, используемые в их компьютерах. А одна из неправительственных организаций – «Комитет национального спасения» - была надолго выбита из рабочего ритма в ходе судебных слушаний о ее ликвидации.

Важное замечание/дальнейшие рекомендации

Взывает беспокойство ухудшение за последние два года ситуации с безопасностью в Ингушетии.

Отмечается возросшее давление на НПО.

Правительству следует:

- работать над повышением уровня безопасности в зоне проживания ВПЛ из Чечни в Ингушетии, что способствовало бы нормальному функционированию гуманитарных и правозащитных организаций;
- упростить процедуры и документацию, необходимые сотрудникам НПО и международных гуманитарных организаций для получения удостоверений и разрешений;
- продолжать ликвидацию блокпостов и прочих препятствий на пути передвижения гуманитарных грузов.

2. О БЕЗОПАСНОСТИ ВПЛ, ВОЗВРАЩАЮЩИХСЯ В ЧЕЧЕНСКУЮ РЕСПУБЛИКУ

2.1. Рекомендации Представителя:

Правительству:

- обеспечить размещение вернувшихся лиц в более безопасных условиях, в частности, предоставив им адекватную физическую и правовую защиту в пунктах временного размещения (ПВР);
- обеспечить адекватные ресурсы, достаточные, чтобы помочь ВПЛ восстановить разрушенное или сильно поврежденное жилище на территории Чечни, если уровень безопасности это позволяет;
- добиться того, чтобы социальное обеспечение стало доступно ВПЛ.

2.2. Выполнение рекомендаций

Безопасность и защита

Безопасность ВПЛ нельзя рассматривать вне контекста общей ситуации в Чеченской Республике. Несмотря на то, что ООН недавно отметило, что уровень опасности снизился²³, ситуация там остается нестабильной и опасной. Ежедневно на территории ЧР неправительственные организации фиксируют нарушения прав человека и международного гуманитарного права: казни без суда и следствия, исчезновения людей, в том числе женщин и детей, незаконные аресты, пытки, взятие в заложники, разрушение собственности и мародерство²⁴. Остается опасность, связанная с фугасами и неразорвавшимися снарядами. ВПЛ составляют большую часть жертв от их разрывов во всем регионе и особенно в Чечне.

Формально считается, что безопасность жителей ПВР обеспечена лучше, чем безопасность других жителей Чечни, поскольку в зданиях ПВР есть охрана. Там на круглосуточное дежурство выходят по 2-3 охранника из вневедомственной охраны МВД. Однако в тех случаях, когда ПВР подвергаются вооруженному нападению, охранники не могут вызвать помощь, потому что у них нет рации. Кроме того, они не в силах отразить нападения самостоятельно. После ряда случаев захвата оружия у охранников ПВР вооруженными лицами, руководство МВД решало не выдавать им его вообще. Руководители миграционной службы под предлогом нецелесообразности содержания «неадекватной охраны», намерены в 2006 году отказаться от услуг вневедомственной охраны и обеспечивать правопорядок на территории ПВР силами самих ВПЛ. Они считают, что сэкономленные таким путем деньги (услуги сотрудника вневедомственной охраны обходятся в 22 тысячи рублей или 700 евро в месяц) можно будет использовать на другие нужды ВПЛ²⁵.

Силловые структуры различной ведомственной принадлежности продолжают проводить, так называемые, «проверки паспортного режима» в ПВР, превращающиеся в грабежи и захваты их обитателей²⁶. Как и ранее, когда осуществлялись широкомасштабные жесткие «зачистки», для этого задействуется мощная военная техника и значительное число военнослужащих. В ходе этих операций особенно тщательной проверке подвергаются мужчины, начиная с 14 летнего возраста. Не делается исключений ни для инвалидов, ни для больных. Некоторых мужчин, возможно показавшихся военным подозрительными, без обоснованных к тому причин увозят для дополнительной проверки. В лучшем случае, как рассказывают те, кто вернулся, их фотографируют анфас и в профиль, снимают отпечатки пальцев, и сотрудники спецслужбы допрашивают их с целью получения информации об участниках чеченских вооруженных формирований из тех мест, где они проживали прежде.

Каждый месяц в ПВР проходит одна-две спецоперации, как правило, ночью, в оскорбительной для жителей форме. Увезенных на допрос людей часто содержат в неофициальных местах заключения, где их подвергают жесточайшим пыткам.

²³ «UN lowers risk level for Chechnya», Prague Watchdog, 2 August 2006, www.watchdog.cz.

²⁴ Report of the Protection of Civilians Workshop, Nazran, 1-2 March 2005, UNHCR, page 3.

²⁵ Встреча С.А. Ганнушкиной («Мемориал») с заместителем министра внутренних дел А.Х.Дударкаевым, 13 января 2006.

²⁶ См. вебсайт «Мемориала»: <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/index.htm>.

Примером незаконного ареста может служить история задержания Ильяса Азимова. Вечером 28 июля 2005 Азимов был увезен из ПВР, расположенного на улице Кольцова в Грозном, людьми в масках, которые приехали на машине без номеров. Его мать, сестры и соседи были избиты. Когда на следующее утро жители ПВР заблокировали Старопромысловское шоссе, требуя освободить Ильяса, милиция, которая пыталась разогнать протестующих, начала стрелять в воздух и в землю у их ног. После незамедлительного обращения сотрудников ПЦ «Мемориал» к Альваро Хиль-Роблесу Уполномоченный по правам человека Чечни прислал Азимову адвоката, и тот был освобожден без предъявления ему каких бы то не было обвинений. За час до этого министр внутренних дел Чеченской республики объявил, что Ильяс подозревается в причастности к убийству и отрицал наличие людей в масках и машины без номеров во время его ареста. Если бы не энергичное вмешательство извне, что стало возможным из-за того, что в это время в Кисловодске проходила конференция по правам человека, этот эпизод вряд ли бы закончился для Азимова столь благополучно.

Жилье

Помимо проблемы безопасности - наиболее актуальной для жителей ЧР - нерешенными остаются многие другие вопросы²⁷. Среди них проблема обустройства ВПЛ на протяжении последних лет остается одной из самых злободневных. ВПЛ в Чечне подразделяются на три категории.

Самая большая из них – 132 тысячи из общего количества зарегистрированных ВПЛ – проживают в частном секторе. Из-за дефицита мест в ПВР эти люди, были вынуждены обеспечивать себя жильем самостоятельно. Часть из них остановилась в домах родственников или знакомых, другие снимают жилье за плату или находят «альтернативное» жилье: самодельные хижины, палатки или заброшенные здания²⁸. Обещания властей во всем остальном оказывать им посильную помощь, так и остались невыполненными. Единственная помощь, которую они получают – выдача хлеба в соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 марта 2001 г. №163 из расчета 6 рублей на одного человека в день. Но и ее прекратили еще в августе 2004 года. А в ноябре 2005 года, по информации руководителей Управления по делам миграции ЧР, указанная категория ВПЛ и вовсе снята с государственного учета Федеральной миграционной службой²⁹.

Численность второй категории ВПЛ, проживающих, согласно все тому же постановлению №163 Правительства РФ, в частном секторе по оплачиваемому из государственного бюджета договору найма жилья, составляет 1 313 семей, или 7 432 человек³⁰. Задолженность средств на их содержание образовалась за последние пять месяцев 2004 года и составляет около 30 миллионов рублей. Только в конце апреля 2005г. удалось получить информацию в ФМС России о том, что согласно Постановлению Правительства РФ от 2 марта 2005г. №107 «О мерах по реализации Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2005г.» действие Постановления №163 пролонгировано еще на год³¹. В 2005 году государство также своевременно не осуществляло выплаты средств на содержание данной категории ВПЛ. К концу 2005 г. оказалось, что задолженность не погашена за три месяца. В 2006г. действие Постановления №163 продлено не было.

Третью категорию ВПЛ составляют люди, зарегистрированные в ПВР. В конце 2005 года 6 346 семей или 36 850 человек был зарегистрированы и получали суточные в 32 ПВР внутри Чеченской республики³². Следует отметить, что из-за недостатка мест в ПВР большинство этих людей, хотя и получают продовольственную помощь в качестве обитателей последних, на самом деле живут в частном секторе. И, кроме того, в 15 местах компактного расселения (45 зданий, 1779 семей или 10376 человек) зарегистрированные там ВПЛ получают гуманитарную помощь.

В сравнении с другими, жители ПВР относятся к наиболее защищенной категории перемещенных лиц. Согласно Постановлению РФ №163, ВПЛ, проживающие в ПВР, получают по линии миграционной службы продукты из расчета – 15 рублей в день на человека, что составляет менее 0,5 евро. Этих продуктов не хватает, но все же они служат подспорьем для тех, кто их получает.

²⁷ Report of the Protection of Civilians Workshop, Nazran, 1-2 March 2005, UNHCR, page 3.

²⁸ Данные получены от чеченских властей членами местного «Мемориала».

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Указ No. 163 был заменен указом № 107 правительства РФ от 2 марта 2005 года «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год».

³² Данные получены от чеченских властей членами местного «Мемориала».

В 2004-2005 гг. в ПВР проживали в основном бывшие обитатели ликвидированных в Ингушетии в срочном порядке палаточных лагерей. После того, как обитатели лагерей были переселены в ПВР в Чечню, внимание властей к их нуждам стало ослабевать. Обещанная им немедленная компенсация выплачена не была. По словам властей, Управление по делам миграции в ЧР уделяет особое внимание заявлениям на компенсацию, которые подают обитатели ПВР³³. Однако из общего числа ВПЛ, проживающих в ПВР в Чечне, (около 39000) только 3600 семей подали заявление на компенсацию³⁴. Из них лишь 2500 человек были включены в список лиц, чьи дома были разрушены до той степени, при которой выплачивается компенсация. На самом деле компенсацию получили всего 97 семей³⁵.

Семьи, которые получили компенсацию за разрушенное жилье, снимаются с пособия и получают указание в короткий срок покинуть ПВР. Тот факт, что для восстановления дома им необходимо некоторое время, не принимается во внимание. Тем не менее, после целого ряда встреч между негодующими обитателями ПВР и представителями власти и вмешательства правозащитных организаций выселение было временно приостановлено.

С целью высвобождения места в ПВР, Правительственный комитет ЧР по делам ВПЛ обследовал состояние жилья, которое занимали ВПЛ до начала военных действий. Проверка проводилась по спискам, составленным Управлением по делам миграции. Было обследовано 3287 адресов и составлено 1098 актов о степени пригодности для проживания проверенного жилья³⁶. Однако при проверке этих данных сотрудниками НПО выяснилось, что многие ВПЛ до выезда из Чечни жили в оставленных другими людьми помещениях или у родственников, т.е. им не принадлежат дома по указанным адресам. Поэтому они не могут их восстанавливать или просто в них поселиться. Кроме того, вызывает сомнение добросовестность проведенной проверки. Так, например, семейное общежитие в городке Маяковский (г. Грозный), стертое с лица земли в ходе военных действий, на месте которого уже возведена мечеть, также было внесено в перечень пригодного для проживания жилья.

Под ПВР в основном отведены восстановленные кирпичные здания бывших общежитий. И хотя ПВР более пригодны для проживания, чем лагеря и МКП, условия жизни в них очень тяжелы, они не изменились с тех пор, как людей поселили туда в большой спешке. По-прежнему, в некоторых комнатах площадью не больше 15 квадратных метров живут семьи из 6 и более человек. В тесной комнатке члены семьи вынуждены спать на полу. Здесь же все они осуществляют и основные свои потребности: готовят еду, моются, стирают и т.д. В большинстве ПВР не налажены канализационные системы, душевые и прачечные. Из-за отсутствия водопровода и канализации людям приходится не только носить чистую воду на высокие этажи, но и спускать вниз использованную. Надо отметить, что УФМС ЧР, осознав серьезность данной проблемы, начало выделять транспорт для вывоза людей в баню. Происходит это раз в неделю. Но, по словам местных обитателей, и этот график часто нарушается.

В доставке воды происходят регулярные сбои, иногда ее не бывает в течение нескольких дней. И тогда людям приходится самим запасаться водой из отдаленных источников. В некоторых ПВР так и не установлены водяные «подушки» для безопасного хранения чистой воды, и люди зачастую используют для питья и приготовления пищи воду из бочек, предназначенных под техническую воду. По возможности семьи стараются запасаться питьевой водой из далеких источников. Если раньше воду завозили в ПВР два раза в день, то в последнее время люди часто остаются без воды по несколько дней.

Электричество и газ подключены во всех ПВР, однако, напряжение очень слабое, и потому в дни отключения газа люди не могут использовать электрические плитки для приготовления пищи. Во многих ПВР в подвалах поднялись грунтовые воды. По этой причине на первых этажах очень сыро и стоит неприятный специфический запах.

При заселении ПВР не были учтены особенности национального быта и менталитета чеченцев. Например, взрослый сын не может находиться в тесном помещении вместе с родителями и сестрами. Поэтому молодые люди стараются найти себе для ночлега место вне дома, в том числе и за пределами ПВР, что связано с риском для жизни.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

Работники международных гуманитарных организаций докладывают, что условия проживания в некоторых ПВР соответствуют местным стандартам. Однако, отмечают они, условия эти плохие и нездоровые³⁷. Из-за трудностей работы в Чечне международные гуманитарные организации не имеют возможности регулярно посещать многие ПВР. Надо отметить, что те ВПЛ, которым не нашлось места в ПВР, часто живут в условиях еще во много раз худших.

19 апреля 2006 г. Председатель правительства ЧР Рамзан Кадыров провел совещание с начальником миграционной службы Асу Дударкаевым и комендантами ПВР. На совещании Кадыров заявил о намерении закрыть все пункты временного размещения, поскольку они являются, по его словам, «гнездом преступности, наркомании и проституции»³⁸. Председатель правительства заявил, что люди обленились и не желают приводить в порядок свое жилье. Он сослался также на мнение военных, которые утверждают, что в ПВР ночуют участники незаконных вооруженных формирований.

Это решение энергично претворяется в жизнь, несколько ПВР в Гудермесе и Грозном уже ликвидированы, то же ожидает другие. Постоянное жилье при этом никому не предоставляется.

Социальные условия

Федеральные власти обеспечивают в ЧР выплату пенсий и детских пособий, пытаются создать функционирующую систему образования и здравоохранения, выделяют средства на восстановление разрушенного жилого фонда, выплачивают компенсацию тем, чьи дома были полностью разрушены. Однако этих усилий не хватает для эффективного изменения ситуации. Выплаты компенсаций остановлены. Создано очень мало рабочих мест. Грозный стоит в неразобранных развалинах, хотя надо отметить, что в последние полгода строительство существенно активизировалось. Например, восстановлены несколько центральных улиц Грозного.

О низком уровне жизни и высокой безработице в среде ВПЛ можно судить и по проведенному УФМС ЧР социологическому опросу. В нем участвовало 1259 жителей ПВР. Полученные данные неутешительны. Лишь 15% ВПЛ имеют работающих членов семьи, 45% заявили, что подали заявления на компенсацию, но только 3% из всех опрошенных ее получили; 25% не имели в собственности жилья до начала военных действий, а 37%, чье жилье разрушено частично, отметили, что не смогли получить помощь от властей для его восстановления³⁹. Условия проживания ВПЛ в Чечне оказывались хуже, чем условия жизни населения в целом, и это при том, что большая часть населения находится за чертой бедности, и 63% имеют заработок менее 20 долларов в месяц⁴⁰.

Общее состояние здравоохранения не позволяет наладить полноценное обслуживание ВПЛ. В медицинских учреждениях не хватает медикаментов и оборудования⁴¹.

Часто дети ВПЛ не посещают школу. Причины тому разные: одних родители не могут собрать надлежащим образом из-за отсутствия денег, другие не ходят в школу из-за большого отставания в учебе, третьих родители не отпускают в далеко расположенные школы из соображений безопасности. Были случаи, когда дети оказывались в районе подрывов фугасов, регулярно возникающих перестрелок, а также становились жертвами наездов военного автотранспорта. Школы, которые принимают детей ВПЛ, перегружены, вследствие чего учителя не могут дать им качественного образования. Во многих школах не хватает школьных учебников. Обещания властей обеспечить получение образования, построить школы при ПВР, не были претворены в жизнь.

Лучше всего помощь – медицинская, продовольственная, психологическая, социальная, юридическая и в сфере образования – организована там, где работают международные и неправительственные организации. К сожалению, из соображений безопасности далеко не все они решились перенести свою деятельность на территорию ЧР.

³⁷ См. например, International Activity Report 2005, Russian Federation/North Caucasus, Médecins sans Frontières.

³⁸ «Кадыров требует ликвидировать в Чечне все пункты проживания беженцев», Кавказский узел, 19 апреля 2006, www.kavkaz.memo.ru.

³⁹ Данные получены от чеченских властей членами местного «Мемориала».

⁴⁰ "World Hunger-Russian Federation (Caucasus)", World Food Programme, August 2005, www.wfp.org.

⁴¹ См. например, *L'Acces aux Soins en Republique de Tchetchenie*, February 2005, Médecins du Monde.

Тем не менее, международные гуманитарные организации работают с местными НПО над улучшением условий жизни ВПЛ из Чечни. Их программы включают в себя помощь с жильем, отоплением, санитарией, питанием, лечением и образованием, разминирование и т.п. Некоторые гуманитарные агентства утверждают, что жилищные условия за последние два года заметно улучшились, другие говорят о стагнации или даже ухудшении социально-экономических условий. Один из источников приходит к заключению, что в то время, как воздействие бедности на ВПЛ и тех, кто возвратился в Чечню, стало менее заметным, в Грозном обеднение ВПЛ и тех, кто туда вернулся самостоятельно, существенно возросло. И это при том, что, в общем, население города более зажиточно, чем жители сельских местностей⁴². Тем не менее, все соглашаются, что, несмотря на то, что международная помощь бесценна для тех, кто ее получает, она недостаточна для того, чтобы в условиях жизни ВПЛ могли произойти фундаментальные изменения.

Важное замечание/дальнейшие рекомендации

До сих пор не гарантируется безопасность ВПЛ, возвращающихся в Чечню. Многие из них возвращаются в республику не добровольно, а под давлением властей. Состояние, в котором находятся социальная сфера и жилищные условия, весьма далеки от того, что можно было бы считать приемлемым. Чтобы исправить это положение, государственной власти следует:

- регулярно проводить тренинги сотрудников сил безопасности, обучая последних тому, как следует работать с населением;
- увеличивать финансирование строительства жилья и инфраструктуры в Чечне;
- гарантировать получение компенсации также и тем людям, чье жилье было частично разрушено в ходе конфликта;
- обеспечить семьям, получившим компенсацию, возможность оставаться в ПВР и получать там социальную поддержку до тех пор, пока не будет куплено новое жилье или восстановлено старое;
- увеличить вместимость ПВР, чтобы облегчить страдания тех ВПЛ, которые проживают сейчас в еще более тяжелых условиях;
- улучшить социальное обслуживание ВПЛ, включая сюда медицинское обслуживание и доступ к образованию.

⁴² Оценка потребностей уязвимых групп населения, Ингушетия-Дагестан-Чечня, МККК, август 2005 г., с. 9-10.

3. ЗАЩИТА ВПЛ, НАХОДЯЩИХСЯ ВНЕ ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

3.1. Рекомендации Представителя

Правительству Российской Федерации и правительству Ингушетии при участии гуманитарных организаций, если это потребуется, следует:

- чётко и открыто подтвердить свои обязательства по соблюдению прав ВПЛ, возвращающихся добровольно в Чечню из Ингушетии, в том, что касается их безопасного и достойного там существования, и осведомить ВПЛ об этом;
- предоставлять ВПЛ полную, точную и достоверную информацию о ситуации в Чечне, включая сюда информацию о степени безопасности, жилищных стандартах, временных рамках получения обещанной компенсации, чтобы, возвращаясь, они знали, на что идут. Кроме того, другие задействованные в этом процессе структуры, такие как НПО, должны иметь возможность снабжать ВПЛ информацией, которая была бы прозрачной, объективной и точной;
- убедиться в том, что ВПЛ получили необходимую информацию, что им предоставлено несколько вариантов выбора для возвращения, что, ожидая того времени, когда условия жизни в Чечне существенно улучшатся, они смогут проживать в регионах перемещения в достойных условиях или интегрироваться в местную жизнь, или искать для себя место в любых других регионах страны;
- предоставить необходимые ресурсы для помощи ВПЛ в доступе к лучшему временному убежищу как в регионах перемещения, так и за пределами Чечни;
- обеспечить всем лицам, чьё имущество было повреждено или уничтожено, равный и справедливый доступ к компенсации вне зависимости от того, решат ли они возвращаться в Чечню или нет, и гарантировать им, что компенсация будет предоставлена без промедления;
- гарантировать всем перемещенным лицам, равно как и тем, кто вернулся самостоятельно, соблюдение прав человека. Добиться большей доступности для ВПЛ основных социальных услуг, в большей степени защищать их от дискриминации и от угрозы их личной безопасности и искать приемлемые решения таких проблем, как добровольное возвращение, в соответствии с национальными и международными стандартами в том, что касается безопасности и достойного существования.

3.2. Выполнение рекомендаций

Право на добровольное возвращение и доступ к информации о существующих альтернативах

Конституция РФ провозглашает право граждан на свободу передвижения и выбор места жительства. Официальные власти публично утверждают, что принудительного возвращения в Чечню не будет. На практике же они упорно инициируют возвращение ВПЛ в Чечню и используют разные формы давления, чтобы побудить сомневающихся вернуться. В некоторых случаях ВПЛ понимают, что выбора у них практически нет. Закрытие лагерей в Ингушетии в 2002-2004 гг. – вот пример действий власти, которые резко ограничивают для ВПЛ возможность отказаться от возвращения. Нынешняя политика государства, направленная на быстрое закрытие МКП, будет иметь то же самое воздействие на многих выходцев из Чечни, находящихся в Ингушетии. Тем не менее, международные гуманитарные агентства считают, что, начиная с 2002 года, большинство ВПЛ возвращалась в Чечню скорее по доброй воле, чем под давлением, несмотря на то, что среди вернувшихся можно найти и тех, кто колебался и тех, кого вернуть вынудили.

В общем адекватную информацию о текущем положении дел в Чечне получить можно. Информация из официальных источников сильно искажает реальное положение дел, поскольку все время подчеркивает

преимущества возвращения. В то же самое время тот, кто этого хочет, может получить дополнительную информацию в НПО или международных организациях. Неофициальные каналы связи между ВПЛ часто оказываются достаточно надежным источником информации о том, что действительно происходит с людьми по возвращению в Чечню. До сих пор некоторые ВПЛ возвращались в республику, веря, что условия жизни в Чечне окажутся лучше, чем те, в которых они живут сейчас, а помощь властей станет более стабильной и надежной. Информация, полученная от правительства, безусловно, лежит в основе этих заблуждений, поскольку она повествует о том, как именно должны власти помогать вернувшимся, тогда как на самом деле помощь эта оказывалась недоступной.

На практике большинство ВПЛ не получают никаких дополнительных преимуществ при возвращении в ЧР. Им не дают возможности переждать время до возвращения домой в достойных условиях, интегрироваться в местную жизнь или найти место для переселения в других регионах страны, как это рекомендует Представитель. Отдельным людям удалось самостоятельно или, воспользовавшись статусом вынужденного переселенца, обосноваться в других регионах России. Однако большинству остается единственный выбор – оставаться в чрезвычайно трудных условиях в Ингушетии или вернуться в Чечню. Республика Ингушетия, которая в 1999г. в прямом смысле слова стала для ВПЛ из Чечни островом спасения, в настоящее время не дает им больше гарантии безопасности.

Жилье

После ликвидации палаточных лагерей в 2002-2004 гг. на территории РИ с помощью международных организаций были созданы места компактного поселения (МКП), куда предложили переселиться людям из лагерей. Эти небольшие поселения, общей численностью 67 и вместимостью немногим более 12 тыс. мест, располагаются в непригодных помещениях: гаражах, цехах остановившихся заводов, на территориях бывших скотоводческих ферм. Как сообщали представители одной международной гуманитарной организации, большинство ВПЛ живет в Ингушетии «в ветхих зданиях, едва ли приспособленных для человеческого обитания. Условия их жизни варьируются от очень трудных до непереносимых в переполненных, темных, разрушающихся зданиях, где туберкулез и пневмония цветут пыльным цветом»⁴³.

Положение чеченских ВПЛ в Ингушетии существенно ухудшилось после рейда боевиков на Назрань и Карабулак 21 июня 2004 г. В первые дни после рейда на фоне обещаний Президента РИ, что он не допустит на своей территории незаконных действий правоохранительных органов, было проведено несколько спецопераций по чеченскому образцу.

Одна такая операция состоялась в МКП в поселке Альтиево. Там 23 июня, около трех часов дня, свыше 100 сотрудников силовых структур Республики Ингушетия, совместно с мобильным отрядом МВД РФ блокировали лагерь беженцев из Чеченской Республики, расположенный на территории молочно-товарной фермы. Всех обитателей лагеря даже женщин и детей подвергли проверке, которая сопровождалась избиениями и домогательствами разного рода. Всех мужчин загнали в прачечную, раздели донага и избили. В тот же вечер офицеры мобильного отряда уехали из лагеря, прихватив с собой несколько десятков мужчин. После того, как информация об идущей операции широко распространилась в СМИ, сотрудники назранского РОВД пригласили в Альтиево в качестве наблюдателей представителей НПО, которые отметили, что, по их мнению, операция проходит относительно корректно. Всего в этот день сотрудники силовых структур задержали около 60 беженцев — мужчин, женщин и подростков. Задержанные были помещены в изолятор временного содержания городского управления внутренних дел Республики Ингушетия. Постепенно все они были отпущены на свободу. Против девяти человек было возбуждено уголовное дело по подозрению в участии в рейде на Ингушетию. Однако впоследствии адвокату, приглашенному ПЦ «Мемориал», удалось добиться закрытия дела по причине непричастности подозреваемых к рейду.

Осенью 2005г. стало очевидным, что власти намереваются закрыть МКП в Ингушетии без предоставления их жителям иного жилья на территории РИ или в других регионах РФ. На основании постановления № 8

⁴³ International Activity Report 2005, Russian Federation/North Caucasus, Medecins sans Frontieres.

Главного государственного санитарного врача по РИ от 11.11.2005 «О прекращении функционирования мест компактного проживания внутриперемещенных лиц из Чеченской Республики на территории Республики Ингушетия»⁴⁴ владельцы территорий, на которых расположены МКП, получили от Управления по делам миграции МВД РИ уведомления о прекращении договорных отношений по аренде помещений. Это означало, в первую очередь, что власти не будут впредь оплачивать владельцам расходы за потребление электроэнергии, воды и газа, а поэтому все системы жизнеобеспечения будут отключены еще до того, как люди покинут МКП. Как уже было сказано выше, после обращения международных организаций Управление по миграции дало в частном порядке заверение в том, что временные поселения не будут закрыты до конца зимы. Кроме того, УВКБ ООН получило обещание, что власти станут консультироваться с ним перед закрытием временных поселений.

Но все равно, официальная позиция государства состоит в том, что временные поселения должны быть закрыты. В этой связи следовало бы вспомнить о заключительном выводе Комитета ООН по правам человека, который Представитель просил правительство принять во внимание. Комитет отметил, что к нему продолжают поступать сообщения о противозаконном давлении на перемещенных лиц, проживающих в лагерях в Ингушетии, которое осуществляется с целью вынудить их вернуться в Чечню, и призвал правительство РФ дать гарантии, что ВПЛ не будут принуждены к возвращению в Чечню силой, и что в случае закрытия лагерей они будут обеспечены альтернативным жильем⁴⁵.

За пределами Ингушетии положение ВПЛ из ЧР в последние годы не стало лучше. Число жителей Чечни, которые могут быть отнесены к категории внутриперемещенных лиц, по экспертным оценкам НПО достигает сейчас полумиллиона⁴⁶. К ним относятся все жители, вынужденно покинувшие ЧР с 1991 г. по сегодняшний день. Значительная часть их до сих пор не смогла ни обустроиться на территории России, ни собрать необходимые для получения компенсации документы. В Дагестане положение ВПЛ из Чечни особенно тяжелое.

Всего около 1000 ВПЛ из Чечни были расселены в центры временного размещения (ЦВР), расположенные за пределами Северного Кавказа. Однако в 2005г. руководство ЦВР неоднократно обращалось в суды с иском о выселении ВПЛ без предоставления им жилья. Эти процессы заканчивались по-разному, однако, питания в этих центрах лишены уже практически все их обитатели⁴⁷, которым также предлагается возвратиться в ЧР. Не помогает и то, что в ЦВР проживают в основном русскоязычные жители Чечни.

В Тверской области решения о выселении были вынесены судом в отношении 9 семей, или 42 человек, из ЦВР «Серебряники». В апреле этого года их выселение производили вооруженные бойцы ОМОН.

Многие из выселенных отказались от временного жилья, которое им предлагало Управление по делам миграции, поскольку оно неприемлемо для них. Так, семье Нины Галкиной, имеющей трех сыновней, предложили комнату в 15 метров в коммунальной квартире. Пожилой инвалид Валерий Шаяпов отказался вселиться в предлагаемую комнату, так как узнал, что хозяйка этой комнаты отбывает наказание за убийство, и у нее есть несовершеннолетние наследники, которые имеют права на эту комнату. После выселения из ЦВР Шаяпов ночует на вокзале.

Компенсация

Государство считает себя обязанным помогать в строительстве и приобретении жилья только тем немногим ВПЛ, кто получил статус вынужденного переселенца⁴⁸. Однако в последние годы идет интенсивный процесс снятия с учета вынужденных переселенцев без обеспечения их жильем.

Выделяемые каждый год на жилищное обустройство вынужденных переселенцев денежные средства, начиная с 2002г., уменьшились в шесть раз⁴⁹. Всего на учете в качестве нуждающихся стоит 49 тысяч семей. ФМС России при сохранении финансирования на нынешнем уровне способно обеспечить жильем лишь 2 тысячи семей в год. Таким образом, понадобится 25 лет, чтобы государство выполнило свои обязательства.

⁴⁴ Резолюция №8 от 11 ноября 2005.

⁴⁵ Заключение Комитета ООН по правам человека от 6 ноября 2003, (CCPR/CO/79/RUS), параграф 16.

⁴⁶ Официальный ответ Министерства по делам национальностей от 9 декабря 2001 No. 09/9317, "Внутриперемещенные лица из Чечни в Российской Федерации", "Мемориал" М.2002.

⁴⁷ Информация сети «Миграция и право» ПЦ «Мемориал».

⁴⁸ Закон "О вынужденных переселенцах" охватывает большинство ВПЛ, однако закон этот имеет некоторые ограничения. В частности, под него не попадают те лица, которые, хотя и были перемещены, но все равно остались жить внутри одного и того же субъекта Российской Федерации. Пример тому чеченцы, жертвы военного конфликта, на территории ЧР. Мало того, как правило, чеченцы, вынужденные покинуть свое место жительства во время второй стадии конфликта, не получали статуса вынужденного переселенца, который дает им хотя бы формальное право получать некоторую поддержку государства для получения жилья.

⁴⁹ Информация ФМС; материалы конференции "Проблемы вынужденной миграции в Российской Федерации", 19-20 апреля 2005, Москва.

Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 1997 г. № 510 максимальная сумма выплат за утраченное жилье была определена в 120 тысяч рублей, что до дефолта 1998 г. составляло около 20 тысяч долларов. Сейчас на эту сумму, не превышающую 4–5 тысяч долларов, купить жилье для семьи невозможно.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 4 июля 2003 г. № 404 за полностью разрушенное жилье в Чеченской Республике выплачивается 300 тысяч рублей плюс 50 тысяч рублей за утраченную собственность. Отметим, что это постановление касалось только тех людей, которые живут в Чечне. Семьям, чье жилище считается разрушенным менее, чем на 80%, компенсации не полагалось. Официальный представитель международной гуманитарной организации утверждает, что новый уровень компенсации достаточен для того, чтобы семья построила основу жилья, в том случае, если получит всю сумму полностью (иными словами не заплатив взятки или отката) и если ей не придется истратить часть денег на оплату долгов или ежедневные расходы. Так, несмотря на то, что правительство выделило значительные фонды на реконструкцию жилища – примерно 15,9 миллиардов рублей на почти 40 000 выплат, - в республике до 2006 г. не начался бум в области жилищного строительства.

Пунктом 10 Постановления № 404 нескольким министерствам было поручено в двухмесячный срок разработать изменения для Постановления № 510, касающиеся размера компенсаций за утраченное жилье и имущество и условий их выплаты. Люди с надеждой ждали этих изменений не два месяца, а два года. Кончилось это тем, что 4-ого августа 2005 г. пунктом 19 постановления № 489 правительство отменило в числе многих своих решений и пункт 10 Постановления № 404⁵⁰.

Кроме того, выплаты по Постановлению № 510 идут крайне медленно. Компенсацию с 1997 г. получило всего 36,8 тысячи семей на сумму 4,5 млрд. рублей⁵¹. В результате тысячи семей бывших жителей Чеченской Республики, независимо от их национальности, остаются без крова во всех регионах России.

Еще один тревожный фактор - разница в величине компенсации для тех, кто вернулся в Чечню, и для тех, кто предпочел туда не возвращаться. С 1997 г. по 2003 г. компенсации в Чечне вообще не выплачивались, зато после 2003 тем ВПЛ, кто остался в Чечне, стали платить примерно в два с половиной раза больше, чем тем, кто живет в других субъектах РФ. Поскольку среди выехавших из Чечни безвозвратно большинство составляют этнические русские, спекулирующие на националистической идее политики начали говорить о дискриминации русского населения по сравнению с чеченцами, что вбивает клин между бывшими соседями и может привести к развитию конфронтации между ними.

Наряду с теми компенсациями, что выплачивает федеральное правительство, ряд международных организаций оказывает ВПЛ помощь в строительстве жилья.

Дискриминация и доступ к документам

В регионах отношение представителей власти и правоохранительных органов к ВПЛ из Чечни не изменилось к лучшему. Образ врага, сформировавшийся за десять лет войны и усердно насаждаемый средствами массовой информации, прочно закрепился в сознании людей. Резкому ухудшению и без того негативного отношения местного населения к выходцам из Чечни способствовал чудовищный террористический акт в Беслане. Свое враждебное отношение к чеченцам сотрудники милиции и представители местной администрации даже не пытаются скрывать. Один из юристов ПЦ «Мемориал» процитировал характерное высказывание местного начальника: «Что ты связался с чеченцами? Они все — террористы, враги русского народа, и доверять им совершенно нельзя».

Самой острой и болезненной проблемой для выходцев из Чечни остается регистрация в органах внутренних дел. Отсутствие регистрации ограничивает людей в поисках работы, в получении медицинской помощи, образовании, в доступе к социальным выплатам и получению пенсии. Негласная установка - ограничивать регистрацию чеченцев - действует во многих регионах России⁵². Особый и наиболее жесткий режим установлен в Московском регионе, в Краснодарском крае и Кабардино-Балкарии. По информации одного из международных агентств, работающих на Северном Кавказе, власти Дагестана отказываются регистрировать ВПЛ из Чечни по указанию центральных властей.

⁵⁰ Пунктом 19 указа № 489 от 4 августа 2005 был отменен пункт 10 указа № 404 от 4 июля 2003.

⁵¹ Информация ФМС от 09.01.2006.

⁵² Сотрудники НПО и сами чеченцы многократно слышали от сотрудников местных отделов МВД о том, что такая директива существует.

В июле 2004 года вступил в действие Закон Краснодарского края № 735 «О мерах предотвращения незаконной миграции в Краснодарский край»⁵³. Согласно статье 1 данного закона «незаконной миграцией признается прибытие в Краснодарский край граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства из других государств и субъектов Российской Федерации и (или) проживание на его территории с нарушением порядка, установленного Федеральными законами». Ранее действовавший закон подобного рода «О пребывании и жительстве на территории Краснодарского края» не отвечал требованиям федерального законодательства, на что указала прокуратура Краснодарского края в своем протесте от 15 апреля 2003 г.⁵⁴. Очевидно, что новый закон также не отвечает этим требованиям.

В Кабардино-Балкарии по-прежнему действует решение администрации г. Нальчика от 29 апреля 2004 г. «О временных мерах по ограничению регистрации граждан, прибывающих в г. Нальчик на постоянное место жительства». Согласно этому решению для всех вновь прибывающих в Нальчик запрещена регистрация по месту жительства, регистрация сделок с недвижимостью, а также регистрация брака и рождения ребенка. Регистрационная Палата Минюста КБР стала давать отдельным мигрантам письменный отказ в регистрации договоров купли-продажи недвижимости с требованием предварительно получить разрешение на регистрацию договора в Комиссии по миграции при администрации г. Нальчика, которая имеет обыкновение отказывать всем «не уроженцам КБР».

В Кабардино-Балкарии мигранты чеченской национальности при первом обращении получают отказ везде, будь то государственные или муниципальные органы, образовательные или медицинские учреждения. Отказывают в выдаче и продлении полиса обязательного медицинского страхования, без которого невозможно получить медицинскую помощь. Не производится назначение и перерасчет пенсии, на неопределенное время приостановлен прием документов на оформление загранпаспортов. Частенько приходится давать взятку, чтобы получить письменный отказ в выдаче паспорта.

Чеченцы, проживающие в Московском регионе, поставлены под негласный надзор милиции.

Одной из основных остается проблема получения документов, в первую очередь паспорта. Приказ МВД № 347 от 24 мая 2003 г.,⁵⁵ который предоставил гражданам России возможность получить паспорт не по месту постоянной регистрации (прописки), а там, где они фактически проживают, формально давал жителям Чечни возможность получить документы, не возвращаясь на ее территорию. Однако на практике этот приказ не применялся в широких масштабах. Органы паспортной службы на местах часто не информировали граждан о существовании такой возможности или отказывались принимать заявления у чеченцев. Кроме того, этот приказ требовал, чтобы паспорта высылали с места постоянной регистрации. Из-за трудности связи с Чеченской республикой получение паспорта задерживалось надолго или же становилось вообще невозможным. В конце концов, 6 июня 2004 года приказ, по которому ВПЛ могли получать паспорта по месту фактического проживания, был отменен совсем⁵⁶. Большинство чеченцев так и не смогли им воспользоваться.

В настоящее время для получения внутреннего паспорта всем гражданам, зарегистрированным на территории Чечни, необходимо ехать в Чечню, где их ожидает смертельная опасность, процветает невиданная коррупция и получить паспорт без взятки практически невозможно.

⁵³ Закон №735 Краснодарского края.

⁵⁴ Протест № 7/4-27-18-2002, от 15 апреля 2003 против закона «О пребывании и жительстве на территории Краснодарского края».

⁵⁵ Приказ МВД № 347.

⁵⁶ Приказ МВД № 347 был отменен приказом МВД № 415.

Важное замечание/дальнейшие рекомендации

Несмотря на некоторый прогресс, проблемы жилья, компенсации и приемлемых условий жизни для ВПЛ из Чечни остаются нерешенными. Кроме того, эти люди по-прежнему являются объектом дискриминации и испытывают значительные трудности при получении нужных документов.

Государственной власти при поддержке в случае необходимости гуманитарных агентств следует:

- дать гарантии, что временные поселения не будут закрыты до тех пор, пока ВПЛ не смогут получить другое жилье;
- дать гарантии, что в том случае, если временные поселения будут закрыты, внутри-перемещенные лица, которые не захотят возвращаться в Чечню, получат альтернативное жилье;
- гарантировать, что люди, проживающие во временных поселениях, не станут жертвами необоснованных или незаконных действий со стороны силовых структур;
- назначать достойную компенсационные выплаты на равной и не дискриминационной основе и тем, кто решил вернуться в Чечню, и тем, кто решил туда не возвращаться. Людям, которые решили не возвращаться, должна быть предоставлена возможность поселиться в другом регионе по их выбору;
- выплатить компенсации без дальнейшего промедления;
- сделать приоритетной борьбу с дискриминационной практикой в федеральных и местных учреждениях;
- энергично опровергать миф о врожденной криминальности и агрессивности определенных этнических групп;
- отменить все особые правила или практику, осуществляемую федеральным или местным правительством или агентством, которые нарушают федеральные законы или являются дискриминационными по отношению к чеченцам, или лишают их возможности получить необходимые для проживания документы;
- обеспечить ВПЛ доступ к получению работы, образованию и социальной и медицинской помощи;
- подтвердить право ВПЛ на получение всех необходимых им документов по месту их реального проживания.

Те международные организации, которые выделили фонды для реконструкции Чеченской Республики, должны установить прямой контроль над расходованием этих средств и гарантировать, что они будут использованы для тех целей, на которые были предназначены.

4. Защита ВПЛ из Республики Северная Осетия-Алания

4.1. Рекомендации Представителя

Правительству РФ с помощью других участников в случае необходимости:

- *предоставить гуманитарную помощь ВПЛ из Северной Осетии, так как они нуждаются в помощи так же остро, как и ВПЛ из Чечни;*
- *предпринять усилия для поиска долговременных решений проблем ВПЛ из Северной Осетии;*
- *справедливо и адекватно решить проблемы, связанные с собственностью ВПЛ в Северной Осетии;*
- *предпринять действия, направленные на улучшение взаимоотношений между этническими группами в местах их совместного проживания.*

4.2. Выполнение рекомендаций

Проблемы ВПЛ – жертв осетино-ингушского конфликта 1992 г. – не решены до сих пор. Как уже было отмечено ранее, по данным, полученным из разных источников, от 8 до 21 тысяч человек не вернулись домой и не обустроились самостоятельно где-либо. Несмотря на то, что в Ингушетии они проживают в условиях, аналогичных тем, в которых там живут ВПЛ из Чечни, проблемы двух этих групп решаются с помощью разных процедур и разных государственных структур. Поиск политического решения осетино-ингушского конфликта оказался исключительно трудным. До начала 2005 эту работу осуществляло Представительство Специального представителя Президента РФ в зоне осетино-ингушского конфликта, которое также надзидало за оказанием помощи этой группе ВПЛ. Поскольку Представительство было распущено, его работа была продолжена другими официальными структурами и НПО.

В ингушских и осетинских школах проводились - и весьма удачно - круглые столы и другие мероприятия. К сожалению, террористический акт в Беслане положил конец этим инициативам. Сейчас они возобновляются, так в июле 2006г. Комитетом «Гражданское Содействие» под Москвой был организован лагерь для детей из осетинских и ингушских проблемных сел, а также их учителей. Для участия осетинских школьников пришлось заручиться поддержкой министра образования Северной Осетии. Работа лагеря показала, что этот полезный опыт необходимо расширять и умножать.

Возвращение

По официальным данным Представительства Специального представителя Президента РФ в зоне осетино-ингушского конфликта на 1 января 2005 года федеральная помощь при возвращении была оказана 4 044 семьям (21 823 человек)⁵⁷. Эти данные значительно расходятся с данными Госкомитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев РИ. Согласно сведениям, представленными Госкомитетом, по состоянию на 1 января 2004 года, в 13 населённых пунктов Пригородного района РСО-А вернулось 11 988 человек⁵⁸. Такое расхождение в цифрах было связано с тем, что Представительство считало вернувшимися всех тех, кто получил государственную поддержку для возвращения в виде открытия банковских счетов или выделения временного жилья, независимо от того, смогла ли семья вернуться в РСО-Алания в действительности. В то время как Госкомитет РИ причисляет к категории вернувшихся только тех граждан, кто фактически проживает на территории Пригородного района.

В октябре 2004 г. Указом Президента РФ Представительство было расформировано. Функции этого ведомства были переданы в аппарат Постоянного представителя президента РФ в Южном федеральном округе, при котором на основе бывшего Представительства было образовано Межрегиональное управление ФМС России. Летом 2005 г. в Ингушетии упразднили Госкомитет по делам беженцев и

⁵⁷ Вебсайт парламента СОР-А: <http://parliament.rno-a.ru/math.php?id=8&action=show>.

⁵⁸ Информация, полученная от местных властей сотрудником «Мемориала».

вынужденных переселенцев. Вместо него в августе 2005 года было создано Министерство по связям с общественностью и межнациональным отношениям.

В мае 2005 г. по инициативе Полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе Дмитрия Козака был разработан План первоочередных совместных действий по урегулированию последствий осетино-ингушского конфликта. План предусматривает, прежде всего, завершение процесса возвращения вынужденных переселенцев ингушской национальности к местам прежнего их проживания на территории Северной Осетии к 1 января 2007г.

Согласно этому плану до 10 июня 2005 года следовало определить точное число вынужденных переселенцев и до конца 2006 года при финансовой поддержки из федерального центра завершить процесс их возвращения в Пригородный район. Это план предусматривает также решение таких вопросов, как выдача паспортов, принятие мер к исполнению судебных решений, подготовка оптимальных морально-психологических условий для совместного проживания лиц осетинской и ингушской национальности, включающих их совместное обучение во всех образовательных учреждениях, участие в управленческой и общественной деятельности и т.д.

В рамках вышеупомянутого плана был проведён переучёт ВПЛ, проживающих на территории Ингушетии, и определена предварительная цифра - количество людей, имеющих право на возвращение в Северную Осетию, что составило более 11 тысяч человек. Однако поскольку осетинская сторона не согласилась с этими данными, а в Ингушетии не закончили проводить переучёт вынужденных переселенцев, эта цифра не является окончательной. В период с мая по декабрь 2005 года из упомянутого выше неопределённого числа ВПЛ в Пригородный район возвратилось 389 человек⁵⁹.

Возвращение ингушских беженцев в Пригородный район и пригород Владикавказа в 2006 г. существенно интенсифицировалось. По сведениям, полученным в Министерстве по делам национальностей РСО-Алания, оно составило 272 семьи (или 1247 человек) и осуществлялось по двум направлениям:

- ФМС России занималась гражданами, имеющими статус вынужденных переселенцев. Среди них 99 семей (или 408 чел.) были возвращены в места прежнего проживания, и 105 семей (или 502 чел.) обосновались в поселке Новый;
- органы местного самоуправления РСО-А помогли вернуться в места прежнего или временного проживания 12 семьям (или 59 чел.) и в поселок Новый – 56 семьям (или 278 чел.).

Нельзя не отметить, что компенсация, предлагаемая ВПЛ из Пригородного района, минимум вдвое выше, компенсации выплачиваемой чеченским ВПЛ. Кроме того, по решению руководства Южного административного округа, она назначается не только жителям, постоянно проживавшим в Пригородном районе, но и жителям общежитий и тем, кто вообще не имел регистрации, а только установил в суде факт своего постоянного проживания в Пригородном районе до начала конфликта.

Положение в поселке Майском

Отметим в качестве положительного фактора, что всем ВПЛ из Северной Осетии миграционными органами Ингушетии был предоставлен статус вынужденного переселенца. В других субъектах РФ ВПЛ из Пригородного района статуса не получали.

В совершенно особых условиях оказались примерно 1200 человек, которые самовольно организовали лагерь в приграничном с Ингушетией поселке Майском на территории Северной Осетии. Лагерь ВПЛ в Майском должен был снабжаться осетинскими властями. Однако миграционные органы Северной Осетии не признали за ним официального статуса и не поставили его жителей на учет, поскольку те не попадают под определение вынужденного переселенца.

Юридическое определение «вынужденный переселенец» не распространилось на тех людей, которые, хотя и были выселены из своих домов, все равно продолжали оставаться на территории своего субъекта РФ.

⁵⁹ Ibid.

Статус им дали в Республике Ингушетия, однако, поскольку Майский расположен не на ее территории, из федерального бюджетные средства на жителей Майского не выделялись. В результате в Майском постоянно отключают газ и электричество, лишая людей жизнеобеспечения.

Осетинские власти, недовольные образовавшимся без их санкции лагерем, неоднократно пытались прекратить его существование разными способами, кроме одного - обеспечить безопасность обитателей лагеря при возвращении в родные дома. 12 декабря 2005 г всем жителям лагеря были розданы персональные уведомления администрации Пригородного района с требованием покинуть поселок к 13 декабря, т.е. на следующий день. Текст уведомлений гласил: «Земельный участок, на котором Вы расположили свой жилой вагон, является муниципальной собственностью и относится к категории земель сельскохозяйственного использования (пастбища). Поселение, в котором Вы проживаете, не имеет законного статуса, и самовольным занятием участка Вы нарушаете интересы граждан с. Майское». Разумеется, выполнить такое требование не представлялось возможным, и инцидент был временно улажен Представительством Дмитрия Козака. Тем не менее, в феврале 2006 администрация снова потребовала, чтобы обитатели лагеря уехали, несмотря на то, что они все еще не могут вернуться к себе домой.

К началу июля 2006 г. ситуация в Майском была следующей: большая часть людей (216 семей) согласилась перебраться в поселок Новый Пригородного района, где им были выделены участки. Остальные 70 семей отказались переселяться. 11 человек в знак протеста начали голодовку, которая была прекращена только в начале августа на тех условиях, что им будут оформлены в собственность построенные на новом месте дома, а в паспортах поставлена регистрация по адресам их прежнего жительства в Пригородном районе.

Международная гуманитарная помощь

Вынужденные переселенцы из Северной Осетии уже много лет не имеют доступа к бесплатной медицинской помощи. Для нормализации положения необходимо создать передвижные или стационарные пункты медицинской помощи, обслуживающие все точки компактного проживания ВПЛ из РСО-А, в том числе и в отдаленном Малгобекском районе, для ведения регулярного терапевтического приема и диагностики хронических заболеваний. Необходимо разработать программу витаминной поддержки беременных женщин, поголовно страдающих анемией, и новорожденных детей, а также программу витаминизации школьников.

Долгое время после 1994г. на фоне непрекращающихся военных действий в ЧР осетино-ингушский конфликт был забыт. Никакой регулярной гуманитарной помощи ВПЛ из РСО-Алания не оказывалось. После начала второй чеченской военной компании ВПЛ из Чечни селились по соседству с ингушами из Северной Осетии. Однако, гуманитарные организации, оказывая помощь беженцам из Чечни, игнорировали нужды ВПЛ из Северной Осетии, так как те не были включены в их мандаты или бюджетные планы.

В 2002г. после посещения доктором Денгом Республики Ингушетия удалось привлечь внимание гуманитарных организаций к ингушам из Пригородного района. УВКБ ООН построило по совместной российско-швейцарской программе 13 домиков для вынужденных переселенцев из РСО-А. Датский совет по беженцам и Международный комитет Красного Креста распределяют продуктовые и гигиенические наборы, одежду для школьников, кроме того, в некоторых лагерях провели водопровод. Российский Красный Крест весной 2005 года роздал детям из Северной Осетии в возрасте от 3-х до 4-х лет, проживающим в МКП, 440 курток/комбинезонов. Комитет «Гражданское Содействие» распределяет в течение последних 3-4 лет муку, одежду, обувь, школьные рюкзаки, новогодние подарки и игрушки для школьников. А с 2005г. Комитет открыл в пос. Майский медпункт, где больным оказывается квалифицированная медицинская помощь, бесплатно распределяются медикаменты и оплачиваются дорожные расходы людям, нуждающимся в иногороднем лечении. Эта работа проводится совместно с организацией «Каритас Франции» на средства Европейской Комиссии. Однако условия, в которых проживают многие ВПЛ, остаются очень тяжелыми, и их жители по-прежнему нуждаются в гораздо более существенной помощи.

Важное замечание/дальнейшие рекомендации

Несмотря на определенные успехи в работе по возвращению ВПЛ в Северную Осетию, необходимо и в дальнейшем содействовать реинтеграции ВПЛ – жертв осетино-ингушского конфликта 1992.

Правительству совместно с НПО следует:

- интенсифицировать усилия, направленные на восстановление и нормализацию осетино-ингушских отношений;
- избегать действий и заявлений, которые политизируют межэтническое противостояние;
- продолжать поддерживать мирное сосуществование осетин и ингушей, создавая в Республике общие рабочие места, школы и общины;
- гарантировать ВПЛ, находящимся на территории республики Северная Осетия - Алания, доступ к услугам и поддержку даже в тех случаях, когда они не попадают под формальное определение «вынужденный переселенец»;
- обеспечить получение из федерального бюджета средств для поддержки ВПЛ из республики Северная Осетия-Алания на территории Ингушетии.

5. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ МИРНОГО НАСЕЛЕНИЯ И СРЕДСТВА СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ

5.1. Рекомендации Представителя

Правительству:

- гарантировать перемещенным лицам и тем, кто вернулся самостоятельно, соблюдение прав человека;
- добиться того, чтобы лица, нарушающие права человека, привлекались к суду и несли наказание за содеянное;
- облегчить для ВПЛ возможность обратиться в суд при нарушении их прав человека.

5.2. Выполнение рекомендаций

Ситуация с правами человека для ВПЛ, равно как и для других жителей Северного Кавказа, продолжает оставаться тяжелой, так как в регионе по-прежнему сохраняется высокий уровень опасности. Годы вооруженного конфликта привели к тому, что там были разрушены закон и порядок. Население потеряло доверие к силам безопасности и прочим силовым структурам. Это случилось в основном из-за того, что сотрудники этих органов часто совершали акты нарушения прав человека, в том числе и такие, как произвольные аресты и исчезновение людей, а их жертвы не имели возможности получить надлежащую юридическую защиту. Несмотря на то, что закон страны гарантирует соблюдение прав населения, эти права часто не соблюдаются на практике. В результате серьезных недостатков в работе силовых структур в Чечне царит атмосфера страха⁶⁰.

Похищения, убийства и исчезновения

В последние два года статистика говорит о снижении числа убийств. За 2005 год по данным ПЦ «Мемориал», охватывающего мониторингом около 30% территории Чеченской Республики, было убито 192 человека, из них – 78 мирные жители, 44 сотрудники силовых структур, 8 чиновники, 44 участники вооруженных чеченских формирований, противостоящих федеральным и местным силовым структурам. 18 человек не были опознаны и похоронены как неизвестные. По сравнению с 2004 годом, когда было зафиксировано 310 убитых, число убийств снизилось на 38%.

Число похищений, совершенных в 2005 году, по данным ПЦ «Мемориал», также уменьшилось по сравнению с 2004 годом, но все равно остается высоким. В 2005 году зафиксировано 316 случаев похищений людей, из которых 151 человек были позднее освобождены или выкуплены родственниками, 127 человек бесследно исчезли, тела 23 человек были найдены с признаками насильственной смерти. В 2004 году было похищено 448 человек, таким образом, число зафиксированных похищений уменьшилось за год на 30 %.

За шесть месяцев 2006 г. по данным ПЦ «Мемориал» в Чеченской республике было убито 47 человек, из них 18 мирные граждане, 11 сотрудники силовых структур, 8 участники вооруженных чеченских формирований. 10 человек не были опознаны и похоронены как неизвестные.

Несмотря на то, что в последние два года число похищений существенно сократилось, делать далеко идущие выводы о резком улучшении ситуации было бы преждевременно. Похоже на то, что родственники исчезнувших людей в настоящее время из страха за свою жизнь гораздо реже обращаются к правозащитным организациям, не рассчитывая получить от них действенную помощь. В тех случаях, когда нарушение прав удается задокументировать, «Мемориал» сообщает об этом в прокуратуру. Однако последняя очень

⁶⁰ К таким выводам пришла Верховный комиссар ООН по правам человека Луиз Арбур. См. заявление по поводу ее визита в Россию от 24 февраля 2006.

редко активно начинает расследование или заводит уголовное дело. Расследование часто зависит по той причине, что властям «не удается найти лицо, которое можно было бы привлечь к ответственности».

По мнению журналистки Анны Политковской⁶¹ в настоящее время 10% похищений в Чечне совершают федералы, 5% бойцы сопротивления, и оставшиеся 85% кадировцы, т.е. подразделения, подчиняющиеся Рамзану Кадырову, которые официально входят в состав внутренних войск ЧР на службе президента Чеченской Республики. В действительности же кадировцы обладают в Чечне неограниченной властью. Люди хорошо осведомлены об этой ситуации, однако они не осмеливаются жаловаться, опасаясь за свою безопасность.

Добавочным негативным элементом является, так называемая, «чеченизация» конфликта, т.е. положение, когда основными акторами конфликта стали разные чеченские группировки. Это предопределяет его продолжение и закладывает основы жестокой межклановой борьбы на многие годы вперед.

В октябре 2005 Президент ЧР Алу Алханов заявил на встрече с главами силовых структур: «Статистика показывает, что число похищений увеличилось за последний год. Считая с начала этого года, в республике было зарегистрировано 143 случая похищений людей. В прошлом году за тот же период времени было зарегистрировано 128 таких случаев». Президент подчеркнул, что «число ограблений и прочих тяжелых уголовных преступлений возросло на 50%»⁶². Признавая серьезность проблемы исчезновения людей, парламент ЧР в 2005 создал комиссию по делам о похищении людей, которая, однако, не улучшила ситуации.

Совет Европы выразил озабоченность по поводу похищения и исчезновения людей в Чечне и напомнил об обязательствах РФ, принятых ею в соответствии с Европейской Конвенцией по правам человека. Совет Европы предложил свою помощь в расследовании дел, связанных с похищением и исчезновением людей, включая сюда помощь в организации лаборатории для проведения судебных экспертиз в Грозном⁶³.

Юридическая система

Официально юридическая система ЧР была перестроена полностью. На практике же она не функционирует как независимая структура.

Суды в ЧР не обеспечивают защиты или возмещения ущерба жертве преступления. По словам бывшего Председателя государственного совета ЧР Тауса Джабраилова, в связи с исчезновением 2090 человек было открыто 1814 дел⁶⁴. По оценкам «Хьюман Райтс Вотч» и «Мемориала» число исчезновений составляет от 3000 до 5000 человек. Люди часто объявляются «пропавшими» даже в тех случаях, когда имеются свидетельства о том, что в их исчезновении принимали участие федеральные или чеченские силы. Прокуратура в таких случаях часто не идет дальше того, что открывает расследование. По оценкам «Мемориала» в связи с похищением людей было открыто только 565 дел.

Военная прокуратура приняла к рассмотрению 150 дел по поводу уголовных преступлений, совершенных военными против жителей ЧР. Шестьдесят из них переданы в военные суды, среди них 11 дел касаются офицеров. Одна треть из них была отложена или прекращена. Большинство из осужденных получили условные сроки.

Показательным примером могут служить события в селе Бороздиновская Шелковского района Чечни, где 4 июля 2005 года была проведена «спецоперация по уничтожению нелегальных вооруженных формирований»⁶⁵. Операцию проводил батальон «Восток» в составе 70-80 человек под командованием Хамзата Гаербекова, опознанного жителями села. Военные сожгли четыре дома вместе с владельцем одного из них, семидесятиоднолетним Магомасом Магомасовым, и похитили 11 человек. Жители села покинули свои дома и разбили лагерь в поле на территории Дагестана. Вначале эта акция произвела на власти впечатление, и против военных было возбуждено уголовное дело. Бороздиновцев уговорили

⁶¹ «Вся Чечня в кругу семьи», Новая Газета, 9 июня 2005.

⁶² НТВ, 7 октября 2005, <http://news.ntv.ru/74567/>.

⁶³ «Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to the Chechen Republic of the Russian Federation 25-26 February 2006», Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 15 March 2006.

⁶⁴ «Хуже войны: Насильственные исчезновения в Чечне – преступление против человечества», Хьюман Райтс Вотч, март 2005 г., <http://www.hrw.org/russian/reports/russia/2005/war.html>.

⁶⁵ Эта существенная информация об инциденте получена из записи № 535, сделанной в 8:15 5 июня 2005 в книге записей УВД (департамент внутренних дел) Шелковского района.

вернуться. Однако осенью 2005г. расследование было приостановлено «за невозможностью определить участников и заставить их предстать перед судом...». После этого решения 200-300 человек вернулись на промерзшее поле в Дагестане, где они живут до сих пор, и продолжают требовать правосудия и тела своих родственников.

Лишь два офицера понесли адекватное наказание за преступления против мирного населения в Чечне: полковник Юрий Буданов, который похитил и убил молодую девушку Эльзу Кунгаеву, и прапорщик Сергей Лапин, который пытал Заурбека Мурадова, отчего тот умер. В обоих случаях адвокатам потерпевших пришлось предпринимать неимоверные усилия, чтобы добиться наказания виновных. При этом оба дела не продвигались до тех пор, пока высшей властью не было оказано влияние на суд.

При разбирательстве гражданских дел (в отличие от дел криминальных, связанных с нарушением прав человека), есть признаки улучшения в работе юридической системы. Растет число гражданских дел в суде по таким проблемам, как трудовое законодательство, споры о зарплате и требования компенсации. Все это позволяет предполагать, что все большее число людей пытается искать защиты у правосудия. Увеличивающееся число судебных дел, возможно, связано с ростом числа консультационных пунктов, которые создают и поддерживают НПО и международные агентства.

Международная защита

Некоторые жители Чечни, которые не смогли получить защиту с помощью национальной юридической системы, обратились в международные организации. Так к июню 2006 года было подано несколько десятков заявлений в Европейский суд по правам человека (ECHR) по поводу нарушения прав граждан в Чечне, тридцать из них при поддержке «Мемориала». По семи делам уже приняты положительные решения в пользу истцов. Интересы шести заявителей представляли юристы ПЦ «Мемориал», и одно дел о похищении вела «Правовая инициатива по России». Российские власти выплачивают компенсации, назначенные Европейским судом, однако они не принимают адекватных мер к тому, чтобы исправить последствия совершенных преступлений или предотвратить подобные преступные деяния в будущем.

Мало того, в два последних года на тех, кто обращается в Европейский суд, оказывается давление. Некоторым заявителям угрожают как власти, так и отдельные «доброжелатели» Их уговаривают отозвать свои жалобы, предлагают деньги и угрожают репрессиями против них и их близких. ПАСЕ называет такие действия недопустимыми.⁶⁶

Во многих случаях юридическая система используется нечестным образом для преследования чеченцев. Так, например, после нападения на Дубровку был приговорен к заключению Заурбек Талхигов, который пришел к театру по призыву депутата Госдумы Асламбека Аслаханова, чтобы предложить себя в качестве замены заложников. Под наблюдением ФСБ он вел переговоры с террористами об организации освобождения нескольких иностранцев. Это доброе дело обернулось для него восьмью с половиной годами лагерного срока за участие в преступлении, поскольку, как было сказано в суде, Заурбек передавал террористам полезную для них информацию. Талхигов подал жалобу в Европейский суд. В ответ власти ужесточили ему режим заключения, что можно расценить как репрессию в ответ на обращение в Европейский суд. В июне 2006г. Талхигову запретили встречи с журналистами до решения по его делу в Европейском Суде. Сейчас Заурбек Талхигов тяжело заболел и не получает необходимого лечения, что вызывает особое беспокойство.

Помимо Европейского суда Комитет ООН по правам человека напомнил правительству об его ответственности за обеспечение такого положения, при котором нарушения прав человека, совершенные военными и служащими силовых органов во время контр-террористических операций, не оставались бы ненаказуемыми ни де-факто, ни де-юре. Все случаи внесудебных расправ, насильственного исчезновения и пыток, включая сюда и случаи изнасилования, должны быть расследованы, те, кто их совершил – наказаны, а жертвы насилия и их семьи получить возмещение⁶⁷.

⁶⁶ Human rights violations in the Chechen Republic: the Committee of Ministers' responsibility vis-à-vis the Assembly's concerns", Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution 1733 of 25 January 2006.

⁶⁷ Заключение Комитета ООН по правам человека от 6 ноября 2003. (CCPR/CO/79/RUS). Представитель настоятельно советовал правительству принять во внимание эти рекомендации и гарантировать соблюдение прав человека, как ВПЛ, так и тех людей, которые возвращаются к месту прежнего жительства.

В сентябре 2004 года Международный комитет Красного Креста отложил свой визит в места заключения в Чечне и прочих регионах РФ, так как правительство не соглашалось со стандартной модальностью таких визитов в места заключения. Этот инцидент привел к тому, что исчез один из важных элементов защиты заключенных.

Верховный комиссар ООН по беженцам Луиз Арбур посетила Северный Кавказ в феврале 2006 года, чтобы продемонстрировать незатухающий интерес международной общественности к проблеме соблюдения прав человека в этом регионе. По окончании этого визита она сделала несколько заключений. Одно из них гласит, что ЧР не смогла еще перейти от общества, в котором правит сила, к обществу, где верховенствует закон. Верховный комиссар выразила серьезную озабоченность по поводу закрытости учреждений, связанных с силовыми органами, и сказала, что почти не существует сомнений в том, что в силовых структурах пытаются людей, чтобы добиться от них признательных показаний или нужной информации, и что они запугивают тех, кто жалуется на действия властей⁶⁸. В 2006 г. Верховный комиссар создала свое представительство в рамках офиса ООН в РФ.

Прочие аспекты защиты прав человека

Известно, что в период 1999-2000 гг. было сфальсифицировано много дел, для возбуждения которых молодым чеченцам подбрасывали наркотики, взрывчатку или оружие, чтобы посадить их и изолировать от общества. За последние несколько лет было возбуждено много подозрительных и нереальных дел, в которых чеченцы обвинялись в террористической деятельности на территории республики и вне ее границ.

Одним из таких дел стало дело чеченской девушки Зары Муртазалиевой в Москве. Муртазалиева была признана виновной и получила срок в 8,5 лет за хранение взрывчатки и подготовку террористического акта. За Зарой велось наружное наблюдение, а также в квартире, в которой она проживала, шла постоянная видеозапись. За это время у нее не было никакой связи с террористическими организациями или лицами, причастными к любым противоправным действиям. Таким образом, еще до ареста правоохранительные органы оперативным путем доказали, что Зара не совершила никакого преступления и взрывчатка в ее сумочке была ей подложена в отделении милиции. Однако это не помешало ее осуждению. Условия ее содержания тяжелые, периодически ей прекращают передавать корреспонденцию.

Десятки молодых чеченцев попали в тюрьму при сходных обстоятельствах. Официальное тому подтверждение можно найти в интервью ИНТЕРФАКСА с Президентом Чечни Алу Алхановым от 6 апреля 2005 г. Агентство цитирует слова Алханова: «Ни для кого не составляет секрета тот факт, что в течение нескольких лет в Москве и некоторых других городах чеченцы вынуждены зашивать карманы перед тем, как выйти на улицу, чтобы не дать возможности подложить себе в карман наркотики или оружие. Я считаю необходимым попросить пересмотреть тщательно такого рода дела против чеченцев, арестованных и осужденных на таких основаниях.». На встрече с «Мемориалом» г-н Алханов подтвердил свое намерение обратиться к федеральным властям и просить их образовать специальную комиссию для изучения такого рода дел⁶⁹. Однако такая комиссия создана не была.

⁶⁸ Заявление Верховного Комиссара ООН по правам человека по поводу ее визита в РФ от 24 февраля 2006.

⁶⁹ Встреча с С.Ганнушкиной, 25 апреля 2005.

Важное замечание/дальнейшие рекомендации

Жители Чечни лишены защиты со стороны независимой юридической системы, более того, во многих случаях силовые органы и юридическая система действуют заодно, нарушая их права.

Правительству следует:

- покончить с дискриминацией и произволом в отношении жителей Чечни со стороны самой юридической системы;
- инициировать пересмотр всех дел, которые дают основания для подозрения в фальсификации. НПО следует продолжать посылать соответствующую информацию о подобных случаях в прокуратуру;
- настойчиво выявлять случаи нарушения прав человека силовыми органами, чтобы заставить нарушителей держать ответ за содеянное и предать их суду;
- обнаружить и закрыть все нелегальные места заключения;
- обеспечить гражданскому населению возможность обращаться в правоохранительные органы, в НПО, в свои и международные суды и не опасаться при этом репрессий;
- принять предложение Совета Европы о помощи при расследовании случаев похищения и исчезновения людей в Чечне, включая сюда и создание криминологической лаборатории в Грозном.

6. КОНСУЛЬТАЦИИ И КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОФИЦИАЛЬНЫХ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ СТРУКТУР, МЕЖДУНАРОДНЫХ АГЕНТСТВ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

6.1. Рекомендации Представителя

Правительству в кооперации с ООН, спонсорами и НПО следует:

- организовать проведение консультаций с вышеперечисленными партнерами с целью выработать единую стратегию в деле помощи ВПЛ, чтобы облегчить их положение в РФ;
- улучшить стратегию определения потребностей ВПЛ в Чечне и примыкающих к ней регионах;
- работать в тесном взаимодействии с гражданским обществом, особенно с теми НПО, которые занимаются проблемами ВПЛ и помогают им.

6.2. Выполнение рекомендаций

Консультации

После визита Представителя в РФ правительство быстро отреагировало на одну из его рекомендаций – организовать встречу консультативного характера по вопросу о ВПЛ. Представитель приветствовал тот факт, что первое рабочее заседание по этой теме состоялось уже 9-го февраля 2004 года, и выражал надежду на продолжение подобного рода консультаций.

В апреле 2005 г. в Москве прошла Конференция по проблемам миграции в РФ, учредителями ее были УВКБ ООН, ПЦ «Мемориал» и омбудсмен РФ. Самое активное участие в конференции приняли сотрудники ФМС России, предоставившие участникам встречи все запрашиваемые материалы. Конференция консенсусом приняла итоговый документ, в котором, в частности, содержится рекомендация принять специальное законодательство, защищающее права лиц, перемещенных внутри страны, руководствуясь Руководящими принципами ООН по внутренне перемещенным лицам. Однако активный консультационный процесс не оказывает существенного влияния на положение ВПЛ в России, поскольку решения принимаются на другом, в настоящее время недоступном для сотрудничества, уровне. НПО намерены продолжать процесс консультаций, организуя совещания и круглые столы.

Официальные структуры по защите прав человека

Комиссия по правам человека при Президенте РФ, преобразованная в ноябре 2004 г. в Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, в сотрудничестве с правозащитными организациями с 2002 г. наблюдает за развитием ситуации в ЧР.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации, данным им после встречи с Комиссией по правам человека при Президенте Российской Федерации 10 декабря 2002 года, рабочая группа, сформированная из числа членов Комиссии (Э.А. Памфилова, Л.М. Алексеева, С.А. Ганнушкина), неоднократно выезжала в Чеченскую Республику и Республику Ингушетию для ознакомления с ситуацией в местах временного размещения ВПЛ из Чеченской Республики. Непосредственное участие в работе группы принимали Министр Российской Федерации С.В. Ильясов и Первый заместитель начальника ФМС России И.Б. Юнаш. Рабочая группа выпустила согласованный с официальными лицами отчет, что позволило сделать ликвидацию лагерей несколько менее болезненной для ВПЛ.

Через Совет при Президенте и Уполномоченного по правам человека в РФ удастся получить ответы от официальных лиц по вопросам, связанным с нарушениями прав человека в ЧР. Однако надо отметить, что

оказывать существенное влияние на происходящее там уже не удастся ни этим двум государственным структурам, ни правозащитным НПО.

Международные агентства

Целый ряд международных гуманитарных организаций вносят свой вклад в дело помощи ВПЛ на Северном Кавказе, координируя свои действия с действиями российских НПО и правительства.

УВКБ ООН активно включено в решение проблем ВПЛ из ЧР и граждан, возвращающихся на ее территорию. С самого начала военных действий УВКБ ООН приняло на себя организацию помощи ВПЛ в тесном взаимодействии с российскими и международными НПО. С 1995г. УВКБ начало финансировать российские НПО, работающие с ВПЛ в лагерях Ингушетии, где была организована регулярная продовольственная помощь и раздача одежды. В офисах УВКБ на Северном Кавказе – сначала во Владикавказе, а позже в Назрани и Грозном – проводят регулярные консультации с НПО по проблемам их работы с ВПЛ как гуманитарной, так и правовой. Такие же консультации проводятся в Москве. УВКБ помогает создавать локальные НПО для работы в зонах конфликта, затем эти организации продолжают работать под его руководством. В своей работе УВКБ опирается на хорошо известные российские НПО, которые работают на Северном Кавказе уже много лет. УВКБ выступает в качестве посредника и помогает выстраивать взаимоотношения сотрудничества между НПО и государственными структурами в том же духе, что и сотрудничество самого УВКБ с государством. Кроме того, УВКБ ООН регулярно проводит семинары, круглые столы, конференции, в том числе и международные, на которых обсуждается развитие событий, проблемы и механизмы защиты ВПЛ из Чечни. УВКБ считает, что его умение работать с властями и в особенности с властями Чечни, существенно возросло за последние два года.

К сожалению, проблемы ВПЛ из Пригородного района Северной Осетии не находились в сфере интересов УВКБ ООН до последнего времени. Обращение к этим проблемам и привлечение средств для их решения может способствовать существенному продвижению к успешному урегулированию этого конфликта.

Другие агентства ООН также тесно сотрудничают с НПО на Северном Кавказе, особенно активно действует Управление по координации гуманитарной помощи. Отметим, что НПО были вовлечены в составление Межучрежденческого плана работы в условиях переходного периода на Северном Кавказе на 2006 г. С ними проводилась серия консультаций, они принимали участие, а иногда и возглавляли отдельные рабочие группы по разработке стратегии по гуманитарным проблемам, таким как образование, здравоохранение и санитария и пр. Существуют также и механизмы для координации деятельности международных агентств и НПО, работающих в разных секторах на Северном Кавказе

Международные агентства сообщают, что, в общем, представители правительства на Северном Кавказе как на федеральном, так и местном уровне, проявляют добрую волю к тому, чтобы консультироваться и работать вместе с ними. Несмотря на продолжающиеся мелкие придирки со стороны некоторых ведомств, международные агентства считают, что за те два года, что прошли с тех пор, как Представитель выпустил свой доклад, положение несколько улучшилось. Местные власти тоже пытались консультироваться с ВПЛ при составлении своих планов. Так, например, в 2005 году правительство Чечни на своем совещании заявило, что следовало бы более плотно вовлекать самих ВПЛ в принятие решений, затрагивающих их интересы⁷⁰.

В 2004 российские власти ясно дали понять международным агентствам, что они не хотят более, чтобы Совместный призыв по Северному Кавказу от лица ООН (САР) имел место. У большинства гуманитарных агентств и главных доноров создалось впечатление, что это решение было принято скорее под давлением неких политических сил, чем по собственной воле. Они считают, что в преддверии председательства в саммите восьмерки 2006 года российские власти не хотели иметь имидж получателя гуманитарной помощи в большом объеме, так как они стараются создать впечатление, что в Чечне идет процесс возвращения к нормальной жизни. По предложению ООН правительство и международные агентства создали объединенную миссию для изучения положения на Северном Кавказе, которая пришла к

⁷⁰ Report of the Protection of Civilians Workshop, Nazran, 1-2 March 2005, UNHCR, page 4.

заклучению, что регион по-прежнему нуждается в гуманитарной помощи. В свете сказанного ООН и правительство согласились заменить Совместный призыв «Межучрежденческим планом работы в условиях переходного периода на Северном Кавказе на 2006 год»⁷¹. На самом деле Межучрежденческий план мало чем отличается от Совместного призыва по Северному Кавказу от лица ООН, изменилось только название. Межучрежденческий план создавался при участии тех НПО, чьи программы составили часть заявок на финансирование в размере 88 миллионов американских долларов. Программы этого плана предусматривают продолжение тех видов деятельности, которые входили в программы CAP. Авторы нового плана полагают, что «в текущем году потребность в гуманитарной помощи и защите остается такой же, как и в 2005, а, возможно, стала и несколько больше»⁷².

Одновременно составители Межучрежденческого плана осознают, что в дополнении к гуманитарной помощи, донорам необходимо также содействовать и восстановлению и реконструкции региона. И потому Межучрежденческий план включает в себя новые секторы, такие как экономическая инфраструктура и управление, и предусматривает возрастание роли Агентства ООН по развитию. Наличие этих новых задач объясняет причину, по которой бюджет нового плана был увеличен по сравнению с бюджетом 2005 года на 30%. Гуманитарные агентства внимательно наблюдают за тем, как отзовутся доноры на появление новых просьб о спонсировании восстановления региона. Некоторые НПО выразили озабоченность тем, что нынешний план будет способствовать стратегии «авралов», в ходе реализации которой уязвимые ВПЛ могут остаться без надлежащей помощи еще до того, как стабилизируются условия их жизни. Некоторые российские НПО отмечают понижение интереса доноров к России за последние два года. Тем не менее, основные гуманитарные агентства и доноры заверяют, что интерес их к региону остается достаточно прочным, они напомнили, что программы для Северного Кавказа в 2005 попали в число тех, кто получил самое лучшее финансирование в 2005 году.

Международные агентства выражают тревогу по поводу того, что, несмотря на существенную помощь и усилия по защите ВПЛ, у правительства так и не появился осмысленный план или стратегия для решения проблем Северного Кавказа или ВПЛ⁷³. Кажется, что основную свою цель российское правительство видит в том, чтобы побудить или вынудить ВПЛ вернуться на прежнее место проживания, вместо того чтобы создать для них дополнительные возможности или попытаться посмотреть в корень проблемы и обеспечить людям при возвращении безопасность и достойную жизнь. Более того, некоторые агентства в частных беседах обвиняют правительство в том, что оно не берет на себя ответственности за оказание даже основных жизненно важных услуг ВПЛ, таких, как обеспечение их водой или медицинской помощью.

Неправительственные организации

За последние два года сотрудничество правительственных структур и НПО стало более трудным. Так в апреле 2004г. была ликвидирована Правительственная комиссия по миграционной политике, консультативный орган, куда входили пять представителей неправительственных структур. Не был образован экспертный совет при ФМС России, создание которого обсуждалось в 2001 г. Во второй половине 2005г. сотрудничество с ФМС России усложнилось. Возможно, это связано с тем, что новый руководитель этого ведомства, назначенный 20 июля 2005г., еще не окончательно вошел в курс дела.

В начале 2006 года Президент РФ издал новый закон, регулирующий деятельность местных и международных НПО на территории РФ. Закон вступил в силу в апреле 2006. Он дает в руки правительства новые рычаги для управления НПО и давления на них. Этот закон вызвал большую критику со стороны НПО. Они убеждены, что власти начнут использовать отдельные статьи нового закона для вмешательства в их работу и даже для того, чтобы закрыть их. В число тех, кто высказывает такие опасения, входят и НПО, занятые гуманитарными и правозащитными проблемами ВПЛ на Северном Кавказе. Гуманитарные международные агентства тоже озабочены возможным применением нового закона. Особенные опасения внушает им мысль о том, что местные власти смогут интерпретировать его так, чтобы затруднить работу как международных агентств, так и их местных партнеров. Они станут внимательно наблюдать за тем, как именно, этот закон будет реализовываться. ПАСЕ выразила озабоченность по поводу того, что новый российский закон о деятельности НПО не соответствует стандартам Совета Европы⁷⁴.

⁷¹ Межучрежденческий план работы в условиях переходного периода на Северном Кавказе на 2006, декабрь 2005 г..

⁷² Ibid., с. 4.

⁷³ Ibid., с. 6, 7.

⁷⁴ «Human rights violations in the Chechen Republic: the Committee of Ministers' responsibility vis-à-vis the Assembly's concerns», Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution 1733 of 25 January 2006.

7 февраля 2006 года в офис ООН в России поступило письмо от заместителя премьер-министра Чеченской республики, в котором было сказано, что Датскому совету по беженцам (DRC) было рекомендовано приостановить деятельность своих сотрудников в Чечне, в основном по соображениям их собственной безопасности, в связи с волной негодования, которая поднялась в республике после опубликования в датской газете карикатур с изображением пророка Магомета⁷⁵. Правда, сам Датский совет не получил никакого официального уведомления о том, что ему следует приостановить свою деятельность. Тем не менее, после получения письма из офиса ООН он временно приостановил работу в Чечне. Датский совет по беженцам одна из самых больших гуманитарных организаций на территории Северного Кавказа и основной партнер ООН в этом регионе. Его персонал состоит из 300 сотрудников, а бюджет на 2006 год достигает величины 18,6 миллионов американских долларов. Датский совет распределяет продовольствие среди 195 000 человек, в основном это ВПЛ, и, кроме того, оказывает населению множество других услуг⁷⁶. Прекращение его деятельности на долгий срок принесет много трудностей в жизнь очень большого числа людей. По свидетельству прессы Представитель Президента РФ в Южном федеральном округе обратился в прокуратуру с просьбой дать оценку действиям чеченского правительства, которые привели к приостановке работы Датского совета по беженцам. В конце февраля 2006 официальные лица из правительства Чечни выступили с более взвешенными заявлениями по поводу статуса Датского совета по беженцам, и работа совета возобновилась.

Важное замечание/дальнейшие рекомендации

Создана прочная основа для совместной работы правительственных агентств, международных организаций и НПО по защите прав и благосостояния ВПЛ на Северном Кавказе. Прделана отличная работа. Тем не менее, до сих пор существуют проблемы и недостатки, которыми следует заниматься. Официальные правозащитные структуры оказались неэффективными при решении наиболее серьезных проблем в деле защиты прав человека на Северном Кавказе или защиты прав ВПЛ.

Правительству следует:

- восстановить распущенные структуры для консультаций по проблемам ВПЛ, в частности экспертный Совет при ФМС России и смешанные рабочие группы по главным проблемам, составленные из представителей правительственных учреждений и НПО;
- выполнить рекомендации конференции по миграции в РФ 2005 года, чтобы провести специальный закон, который защищал бы права ВПЛ в соответствии с Руководящими Принципами по внутренним перемещениям;
- создать условия для осуществления эффективного мониторинга положения на Северном Кавказе как официальными правозащитными структурами, так и НПО;
- обеспечить конструктивное взаимодействие между гражданскими властями, силами безопасности и НПО с целью создать между ними партнерство для защиты прав ВПЛ;
- гарантировать, что новый закон об НПО не будет использоваться против тех организаций, которые помогают ВПЛ или проводят мониторинг за соблюдением прав ВПЛ на Северном Кавказе;
- гарантировать, что главным гуманитарным организациям, таким, как Датский совет по беженцам, не будут мешать в их работе с ВПЛ.

Международным организациям и особенно УВКБ ООН следует:

- продолжать финансировать программы, нацеленные на обеспечение нужд ВПЛ на Северном Кавказе.

⁷⁵ Офис ООН в РФ. Пресс-релиз, 7 февраля 2006.

⁷⁶ См. Межучрежденческий план работы в условиях переходного периода на Северном Кавказе на 2006, декабрь 2005 г., с. 57-59, и отчет миссии Датского совета по беженцам на Северном Кавказе, январь 2006.

7. РАЗРЕШЕНИЕ КОНФЛИКТОВ

7.1 Рекомендации Представителя

Всем сторонам:

- заняться фундаментальными проблемами перемещения, путём интенсификации открытых и конструктивных усилий, направленных на мирное разрешение конфликтов

7.2 Выполнение рекомендаций

Можно отметить, что в РФ действует политическая установка - отказываться от любых переговоров со сторонами, стоящими на позициях независимости Чечни. Все оппозиционные федеральным властям силы обвиняются в преступных намерениях и терроризме. В сущности, позиция правительства такова – конфликт окончен, а законное, выбранное населением правительство восстанавливает в Чечне мир и нормальную жизнь. Так, например, в январе 2006 года на Ассамблее Совета Европы российская делегация заявила, что в Чечне нет войны, там имеет место только «терроризм в крупном масштабе»⁷⁷.

Эта позиция российского правительства во многом расходится с тем, что реально происходит в Чечне. Даже Межучрежденческий план - весьма мягко составленный документ - рисует очень мрачную картину.

«Несмотря на некоторое улучшение ситуации в Чечне в 2005, в частности в том, что касается безопасности, общий уровень незащищенности людей в этой республике остается высоким, а в настоящее время возникла тенденция к возрастанию напряженности в соседних с Чечней республиках. Преступная деятельность, стычки между вооруженными группами и силами безопасности, серьезные нарушения прав человека происходят ежедневно в устойчивой атмосфере безнаказанности. Бомбардировки, стычки, зачистки, заказные убийства и похищения остаются источником человеческих страданий и препятствуют возрождению Чечни. Гражданское население слишком часто оказывается жертвой этих преступлений. Хотя число исчезновений и снизилось, это явление по-прежнему существует на недопустимо высоком уровне. пытки, похищение людей, и внесудебные расправы, незащищенность делают восстановление и реконструкцию Чечни проблематичными. Все это также препятствует возвращению ВПЛ как тех, кто проживает вне республики, так и тех, кто остается там в качестве перемещенного лица. Такая ситуация делает ВПЛ уязвимыми, поскольку жизнь их протекает в атмосфере коррупции, распространения оружия, произвольных арестов и полного отсутствия защиты. Коррупция, nepотизм и монополизация власти региональными руководителями замедляют развитие и ведут к нарастанию экстремизма»⁷⁸.

Более того, международные организации считают, что выборы президента и парламента в Чечне были далеки от международных стандартов, вследствие чего возникает вопрос о представительности чеченского парламента⁷⁹.

Отвергая наличие политического конфликта, правительство подрывает попытки наладить диалог между властью и оппозиционными группами в Чечне. Прогресс в деле мирного политического решения конфликта в значительной мере будет зависеть от желания правительства сделать различие между понятиями терроризм и сепаратизм. Защита сепаратизма вовсе не обязательно включает в себя поддержку произвола и террора. Разрешив существование мирной политической оппозиции - даже если ее участники имеют сепаратистские взгляды - правительство получит хотя бы потенциальную возможность иметь партнера для переговоров для политического решения вопроса. При нынешнем же подходе к проблеме, трудно представить себе, как бы мог возникнуть эффективный диалог на тему о мирном решении конфликта.

Европейские структуры продолжают публично призывать к переговорам для улаживания конфликта в Чечне. Практически же они в той или иной степени отказались от попыток добиваться мира перед лицом непрекращающегося противодействия и давления со стороны российского правительства. Организация

⁷⁷ «Чечня: Европа критикует Москву», Кавказская информационная служба, Институт по освещению проблем войны и мира, 2 февраля 2006 г, http://www.iwpr.net/?p=crs&s=f&o=259543&arc_state=hruiacs2006.

⁷⁸ См. Межучрежденческий план работы в условиях переходного периода на Северном Кавказе на 2006, декабрь 2005 г., с.11-12.

⁷⁹ См. например, "European Parliament resolution on Chechnya after the elections and civil society in Russia" of 19 January 2006, P6_TA-PROV 2006(26), где выражается сожаление по поводу того, что «во время подготовки и проведения парламентских выборов в Чечне была упущена возможность наладить процесс по-настоящему политический и демократический, в который были бы вовлечены все слои чеченского общества».

по безопасности и сотрудничеству в Европе отказалась от попыток миротворчества в Чечне в начале 2003 года и закрыла свою группу помощи. Совет Европы осознал, что его мониторинг ситуации с правами человека в Чечне практически остановился, начиная с весны 2004 года⁸⁰. А в январе 2006 Европейский Парламент принял резолюцию, в которой еще раз подтверждается, что «военное разрешение конфликта в Чечне невозможно», и предлагается «начать реальный мирный процесс на основе диалога между всеми демократическими элементами чеченского общества»⁸¹. Парламент обратился в Совет Европы и к его президенту с просьбой предпринять дальнейшие усилия и помочь России найти мирное решение конфликта, воспользовавшись при этом посредничеством Совета Европы. Выступая в парламенте Чечни в феврале 2006 года, Комиссар по правам человека Совета Европы Альваро Хиль-Роблес сказал, обращаясь к законодателям, что время для политического решения конфликта пришло⁸². Он также напомнил своим слушателям, что в Чечне невозможно будет добиться мира до тех пор, пока в ней не воцарятся закон и ответственность за похищение людей.

Несмотря на то, что международные агентства включили в Межучрежденческий план некоторые виды деятельности, направленные на установление мира и толерантности, они не связывают их напрямую с разрешением конфликта.

Осетино-ингушский конфликт фундаментально отличается от конфликта в Чечне и потому может оказаться более поддающимся решению. Так, например, военная стадия конфликта в 1992 году оказалась недолгой, и вооруженное противостояние с тех пор не возобновлялось. Во-вторых, в этом конфликте не было такой составляющей, как сепаратистское движение. В настоящее время ситуация в Осетии снова привлекает к себе внимание, что может способствовать ее решению. К сожалению, на настоящий момент не действует Общественный Совет, созданный при офисе Южного Федерального округа. Этот Совет смог бы оперативно отреагировать на ситуацию и дать толчок процессу переговоров.

Важное замечание/дальнейшие рекомендации

Прочное и долговременное решение проблем ВПЛ потребует исследовать основные причины перемещения, причины, имеющие, безусловно, политический характер. Движущей силой этого процесса должно быть правительство.

Правительству следует:

- рассматривать и поощрять все возможные способы политического решения конфликта в Чечне;
- разрешить появление мирной политической оппозиции в Чечне;
- пересмотреть свою позицию и разрешить доступ международных посредников к решению конфликта;
- Что касается Северной Осетии, то здесь следует интенсифицировать обсуждение проблем ВПЛ и их возвращения в Пригородный район.

⁸⁰ «Human rights violations in the Chechen Republic: the Committee of Ministers' responsibility vis-à-vis the Assembly's concerns», резолюция ПАСЕ 1733 от 25 января 2006.

⁸¹ «European Parliament resolution on Chechnya after the elections and civil society in Russia» of 19 January 2006, P6_TA-PROV(2006)0026.

⁸² «Human rights violations in the Chechen Republic: the Committee of Ministers' responsibility vis-à-vis the Assembly's concerns», резолюция ПАСЕ 1733 от 25 января 2006.

Правозащитный центр «Мемориал»

Мемориал – базирующаяся в Российской Федерации неправительственная просветительская ассоциация. Большая часть ее деятельности посвящена защите прав человека. Правозащитный центр «Мемориал» (ПЦ «Мемориал») был создан в 1991 с целью организовывать и координировать правозащитную работу. Его юридическая правозащитная сеть «Миграция и право» оказывает бесплатную правовую помощь и дает консультации беженцам и вынужденным мигрантам на всей территории РФ.

Центр мониторинга за внутренними перемещениями

Центр мониторинга за внутренними перемещениями Норвежского совета по беженцам (IDMC), основанный в 1998 году Норвежским советом по беженцам - ведущая международная организация, осуществляющая мониторинг за перемещениями, вызванными конфликтами, в мировом масштабе. Деятельность Центра помогает защищать и поддерживать миллионы людей по всему миру, тех кто был вынужден стать перемещенным лицом в собственной стране из-за разразившихся там конфликтов или нарушения прав человека.

Находящийся в Женеве Центр по мониторингу за внутренними перемещениями по просьбе ООН создает в онлайн-режиме базу данных и выдает информацию и анализ по внутренним перемещениям в 50 странах мира. На основе этого мониторинга и сбора данных Центр способствует долговременному решению проблем внутренне перемещенных лиц в соответствии с международными стандартами. Кроме того IDMC проводит тренинги с целью дать возможность местным акторам адекватно реагировать на проблемы перемещенных лиц. Центр сотрудничает на местах и в международном масштабе с гражданским обществом и поддерживает его инициативы.