
amnesty international

Азербайджан

Перемещение с последующей
дискриминацией: тяжёлое
положение внутренне
перемещённого населения

Краткое изложение доклада



СОДЕРЖАНИЕ

Введение	1
Внутреннее перемещение в Азербайджане.....	3
Правовые стандарты.....	4
Право на свободное передвижение	5
Право на достаточное жилище.....	7
Новые посёлки.....	7
Принудительные выселения в городских районах.....	9
Право на здоровье.....	10
Право на труд.....	11
Безработица в новых посёлках.....	11
Заключения	13
Рекомендации	15

Азербайджан

Перемещение с последующей дискриминацией – тяжёлое положение внутренне перемещённого населения

Краткое изложение доклада

Введение

«Мы не существуем, это же не жизнь. Мы готовы жить с карабахскими армянами и не забыли свою историческую родину. Но мира нам не видать по крайней мере лет десять, поэтому мы хотим жить в достойных условиях сейчас».

Аяз, вынужденный переселенец из города Джабраила, уже 14 лет живёт в Сумгаите, что неподалёку от азербайджанской столицы Баку. Ему за пятьдесят, и он вместе с женой и взрослыми сыновьями занимает комнату размером в пять на три метра в бывшем студенческом общежитии. В том же коридоре расположено примерно 12 комнат, в которых живут 30 семей, причём в некоторых ютятся до 10 человек. Комната Аяза набита сумками и коробками, то есть всем, что может понадобиться растущей семье. Он обратился к муниципальным властям с просьбой об улучшении жилищных условий, но при этом сказал:

«государство никогда не интересовалось проблемами вынужденных переселенцев, живущих в Баку. Мы ничего не слышим от государства, поэтому выходит, что переселенцы просто сами берут себе муниципальную землю вокруг Сумгаита. А потом к нам приходят и говорят, вы здесь временно, вы не можете получить тут землю».

Эльмар, вынужденный переселенец из Кельбеджарского района, отмахивается от идеи возвращения. Он сказал Amnesty International: *«Я бы с удовольствием лишился статуса переселенца. Хватит правительству меня обманывать, что я смогу вернуться. Столько людей уже умерло с тех пор как переселились, и им нечего оставить потомкам. Это моё дело – возвращаться мне или нет».*

Несмотря на то что Азербайджан стал центром экономического развития региона, ситуация с экономическими и социальными правами для сотен тысяч человек, ставших вынужденными переселенцами в начале 1990-х годов, почти не улучшилась. Amnesty International призывает государство и международное сообщество предпринять действия, направленные на разрешение ситуации.

Правительство Азербайджана совместно с международными организациями приняло меры, направленные на удовлетворение минимальных базовых требований для внутренне перемещённого населения. В их числе строительство новых жилых посёлков, продовольственная помощь, выделение земельных участков, подъёмные выплаты и налоговые льготы. Тем не менее Amnesty International полагает, что в условиях длительного перемещения этих мер недостаточно, чтобы гарантировать постепенное осуществление экономических и социальных прав внутренне перемещённых лиц в

соответствии с требованиями норм международного права в области прав человека. Более того, организация озабочена тем, что система политики и обычаев способствует фактической дискриминации и сегрегации внутренне перемещённого населения. Такое положение вещей усугубляет и без того серьёзные проблемы, вызванные перемещением, и служит продлению социальной изоляции вынужденных переселенцев.

В Азербайджане, расположенном на Южном Кавказе, внутренне перемещённые лица составляют крупнейшую долю населения в мире. В результате территориального конфликта в Нагорном Карабахе и прилегающих районах 1991-1994 годов порядка 600 000 азербайджанцев уже более десятка лет являются вынужденными переселенцами. По этнической принадлежности они азербайджанцы, проживавшие в бывшей Нагорно-Карабахской автономной области, армянское население которой требует независимости от Азербайджана, а также семи прилегающих к ней азербайджанских областей, целиком или частично оккупированных армянскими войсками с начала 1990-х годов.

В соответствии с нормами международного права в области прав человека и азербайджанского законодательства, внутренне перемещённые лица пользуются той же юридической защитой и правами, что остальные граждане. Между тем в Азербайджане нарушаются их права на свободное передвижение, достойное жилище, охрану здоровья и труд. В совокупности эти нарушения составляют целую систему дискриминирующих мер в отношении перемещённых лиц. Практика дискриминации и сегрегации мешает вынужденным переселенцам стать частью местных сообществ и лишает их желания интегрироваться. Таким образом, перемещённым лицам ограничивают возможность выбора интеграции или переселения в другие районы страны как альтернатив возвращению в случае достижения мирного соглашения.

Международные организации сокращают долю участия в программах поддержки внутренне перемещённого населения в Азербайджане, оставляя его в руках государства. Ключевым аспектом политики азербайджанских властей с 2001 года был вывоз перемещённых лиц из пунктов чрезвычайной помощи и размещение их в новых специально построенных посёлках в различных уголках страны. В то же время политика расселения омрачается тем, что с переселяемыми при этом не консультируются. Внутренне перемещённые лица практически не имеют возможности повлиять на процесс принятия решений, непосредственно затрагивающих их. С жителями посёлков не консультируются по поводу мест расположения нового жилья, расселяя их в отдалённых районах либо в других неподходящих местах, где отсутствует необходимая инфраструктура для поддержания общественной жизни. Перемещённые лица, живущие в городских районах, сообщают о том, что городские власти оставляют их без внимания. Несмотря на то что у них больше возможностей найти работу в условиях городской экономики, их особо остро касается проблема нехватки жилья.

Amnesty International не занимает какой-либо позиции относительно разногласий по поводу территории Нагорного Карабаха. Все внутренне перемещённые лица имеют право на достойное и безопасное возвращение в исходные места проживания, однако не в ущерб праву на интеграцию и переселение в другую часть страны.

Организация озабочена тем, что текущие ограничения на пользование правами на свободное передвижение, достойное жилище, здоровье и труд способствуют дискриминирующей практике в отношении внутренне перемещённых лиц в Азербайджане и приводят к их сегрегации. Некоторые из этих обычаев, по всей видимости, преследуют цель удерживать внутренне перемещённых лиц в рамках отдельного сообщества и оправдываются должностными лицами на том основании, что меры должны носить «временный» характер до окончательного возвращения переселенцев в места довоенного проживания. Тем не менее, учитывая давность перемещения, длящегося уже около 14 лет, и растущие доходы от продажи нефти, Азербайджан несёт обязательство обеспечить реализацию более чем минимального уровня основных прав для внутренне перемещённых лиц. Принимаемые меры, возможно, были бы вполне уместны в условиях экстренной ситуации, однако на сегодня они не достаточны.

Amnesty International призывает правительство Азербайджана и международное сообщество решить проблемы:

- ограничения прав на свободу передвижения, которые особенно неблагоприятно сказываются на положении внутренне перемещённых лиц;
- дискриминации и сегрегации в отношении внутренне перемещённых лиц;
- ограниченных возможностей внутренне перемещённых лиц пользоваться основными экономическими и социальными правами, в том числе правом на достойное жилище, охрану здоровья и труд.

Настоящий документ и рекомендации являются кратким изложением более подробного доклада под названием «Азербайджан: перемещение с последующей дискриминацией: тяжёлое положение внутренне перемещённого населения» (Azerbaijan: Displaced then discriminated against - the plight of the internally displaced population) (индекс AI: EUR 55/010/2007).

Внутреннее перемещение в Азербайджане

Конфликт по поводу территории Нагорного Карабаха является одним из нескольких конфликтов между меньшинством и большинством, которые произошли между федеральными единицами Советского Союза из-за разногласий по поводу суверенитета. В результате конфликта в период между 1988 и 1994 годами свыше 700 000 азербайджанцев оказались перемещены из Нагорного Карабаха и прилегающих к нему семи областей. Несмотря на продолжающийся мирный процесс, организованный под эгидой Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, ни одно из предложений конфликтующие стороны не удовлетворило.

По данным азербайджанского Государственного комитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев, опубликованным в 2005 году, общее число вынужденных

переселенцев в Азербайджане составило 686 586 человек.¹ В 2004 году Верховный комиссар ООН по делам беженцев (ВКБ) привёл число внутренне перемещённых лиц «вызывающих тревогу УВКБ» в 578 545 человек.

Уровень бедности среди внутренне перемещённых лиц (особенно в сельских районах) выше, чем среди остального населения, и, как следствие, они в значительной мере по-прежнему полагаются на субсидии и гуманитарную помощь. В 2004 году Мировая продовольственная программа ООН сообщила, что четверть перемещённого населения по-прежнему полагается на продовольственные пайки.² По причине таких факторов, как бедность, состояние здоровья и финансовая зависимость от государственных пособий, вынужденные переселенцы неизменно живут хуже, чем остальное население. Дети внутренне перемещённых лиц получают образование худшего качества, нередко посещая школу посменно, вне обычных часов обучения, причём более высокий процент учащихся оставляет школу, не закончив образования. Несмотря на то что точные данные о трудоустройстве переселенцев получить трудно, большинство источников сходятся во мнении, что показатели безработицы и недостаточного трудоустройства несоразмерно выше среди перемещённых лиц.

В то время как здравоохранение, трудоустройство и жилищное обеспечение являются проблемой и для других граждан Азербайджана, перемещённые лица не могут воспользоваться теми же механизмами решения этих проблем, такими как продажа активов или возделывание садовых участков. Результаты исследований, проведённых различными международными организациями, свидетельствуют о том, что ситуация многих вынужденных переселенцев ухудшилась, поскольку с ростом семей продовольственные пайки остались теми же.

Правовые стандарты

Соглашения в области прав человека, участником которых является Азербайджан, требуют уважать и защищать без какой-либо дискриминации права внутренне перемещённых лиц на жизнь, достойный жизненный уровень, в том числе на достаточное питание, воду и жильё, а также на наивысший достижимый уровень здоровья. Эти правовые положения обеспечивают жизненно важную юридическую базу для защиты прав внутренне перемещённых лиц.

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) подчёркивается, что государствам надлежит принимать меры для

¹ «Сведения о почти 1 миллионе беженцев и вынужденных переселенцев, появившихся в результате проводимой в Армении этнической чистки и оккупации вооружёнными силами Армении 20 процентов территории Азербайджана» (Баку: Государственный комитет по делам беженцев и вынужденных переселенцев, 2005 г.), стр. 10.

² Мировая продовольственная программа, «World Hunger: Azerbaijan», октябрь 2004 г., цитируется по документу Norwegian Refugee Council/Global IDP Project, *Profile of Internal Displacement: Azerbaijan* (2005), который можно скачать по адресу: <http://www.idpproject.org>, стр. 45.

постепенной реализации прав, предусмотренных данным Пактом, которые включают права на достаточное жилище, воду, санитарно-гигиенические условия и право на наивысший достижимый уровень здоровья. Согласно статье 2(1) МПЭСКП, каждое участвующее в Пакте государство обязуется обеспечить *«постепенно полное осуществление»* экономических, социальных и культурных прав *«в максимальных пределах имеющихся ресурсов»*, в том числе в порядке международной помощи. Неотложные обязательства включают осуществление этих прав без какой бы то ни было дискриминации, приоритет *«основного минимального»* объёма этих прав, а также целевые меры для тех, кто находится в особо уязвимом положении.

Руководящие принципы ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны – свод норм международного права в области прав человека, гуманитарного и беженского права – также указывают на обязательства азербайджанского правительства в этой области.

Конституция Азербайджана гарантирует ряд основных прав и свобод, в том числе право на жизнь, физическую и психическую неприкосновенность личности, свободу передвижения, объединений и участия в политической жизни, а также свободу от дискриминации. Статья 25.3 гарантирует равенство прав и свобод для всех независимо от *«расы, национальности, религии, языка, пола, происхождения, имущественного или служебного положения, убеждений, принадлежности к политическим партиям, профсоюзам и другим общественным объединениям»*; статьи 35, 38, 41 и 42 гарантируют права на труд, социальное обеспечение, охрану здоровья и образование. Данные конституционные гарантии подробнее оговариваются в других законодательных актах.

Ключевым законодательным актом о внутренне перемещённых лицах является закон Азербайджанской Республики *«О статусе беженцев и вынужденных переселенцев»*, принятый 21-го мая 1999 года. Он предусматривает ряд мер неотложной гуманитарной помощи, в том числе бесплатный проезд от и до места временного проживания; бесплатную медицинскую помощь и продукты повседневного рациона для лиц пожилого возраста, детей, малообеспеченных лиц и утративших кормильца семей; единовременные выплаты и другую помощь государства; возбуждение вопроса о возмещении причинённого материального и другого ущерба; а также признание права на возвращение на прежнее место жительства.

Право на свободное передвижение

«Все хотят прописку в Баку, а получить её тяжело именно потому, что все хотят сюда приехать. Вот власти сюда людей и не пускают, дают право на льготы только по месту прописки. Получается, что часть семьи остаётся там, а мужчины приезжают сюда работать».

Перемещённый азербайджанец, Баку.

Сохраняющаяся система регистрации по месту жительства, называемая русским термином прописка, является нарушением права внутренне перемещённых лиц в Азербайджане на свободное передвижение и выбор места жительства. Эти права закреплены нормами международного права. Кроме того, ограничения, возникающие вследствие применения системы регистрации, затрудняют возможности пользоваться социальными услугами.

Система прописки, унаследованная Азербайджаном и другими постсоветскими государствами, разработана для контроля над передвижением населения в пределах страны и предотвращения неразрешённой миграции. Прописка, то есть штамп во внутреннем паспорте, является разрешением на проживание и требуется для медицинского обслуживания, трудоустройства, получения жилья и многих других социальных услуг. Несмотря на полную официальную отмену системы прописки в Конституции Азербайджана, она по-прежнему упоминается в некоторых законодательных актах, и гражданам Азербайджана всё так же необходимо регистрироваться по месту жительства.

Система имеет особенно негативные последствия для положения внутренне перемещённых лиц. У многих место жительства определилось случайно, поскольку их перерегистрировали на новом месте проживания непосредственно после перемещения. Многие переселились в экономически неразвитые районы центральной части Азербайджана. Поскольку власти ревностно стремятся пресечь отток населения из сельских районов в городские, прописку в крупных городах, особенно в Баку, получить весьма сложно.

Многие внутренне перемещённые лица оказываются в ловушке: они привязаны к месту прописки, чтобы получать продовольственную и другую помощь, и не могут никуда уехать в поисках возможностей трудоустройства. В результате многие семьи оказались разлучёнными, поскольку мужья уезжают работать в Баку без прописки, а остальные родственники остаются по месту регистрации. Многие перемещённые лица, работающие в крупных городах, каждый месяц приезжают по месту прописки, чтобы получить продуктовый паёк.

Нередко вынужденным переселенцам приходится обходить законы, чтобы воспользоваться услугами здравоохранения или устроиться на работу в местах, где они не прописаны, как правило, с помощью взяток. Как следствие, многие платят за услуги, которые должны получать бесплатно.

Изменение прописки, особенно перерегистрация в Баку, – процедура трудоёмкая и окружённая коррупцией. Должностные лица в государственных органах не скрывают того факта, что хотят пресечь приток перемещённых лиц в Баку. Представители международных организаций сообщили Amnesty International о планах правительства вывезти перемещённых лиц из Баку в новые специально построенные посёлки в Сабирабаде и Саатли.³ Должностные лица объяснили суть этой политики Amnesty International, сославшись на резкое увеличение населения в Баку и

³ Из беседы Amnesty International с представителями международных организаций. Баку, июль 2006 г.

последовавшее за ним давление на городскую инфраструктуру и ресурсы. Кроме того, они подчеркнули, что когда вынужденные переселенцы компактно проживают в специально построенных посёлках, то легче вести их учёт и оказывать им поддержку, в то время как в Баку или Сумгаите они «пропадают и занимаются собственным бизнесом и заработками».⁴

Представитель Генерального секретаря ООН по правам лиц, перемещённых внутри страны, заявил, что система прописки «противоречит праву на свободное передвижение и свободу выбора места жительства, закреплённому в статье 12 МПТП и отражённому в руководящем принципе 14».⁵ В Конституции Азербайджана система прописки официально отменена, однако на практике она по-прежнему существует, поскольку продолжает упоминаться в ряде законодательных актов.

Право на достаточное жилище

Несмотря на меры по обеспечению перемещённых лиц долговечным жильём, их право на достаточное жилище не реализуется. В новых посёлках существуют вызывающие тревогу проблемы, в числе которых отсутствие безопасности, отсутствие консультаций, недостаток социальных услуг, отсутствие возможностей трудоустройства, плохое качество построек, отсутствие санитарно-гигиенического обеспечения и отопления, а также отсутствие гарантий против необоснованного выселения. В городских районах перемещённые лица занимают не отвечающее необходимым стандартам жильё в общественных зданиях, а в некоторых случаях сталкиваются с принудительными выселениями.

Продолжительность перемещения означает, что азербайджанские власти больше не могут разумно оправдать ограничение жилья для внутренне перемещённых лиц лишь предоставлением «элементарного крова»⁶, который, возможно, был бы достаточным в условиях неотложной ситуации.

Новые посёлки

Жительница села Ксокали Эльвира была вынуждена оставить свой дом в феврале 1992 года в время боевых действий, в ходе которых были убиты сотни её односельчан. Вместе с двумя сыновьями она бежала в Агдам, но затем вновь оказалась перемещена, когда армянские войска заняли Агдам в 1993 году. После этого она бежала в Баку.

⁴ Из беседы Amnesty International с Телманом Маммедовым, Государственный комитет по делам беженцев и ВПЛ. Баку, 11 июля 2006 г.

⁵ 25 января 1999 г., E/CN.4/1999/79/Add.1, <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/c4b0fea3859395d78025675a0035e2b3?OpenDocument>, параграф 45; 199 (e).

⁶ Принцип 18 Руководящих принципов гласит, что компетентные органы власти предоставляют и обеспечивают перемещённым внутри страны лицам безопасный доступ, помимо прочего, к элементарному крову и жилью.

Прожив несколько лет на частном секторе, она получила жильё в одном из новых посёлков в Геранбойском районе. Эльвире с сыновьями выделили однокомнатный дом; вдобавок к кухне они пристроили ещё две небольшие комнаты за свой счёт. В доме имеется электроснабжение, однако туда не подаются газ и вода, и Эльвире приходится ходить за водой на ближайший ручей. Со дня переезда в дом прошло примерно два года, а со стен осыпается штукатурка, на нескольких стенах появились большие трещины, и в некоторых местах прогнулся пол. По словам Эльвиры, зимой без отопления в доме очень холодно, однако другого выхода, кроме как остаться, она не видит.

Улучшение жилищных условий является ключевым аспектом правительственной программы для внутренне перемещённых лиц. По имеющимся данным, власти уже переселили всех, кто проживал в старых колхозных постройках, и к концу 2007 года планируют переселить людей, живущих в палатках и железнодорожных вагонах. В результате этих инициатив число вынужденных переселенцев, живущих в новых домах, выросло с 10 511 человек в 2003 до 67 799 в 2004 году.⁷ Тем не менее данные исследования за 2004 год говорят о том, что большинство переселенцев по-прежнему живёт в общежитиях и не предназначенных под жильё помещениях. Именно они являются основной группой, на которую нацелена реализуемая программа строительства дополнительных новых посёлков.

На первый взгляд новые специально построенные посёлки в сельских районах выглядят впечатляюще. Аккуратные ряды небольших ухоженных домов с приусадебными участками, организованные по принципу сетки, несомненно, являются значительным улучшением по сравнению с пунктами чрезвычайной помощи (именуемыми в народе «палаточными городками»). В новых домах в таких посёлках не предусмотрена центральная канализация и водопровод, однако для сельских районов Азербайджана это не столь уж необычно. В ряде домов, которые посетили представители Amnesty International, жильцы сами установили ваннные комнаты и водопроводные системы за собственный счёт (в случае переезда эти расходы им не компенсируют). Причём семейная пара получает однокомнатный дом, семья из четырёх человек – двухкомнатный, а семьям из шести человек и более выделяют трёхкомнатный.

Внутренне перемещённые лица не вправе отдавать в дар, продавать и сдавать в аренду дома в подобных посёлках: они остаются собственностью государства. Таким образом, у них нет юридических гарантий против необоснованного выселения, а тот факт, что они не являются собственниками жилья, создаёт дополнительные сложности при смене прописки. По словам должностных лиц, такие меры необходимы, поскольку строительство новых посёлков является «временным решением» проблемы переселенцев. При этом азербайджанские беженцы из Армении, имеющие право получать в собственность и продавать дома, в которых они живут, находятся в совершенно иной ситуации: возвращение беженцев в Армению признано маловероятным. Между тем результатом подобного различия является дискриминирующая система, в рамках которой внутренне перемещённым лицам

⁷ SPPRED, *Progress Report 2003-2004*, стр. 45.

отказывают в гарантиях против необоснованного выселения, полагающихся остальным гражданам Азербайджана и беженцам из Армении.

Признавая факт улучшения жилищных условий по сравнению с палатками и вагонами, жители новых домов тем не менее высказывали различного рода жалобы относительно качества жилья. В частности, они жаловались на разницу между проектными планами и конечным результатом: *«у нас были бы европейские города, если бы [новые посёлки] строились по планам»*. В большинстве новых домов, которые посетили представители Amnesty International, имелись структурные повреждения, иногда серьёзные, из-за плохого качества постройки. В одном случае, о котором рассказали представителям организации, во время поминок по усопшему родственнику в одном из домов провалился пол.

Кроме того, в новых домах нет отопления, несмотря на то что зимой температура в некоторых районах падает до -30°C . При разработке проектов новых домов и их строительстве климатические условия не учитывались.

Как утверждается, одной из причин плохого качества новых построек является то, что власти не оплачивают услуги строительных компаний. Новые посёлки строятся быстро, причём в отдельных случаях, по сообщениям, всего за два месяца. Они нередко возводятся рабочими из числа внутренне перемещённых лиц. Переселенцы в Геранбое, которые работали в составе бригады, строившей новый посёлок, рассказали представителям Amnesty International, что государство не платило зарплату строительным фирмам, поэтому они забирали себе часть строительных материалов в качестве «компенсации». По мнению рабочих, это объясняет плохое качество построек в их городе; сами они получили лишь две трети полагающейся им зарплаты.

Принудительные выселения в городских районах

Перемещённые лица в городских районах сталкиваются с иными проблемами. После перемещения многие семьи нашли кров в публичных зданиях, школах, детских садах, студенческих и других общежитиях, а также в недостроенных многоквартирных домах. Несмотря на то что переселенцы защищены от насильственных выселений президентским указом, на практике выселения всё же имеют место. Amnesty International рассказали об одном случае, когда после перемещения в 1993 году жительница Зангиланского района Мехрибан и её родные заняли небольшой дом в пригороде Баку. Дом принадлежал Министерству обороны и предназначался для военнослужащих. В 1999 году Министерство обороны попыталось забрать дом и подало на Мехрибан в суд. Семья проиграла дело в местном суде, а затем в апелляционном и Верховном суде. Женщину и её родных выселили, выделив им новое жильё в недостроенном многоквартирном доме в пригороде Баку без водопровода, газа и электроснабжения.

С началом строительного бума, особенно в Баку, возник значительный спрос на землю, а также на снос общественных зданий под строительство многоэтажных построек. По имеющимся данным, частные предприниматели скупают подобное

недвижимое имущество у городских властей или государственных организаций, а живущих в них переселенцев в некоторых случаях выселяют без предварительного уведомления, консультаций, возможности обжаловать ордер на выселение, необходимой компенсации и предоставления другого адекватного жилья. Подобного рода выселения явно противоречат принципу о том, что *«Выселения не должны приводить к появлению бездомных лиц или лиц, уязвимых с точки зрения нарушения других прав человека. В тех случаях, когда затрагиваемые лица не способны обеспечить себе средства к существованию, государство-участник должно принять все необходимые меры при максимальном использовании имеющихся ресурсов для предоставления в зависимости от обстоятельств надлежащего альтернативного жилья, расселения или доступа к плодородным землям»*.⁸

Право на здоровье

Керим живёт в Геранбое, в посёлке, отчасти состоящем из новых домов, а отчасти из старых построек, в прошлом принадлежавших армянам. Он был перемещён в 1993 году из Кельбеджара, но жалуется, что переселенцам из Ксокали, проживающим в том же посёлке, выделили новое жильё, а переселенцам из Кельбеджара новых домов не дали. Керим по-прежнему занимает старый дом, в прошлом принадлежавший армянам. К тому же, ему не выделили земельного участка и не выплатили подъёмных. Кроме него, жены и двоих детей, в квартире живёт ещё одна семья, и общее число жильцов составляет восемь человек. Во многих окнах нет стёкол, и все дети в квартире страдают ревматизмом. Семьи подвели электричество от центральной проводки, и открытая электропроводка проходит по стенам и потолку квартиры. У них нет средств на покупку домашней утвари и посуды, и им приходится есть и пить по очереди из того что есть. У дочери Керима Заремы анемия. Юридически Керим имеет право на бесплатное лечение дочери, но на деле она может получить его только в Баку, до которого нужно добираться шесть часов на автобусе. За проезд и лечение ему придётся платить самому.

Перемещённые лица имеют законное право на бесплатное медицинское обслуживание независимо от места жительства. Тем не менее Amnesty International обеспокоена тем, что Азербайджан не отдаёт должного приоритета обеспечению переселенцам по крайней мере минимально необходимого уровня медицинского обслуживания. Это обязательство в рамках международного права в области прав человека требует немедленного выполнения. Несмотря на затраты на базовую инфраструктуру здравоохранения, власти не вложили соответствующих средств в подготовку медицинских работников, что подрывает качество предоставляемых медицинских услуг. По словам государственного должностного лица в новом посёлке в Геранбойском районе, в только что построенной клинике *«оборудование есть, а знаний нет»*. Причиной этому, во-первых, является неофициальный принцип, согласно

⁸ КЭСКП, Замечание общего порядка № 7 – Право на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 МПЭСКП): принудительные выселения (параграф 16), принятое 20-го мая 1997 г. <http://www.hri.ru/docs/?content=docs&id=272>

которому социальное обслуживание перемещённых лиц осуществляется только перемещёнными лицами, а во-вторых – низкая зарплата. Кроме того, средств на поддержку необходимых вспомогательных служб, например, для покупки горючего для машин скорой помощи, выделяется не достаточно. Эти расходы передаются перемещённым лицам. Более того, организация получила сообщения о том, что переселенцам приходится оплачивать медицинские услуги и лекарства, которые должны предоставляться им бесплатно.

В городских районах имеется более широкий спектр услуг здравоохранения и более развитая инфраструктура, однако в новых посёлках лечебная инфраструктура обеспечивает только базовое медицинское обслуживание. Так, жителям палаточных городков предоставляются лишь элементарные медицинские услуги. Для получения услуг здравоохранения, выходящих за рамки базового обслуживания и первой помощи, таких как охрана репродуктивного здоровья, переселенцам приходится ездить на большие расстояния за собственный счёт.

Право на труд

Азербайджан несёт обязательство не препятствовать осуществлению права на труд, а также предпринимать шаги по обеспечению постепенной реализации этого права. В этой связи некоторые аспекты текущей ситуации в Азербайджане вызывают озабоченность. В их числе – сохраняющаяся система прописки; число перемещённых лиц, занятых в неофициальном секторе и теневой экономике, а также расположение посёлков в отдалённых и экономически неразвитых районах страны. Как свидетельствуют статистические данные, перемещённые лица в значительно большей степени, чем остальное население, полагаются на пособия как источник дохода: 8,5% по сравнению с менее чем 0,1%.⁹

Большинство вынужденных переселенцев, приехавших работать из сельских районов в города, не могут поменять прописку, что вынуждает их возвращаться по месту регистрации для получения пособий. Кроме того, система регистрации по месту жительства ограничивает возможности пользования определёнными льготами, предусмотренными для поощрения экономической самостоятельности, такими как льготы по налогу на прибыль для предприятий в сельских районах и сниженный подоходный налог. Однако, эти преимущества перевешивает тот факт, что перемещённые лица сталкиваются с проблемами при получении ссуд в местных банках, поскольку не имеют официальной регистрации.

⁹ SPPRED, *Progress Report*, стр. 46.

Безработица в новых посёлках

«Где мне тут найти работу? Работа есть только в Баку. Даже если здесь работает компания или фирма, то туда берут только родственников. Особенно для молодых людей, работы здесь нет».

Азербайджанец из числа вынужденных переселенцев в Биласуваре.

Проблема поиска работы указывалась в качестве основной большинством жителей новых посёлков, с которыми беседовали представители Amnesty International.

Семья в Биласуваре рассказала организации, что выделенный ей земельный участок позволяет прокормиться, однако для продажи выращиваемых продуктов не хватает. Чтобы свести концы с концами, людям приходится полагаться на государственные пособия. Семьи в новых посёлках получают участки площадью до 1 200 квадратных метров, а в некоторых случаях им также выделяют до одного гектара земли за пределами посёлка. Вместе с тем сельскохозяйственного оборудования для обработки земли им не предоставляют. Единовременной подъёмной выплаты (около 220 долларов США) не достаточно для приобретения тракторов и другого оборудования, и в любом случае эта сумма нередко тратится на получение дипломов, удостоверений личности и оплату других бюрократических услуг.

Трудоустройство в государственном секторе и сельскохозяйственная деятельность являются единственными способами заработать на жизнь в новых посёлках, которые посетили представители Amnesty International. Однако, по словам нескольких переселенцев, без родственников и неофициальных связей трудоустроиться в государственном секторе можно только с помощью взяток. Некоторые перемещённые лица зарабатывают на жизнь неофициальной торговлей мелким товаром, таким как сигареты и напитки, а другие подрабатывают таксистами. Единственной альтернативой для мужчин в составе семей остаётся отъезд в качестве трудящихся-мигрантов в Баку или за границу, в Турцию или Россию; причём в России азербайджанцы и другие выходцы из кавказского региона сталкиваются с систематической дискриминацией и преследованиями со стороны милиции и общества в целом.¹⁰

Решающую роль в проблеме безработицы играет подбор места для строительства новых посёлков. Решения об их расположении принимаются должностными лицами государственных органов в Баку, которые при этом почти не берут во внимание либо не знают, насколько подходящим будет выбранное место. В

¹⁰ Amnesty International рассказала о случаях расизма с применением насилия, направленного, помимо прочего, против представителей этнических групп Южного Кавказа, в докладе под названием «Russian Federation: Violent racism out of control», опубликованном 4-го мая 2006 года. (индекс AI: EUR 46/022/2006). С полным текстом документа (на английском языке) можно ознакомиться по адресу: <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGEUR460222006?open&of=ENGRUS>

любом случае процессы принятия решений не прозрачны и не предусматривают возможности консультаций. Это противоречит требованиям Замечания общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, в котором говорится о необходимости «*широких консультаций со всеми заинтересованными лицами, включая бездомных, лиц, имеющих недостаточное жильё, и их представителей*».¹¹ Должностные лица, принимающие подобные решения, по имеющимся сведениям, не посещают предложенные места строительства. Посёлки строятся в районах, где отсутствует ирригация и транспортное сообщение с соответствующими рынками. В некоторых районах земли неплодородны либо они расположены в пределах досягаемости армянских вооружённых сил.

Расселение перемещённых лиц в отдалённых и неплодородных районах Азербайджана приводит к сегрегации и нарушению их основных прав. Находясь в изоляции от рынков, инфраструктуры и транспортного сообщения, они почти не имеют возможности взаимодействовать с местным населением и жить экономически самостоятельно. По словам азербайджанского правозащитника, новые посёлки являются «*открытыми тюрьмами*», которые неизменно обрекают своих обитателей на положение зависимости от государства.

Заключения

Amnesty International считает, что каждый человек независимо от положения праве рассчитывать на защиту и уважение своих прав. Следовательно, всё население Азербайджана, включая внутренне перемещённых лиц, должно иметь возможность в полном объёме пользоваться правами человека, гарантированными нормами азербайджанского и международного права в области прав человека, без какой бы то ни было дискриминации. Принцип недопущения дискриминации закреплён в статьях 2(1) и 2(2) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) соответственно и признан в Руководящих принципах ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны (принципы 1, 4, 22 и 29). Статья 2(1) МПГПП обязует Азербайджан «*уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства*».

С начала нагорно-карабахского конфликта правительство Азербайджана при содействии международного сообщества стремилось удовлетворить нужды лиц, перемещённых в результате конфликта. Amnesty International признаёт предпринятые правительством усилия, однако по-прежнему озабочена тем, что нарушения прав человека внутренне перемещённых лиц ограничивают их право выбирать возвращение,

¹¹ Принято 13-го декабря 1991 года. С документом можно ознакомиться по адресу: <http://www.hri.ru/docs/?content=docs&id=272>

интеграцию или расселение в другую часть страны при условии соблюдения в полном объёме прав человека.

Ряд существующих обычаев фактически дискриминирует внутренне перемещённое население и подвергает его сегрегации. В их числе ограничения, сохраняющиеся из-за применения неконституционной системы регистрации по месту жительства (прописки), строительство географически и экономически изолированных посёлков, а также исключение перемещённых лиц из процесса консультаций.

Несмотря на то что правительство выделяет значительные средства на осуществление программ для переселенцев, в ходе их выполнения не гарантируется соблюдение прав человека тех лиц, на благо которых они предположительно предназначены. Должностные лица постоянно подчёркивают «временный» характер мер для переселенцев, однако их заявления всё острее противоречат продолжительности перемещения. Многие переселенцы не уверены в своих правах и полагают, что шаги в направлении интеграции в районах их проживания приведут к урезанию прав в случае достижения мирной договорённости. По словам азербайджанского журналиста, внутренне перемещённые лица являются «заложниками мира», которые вынуждены ждать мирного соглашения, прежде чем их права человека начнут соблюдаться в полном объёме.

Несмотря на физические улучшения условий жизни людей, расселяемых из пунктов чрезвычайной помощи в новые посёлки, и повышение размера месячных пособий, в том что касается соблюдения основных прав человека внутренне перемещённых лиц в соответствии с обязательствами Азербайджана и продолжительностью перемещения в целом улучшений не произошло. Условия в существующих на сегодня новых посёлках не способствуют соблюдению права внутренне перемещённых лиц на достаточное жилище и мешают реализации других прав человека.

Вынужденные переселенцы оказались исключены из процесса консультаций на всех уровнях. Должностные лица, по всей видимости, рассматривают их как пассивные объекты политики, нежели как активных обладателей прав. Решения, влекущие за собой важнейшие последствия, такие как расположение новых посёлков, принимаются без консультаций, при этом эффективных структур консультативного процесса не существует. Amnesty International систематически получала сообщения о безразличии должностных либо хуже, об эксплуатации ими переселенцев.

В основе многих из этих проблем в области прав человека лежит тот факт, что в стране не существует чётко выработанного документа, в котором оговаривались бы права внутренне перемещённых лиц на восстановление правового положения и компенсацию в случае возвращения, постоянной интеграции или расселения. Следовательно, перемещённые лица не имеют чёткого представления о том, каким образом их действия в настоящем повлияют на их права в будущем. Таким образом, необходимо в экстренном порядке согласовать исчерпывающее объяснение принципов реституции и компенсации, консультируясь при этом с представителями перемещённых лиц, причём документ следует как можно скорее опубликовать. Министерство иностранных дел Азербайджана сообщило Amnesty International, что в

настоящее время ведётся подготовка плана действий по «Великому возвращению», который определяется как «программа возвращения вынужденных переселенцев в места постоянного [проживания]». В рамках этой программы планируется принять закон «О реституции». При выработке стандартов, соответствующих данному плану действий, следует учитывать так называемые «Принципы Пинхейро», которые в настоящее время рассматриваются Советом ООН по правам человека. В основе этих принципов лежат действующие нормы и стандарты в рамках международного права в области прав человека, а также уроки, извлечённые из других постконфликтных ситуаций. Любой документ, регулирующий процесс реституции и компенсации, должен включать положения, касающиеся внутренне перемещённых лиц, которые отдадут предпочтение интеграции или расселению в места, отличные от мест довоенного проживания.

Рекомендации

Настоящие рекомендации представляют собой краткое изложение более подробного перечня рекомендаций, который приводится в полном тексте доклада, кратким изложением которого является настоящий документ.

Amnesty International призывает азербайджанские власти:

1. Предпринять шаги, направленные на гарантию права ВПЛ принимать широкое участие в процессе принятия решений, которые способны повлиять на реализацию прав человека. Подобные шаги могут включать:

- создание консультативных структур с участием представителей ВПЛ, которые имеют возможность, например, оказывать влияние на решения о выборе мест для строительства новых посёлков, а также в других вопросах, связанных с их сооружением.

2. Внести поправки в процедуры регистрации по месту жительства, проследив за тем, чтобы они не нарушали права человека, в том числе права внутренне перемещённых лиц. В частности:

- реформировать азербайджанское законодательство, политику и практику, в которых сохраняются ссылки на систему регистрации по месту жительства (прописку), с тем чтобы привести их в соответствие с Конституцией Азербайджана, отменившей эту систему, а также принять все необходимые меры к тому, чтобы сменившая её система в полной мере обеспечивала уважение и защиту прав человека, в том числе права переселенцев на свободное передвижение и выбор места жительства.

3. Предпринять шаги, направленные на полную ликвидацию практической дискриминации в отношении долгосрочно перемещённых лиц. В частности:

- обеспечить, чтобы все внутренне перемещённые лица на практике пользовались равными правами на социальное и медицинское обслуживание в соответствии с законодательными гарантиями, в том числе посредством мер по ликвидации прямой и неофициальной платы за основные медицинские услуги;
- сделать всё необходимое для того, чтобы все внутренне перемещённые лица, размещённые в новых посёлках, наравне с остальными гражданами пользовались процедурами получения правооснования и гарантиями против необоснованного выселения.

4. Предпринять постепенные шаги, чтобы гарантировать выделение необходимых средств на реализацию прав человека внутренне перемещённых лиц:

- азербайджанскому правительству следует выполнить обязательство в соответствии со статьёй 2(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах касательно принятия мер в максимальных пределах имеющихся ресурсов к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление экономических, социальных и культурных прав без дискриминации в отношении внутренне перемещённых лиц. Для этой цели ему следует выделить средства на реализацию этих прав на уровне, соответствующем экономическому развитию и процветанию Азербайджана.

5. Обеспечить, чтобы условия жизни во всех посёлках для внутренне перемещённых лиц способствовали уважению права на достаточное жилище. В частности:

- отказаться от строительства новых посёлков в отдалённых, неплодородных районах и других неподходящих местах. Посёлки должны располагаться вблизи основных медицинских и образовательных учреждений, иметь хорошее транспортное сообщение и достаточные возможности трудоустройства;
- внутренне перемещённые лица, живущие в посёлках, которые не соответствуют международным стандартам необходимых материальных условий и инфраструктуры, должны получить возможность переезда в другие места;
- пересматривать и отслеживать процесс строительства новых посёлков, проследив за тем, чтобы предоставляемое жильё было достаточным.

6. Предпринимать постепенные шаги по реализации права внутренне перемещённых лиц на наивысший достижимый уровень здоровья. В частности:

- обеспечить достаточное количество квалифицированных медицинских работников для удовлетворения медицинских нужд внутренне перемещённых лиц, проживающих в отдалённых посёлках.

Amnesty International призывает международное сообщество:

- продолжать поддерживать программы для внутренне перемещённых лиц в Азербайджане, одновременно поощряя азербайджанское правительство в максимальных пределах имеющихся ресурсов обеспечивать постепенно полное осуществление прав человека перемещённых лиц;
- не прекращать и удвоить усилия по мониторингу и поддержанию условий, позволяющих пользоваться правами на свободу убеждений, собраний, объединений и участия в политической жизни, с тем чтобы обеспечить исчерпывающее и прозрачное обсуждение направлений политики в отношении внутренне перемещённых лиц.