

Перевод с английского языка

Бремя азербайджанских ВПЛ: поиск решения проблемы

I. КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

За последние годы Азербайджанская Республика добилась ощутимого прогресса в области удовлетворения потребностей приблизительно 600 тысяч внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), насильно изгнанных из Нагорного Карабаха и семи прилегающих районов этническими армянами почти двадцать лет назад. Несмотря на то, что условия проживания многих вынужденных переселенцев характеризуются высокой степенью нестабильности, необходимо отметить существенные усилия, предпринятые азербайджанскими властями, направляющими значительный объем средств на строительство нового жилья и увеличение размера социальных пособий. Однако, невзирая на высокий уровень интеграции некоторой части ВПЛ в азербайджанское общество, социальный статус многих из них до сих пор отличается крайней неопределенностью. Лучшим решением с точки зрения правительства, равно как и большинства внутренне перемещенных лиц, является их возвращение в Нагорный Карабах. То, что процесс политического урегулирования конфликта между Азербайджанской Республикой и Республикой Армения по вопросу Нагорного Карабаха находится в тупике и подобное возвращение на повестке дня не стоит, не должно служить препятствием для включения внутренне перемещенных лиц в политическую и экономическую жизнь страны. Само присутствие ВПЛ на территории Азербайджана и их не до конца определенный статус остается одним из главных напоминаний о минувшем конфликте; в отсутствие мирного урегулирования это вынуждает азербайджанские власти всерьез рассматривать вероятность нового вооруженного противостояния.

2011 стал годом дипломатического простоя – семилетние переговоры о соглашении об Основных принципах нагорно-карабахского урегулирования, основе будущего всеобъемлющего мирного соглашения – зашли в тупик. Баку и Ереван втянуты в гонку вооружений, сопровождаемую все более воинственными заявлениями обеих сторон, в то время как спорадические стычки вдоль линии фронта ежегодно уносят

жизни примерно тридцати человек. Помимо некоторых мер по укреплению доверия, необходимо признать, что надежды на прогресс в наступающем году весьма эфемерны, главным образом в силу того, что три страны-сопредседатели Минской группы ОБСЕ (Франция, Россия и США) вступают в предвыборный период. Предыдущие доклады МКГ были посвящены опасности возобновления конфликта и предлагали варианты мирного урегулирования. Доклад, который будет опубликован в ближайшем будущем, рассмотрит ситуацию с точки зрения дипломатии и вопросов в области безопасности. Настоящий брифинг, со своей стороны, посвящен столь часто упускаемой из виду проблеме гуманитарных последствий Нагорно-Карабахского конфликта.

Правительство Азербайджана с недавнего времени значительно увеличило объем финансовых ресурсов, направляемых на улучшение условий проживания внутренне перемещенных лиц, составляющих 7 процентов от общей численности населения страны – один из самых высоких показателей в мире. За истекшие два года, 108 тыс. человек были переселены в новые дома, запланировано строительство жилья еще для 115 тыс. к 2015 году. Несмотря на это, представители ВПЛ нередко выражают недовольство в связи с невысоким качеством строительства и инфраструктуры, недостаточным вовлечением местных общин в планирование и ограниченностью доступа на рынок труда и земли на территориях новых поселений. Все эти проблемы требуют повышенного внимания и работы над указанными недостатками.

В актив азербайджанских властей следует записать доступ ВПЛ к бесплатным – или недорогим – услугам образования и здравоохранения, к электроснабжению, а также льготные возможности трудоустройства, в пассив – ограничение выражения интересов ВПЛ и влияния их представителей на процесс принятия решений ввиду отсутствия у последних возможности участвовать в выборах в органы местного самоуправления. Те приблизительно 40 тыс. человек, которые были переселены непосредственно из Нагорного Карабаха, имеют форму официального представительства

ства в виде Общественного объединения «Азербайджанская Община Нагорного Карабаха», однако процедура избрания его руководства недостаточно демократична, и в нем недостаточно хорошо представлены 560 тыс. человек-выходцев из семи прилегающих к Нагорному Карабаху районов. Вследствие этого политический вес ВПЛ недостаточен. Необходимо увеличить степень интеграции представителей ВПЛ в процесс принятия решений в области строительства и выделения жилья, предоставления услуг и удовлетворения прочих нужд, а также в области планирования на случай чрезвычайных ситуаций и проведения мероприятий по укреплению доверия.

Настоящий брифинг включает раздел, посвященный условиям жизни примерно 128 тыс. внутренне перемещенных лиц и постоянных жителей, проживающих в непосредственной близости от 180-километровой линии соприкосновения (ЛС), установленной после заключения Соглашения о прекращении огня в 1994 году. Брифинг не затрагивает тему армянских беженцев из Азербайджана и азербайджанских беженцев из Армении, вынужденных переселиться (в Азербайджан и Армению соответственно) в связи со вспышкой насилия в конце 1980-х годов, принимая во внимание, что уровень интеграции этих групп населения достаточно высок. Условия жизни в непосредственной близости от ЛС можно охарактеризовать как крайне нестабильные, в силу периодически возникающих перестрелок вдоль ЛС, неизменно присутствующей опасности попасть под огонь снайперов, наличия минного заграждения и в силу постоянной опасности возобновления полномасштабного конфликта. Малочисленная наблюдательная группа ОБСЕ из шести человек очень ограничена в своих возможностях, результатом чего является недостаточное качество мониторинга и контроля, и крайне низкий уровень доверия со стороны как противоборствующих сторон, так и гражданского населения.

С целью содействия более полному вовлечению ВПЛ в решение вопросов, имеющих непосредственное отношение к условиям их проживания, правительству Азербайджана необходимо:

- Сделать политику в отношении ВПЛ более прозрачной; максимально вовлекать их в принятие решений о жилье; наладить процесс информирования о случаях коррупции или нарушения государственного законодательства применительно к ВПЛ.
- Позволить ВПЛ, родные села и города которых остаются оккупированными, принимать участие в муниципальных выборах в местах их временного размещения.

Для защиты ВПЛ и других гражданских лиц, находящихся в непосредственной близости от линии соприкосновения, азербайджанским властям необходимо:

- Договориться с правительством Армении и с де-факто властями Нагорного Карабаха о расширении временной роли наблюдателей ОБСЕ, о выполнении предложения ОБСЕ убрать снайперов с линии соприкосновения и о создании механизма проведения расследования инцидентов, а также о немедленном прекращении военных маневров вблизи ЛС и отказе от продвижения траншей в сторону противника.
- Создать межведомственную комиссию, при участии Национального агентства по разминированию территорий Азербайджана (ANAMA), для разработки стратегии обеспечения безопасности поселений в непосредственной близости от линии соприкосновения, включая дополнительное обучение гражданского населения, и воздержаться от дальнейшего расселения ВПЛ в этих районах.

Членам международного сообщества, в особенности сопредседателям Минской группы (Франция, Россия и США), содействующим усилиям по достижению всеобъемлющего мирного соглашения, необходимо:

- Способствовать созданию механизма проведения расследования инцидентов, включающего работу горячей линии между враждующими сторонами для обсуждения случаев нарушения режима прекращения огня, и участвовать в защите гражданского населения, находящегося вблизи линии соприкосновения.
- Развивать на местах меры по укреплению доверия, создавать благоприятную атмосферу, в том числе путем организации встреч между этническими армянами Нагорного Карабаха и этническими азербайджанцами, изгнанными из Нагорного Карабаха и с оккупированных территорий.

II. ПРИНУДИТЕЛЬНАЯ МИГРАЦИЯ И ОККУПАЦИЯ

В результате конфликта в Нагорном Карабахе около полутора миллионов армян и азербайджанцев были вынуждены покинуть свои места проживания в период с 1988 по 1994 год, что повлекло за собой изменение демографической карты Закавказья, превратив Армению и Азербайджан – в прошлом отличавшихся высокой степенью гетерогенности этнического состава населения – в почти моноэтнические государства. Уже сменилось целое поколение, а последствия принудительной миграции и непрекращающаяся оккупа-

ция продолжают омрачать перспективы регионального развития и препятствуют решению проблем в области безопасности. Отсутствие долгосрочных решений, таких как постоянное расселение на новых местах проживания, интеграция ВПЛ в социальную структуру наций-реципиентов или возвращение на родину, особенно применительно к более чем шести-стам тысячам азербайджанцев из Нагорного Карабаха – один из главных побудительных факторов, обуславливающих необходимость мирного разрешения конфликта путем переговоров, – это единственная возможность предотвратить неизбежное возобновление полномасштабных боевых действий.¹

В 1988-1990 годы, во время первой волны столкновений между азербайджанцами и армянами, по меньшей мере 235 тыс. этнических армян были вынуждены покинуть Азербайджан и переселиться в Армению,² а около 250 тыс. этнических азербайджанцев

были поставлены перед необходимостью покинуть Армению и перебраться в Азербайджан.³ На сегодняшний день, практически все – за исключением нескольких тысяч человек – беженцы «первой волны» уже обустроились на новых местах.⁴ Однако интенсивные боевые действия в 1992-1994 годах и наступление армянских войск вынудили более полумиллиона этнических азербайджанцев покинуть свои дома в Нагорном Карабахе и прилегающих районах. Сегодня Азербайджан насчитывает приблизительно 600 тыс. зарегистрированных ВПЛ, из которых около 40 тыс. – непосредственно из Нагорного Карабаха, а 560 тыс. – из семи прилегающих к нему оккупированных районов.⁵ И хотя некоторая часть перемещенных лиц успешно интегрировалась в азербайджанское общество, положение многих других можно назвать маргинальным. В этом контексте необходимо добавить важное формальное различие: статус ВПЛ из Нагорного Карабаха отличается от статуса беженцев из Армении в силу того, что имущество, оставленное нагорно-карабахскими азербайджанцами, находится на территории, официально признанной частью Азербайджана.

¹ Конфликт и последующее перемещение явились следствием разногласий о том, должен ли Нагорный Карабах быть частью Армении или Азербайджана, хотя этот регион признан международным сообществом как суверенная территория Азербайджана. Споры о Нагорном Карабахе начались в 1918 г, когда Армения и Азербайджан получили независимость от Российской Империи. В 1921 г. на всем Кавказе была установлена Советская власть, и Нагорный Карабах, населенный преимущественно армянами, приобрел статус автономной области в составе Азербайджанской Советской Социалистической Республики (АзССР). Конфликт возобновился в феврале 1988 г, когда Совет Нагорного Карабаха представил резолюцию с просьбой перейти в состав Армянской ССР. 10 декабря 1991 г. в Нагорном Карабахе был проведен референдум о независимости, но международное сообщество, включая Армению, не признало его результатов. См. доклады МКГ, в том числе: Доклад №167 Европа, *Нагорный Карабах: мирный план*, 11 октября 2005 г.; и Брифинг №60 Европа, *Армения и Азербайджан: предотвратит ли войну*, 8 февраля 2011 г.

² Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) в 2004 г. – спустя более 10 лет после исхода из Азербайджана беженцев, этнических армян – оценило их общее число как 235 тыс. См. <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc06/EDOC10835.html>. В 2009 г. УВКБ приводило данные азербайджанского правительства: 250000 беженцев, этнических азербайджанцев, из Армении в Азербайджан. <http://www.unhcr.org/4bd7edbd9.html>. Армянское правительство утверждает, что с 1988 по 1990 г. из Азербайджана в Армению бежало более 360 тысяч этнических армян, и что с 1997 г. 254 тысячи из них зарегистрировались как беженцы в Армении, тогда как остальные считаются «отсутствующими» или эмигрировавшими в другие страны. Миграционная Служба Армении утверждает, что 1,175 семей беженцев остаются в неудовлетворительных условиях «коллективных центров» и нуждаются в постоянном жилище. Еще 5 тысяч беженцев живут у родственников или на съемных квартирах. Ин-

Республика Армения, равно как и карабахские армяне, официально не предъявляли территориальных претензий на семь непосредственно прилегающих к Нагорному Карабаху районов, которые являются родиной абсолютного большинства ВПЛ, в настоящее время проживающих на территории Азербайджана.⁶ Предпринимая попытки оправдать принудительную миграцию из вышеупомянутых районов, они приводят довод о необходимости существования «защитного пояса» вокруг Нагорного Карабаха, необходимого, чтобы усилить оборонительный потенциал территории, в контексте артобстрелов и вероятных наступательных действий азербайджанских вооруженных сил. Однако на современных армянских картах все семь районов изображаются как часть «Арцах» (армянское название Нагорного Карабаха и оккупированных азербайджанских территорий). К этому следует добавить множественные случаи переименования армянскими и де-факто карабахскими властями населенных пунктов (включая покинутые и нежилые)

формация МКГ, Государственная Миграционная Служба Армении, февраль 2012 г.

³ «Все беженцы из Армении уже благополучно обустроены», интервью МКГ, Государственный Комитет Республики Азербайджан по делам беженцев и ВПЛ, Баку, декабрь 2011 г.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Многие ВПЛ прибыли из региона, который теперь является наземным коридором, соединяющим Нагорный Карабах с Арменией. Прежде это был Лачинский район Азербайджана.

с целью замены азербайджанской топонимики на армянскую и отметить семантический сдвиг, наблюдаемый в среде представителей армянских элит – термин «оккупированные территории» часто заменяется на «освобожденные территории», хотя изгнание гражданского населения и предотвращение его возвращения есть прямое нарушение законов войны.⁷ Четыре резолюции Совета Безопасности ООН, принятые в 1993 г., призывающие к немедленному выводу оккупационных войск и содержащие обращение к международным организациям содействовать процессу возвращения внутренне перемещенных лиц, не были выполнены.⁸

До начала военного конфликта ныне оккупированные территории, окружающие Нагорный Карабах, были почти исключительно населены этническими азербайджанцами (с включениями поселений азербайджанских курдов), которых на сегодняшний день там не осталось. Относительно процветающие в прошлом города, такие как Агдам, Кельбаджар, Джебраил и Физули, подверглись систематическому разрушению и пали жертвой организованного мародерства: строительные материалы – кирпичи, медные провода и кабели, инфраструктура уличного освещения и т.д. – были разграблены, расхищены или проданы на металлолом. В прямое нарушение взятых на себе международных обязательств, ни правительство Армении, ни де-факто власти Нагорного Карабаха, не предприняли никаких мер для предотвращения этих действий.⁹

В октябре 2010 г. сопредседатели Минской группы ОБСЕ, в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) и представителями ОБСЕ провели Полевую оценочную миссию на оккупированных территориях, прилегающих к Нагорному Карабаху.¹⁰ По итогам работы миссии было сделано следующее заключение: место более чем полмиллиона вынужденно перемещенных азербайджанцев заняли приблизительно 14 тыс. армянских

«переселенцев».¹¹ Армянское правительство, вместе с диаспорой, предоставили переселенцам помощь в получении жилья, налоговых льгот, бесплатного пользования коммунальными услугами и другие субсидии. Территория, занимающая 7,898 км², на сегодняшний день представляет из себя покинутый ландшафт, покрытый разрушенными деревнями и городами – большинство армянских переселенцев компактно проживает в небольшом количестве стратегических поселений.¹²

Многие азербайджанцы, в 1992-1994 гг. в спешке покинувшие ныне оккупированные районы, были вынуждены бежать, захватив с собой лишь самое необходимое. Они оседали в импровизированных, на скорую руку построенных поселениях, там, где для этого существовала возможность: в простирающихся палаточных городках, в общественных зданиях, в недостроенных объектах и даже в железнодорожных вагонах – в непосредственной близости от только что сформированной линии фронта. Более 85 процентов ВПЛ в конечном итоге осели в городах,¹³ однако десятки тысяч остались в районах, прилегающих к линии соприкосновения (ЛС). Азербайджан был буквально переполнен вынужденными переселенцами из Нагорного Карабаха. Перед лицом беспрецедентного кризиса, азербайджанское правительство, вынужденное прибегнуть к помощи международных организаций, сосредоточило усилия на доставке гуманитарной помощи, удовлетворении базовых потребностей в жилье и оказанию базовых услуг здравоохранения, однако незрелые, неустоявшиеся и лишенные опыта структуры государственной власти страны были не в состоянии в полной мере осуществлять надлежащий контроль за комплексной операцией по оказанию помощи представителям ВПЛ.

⁷ См. Статью 49 Четвертой Женевской конвенции, Статью 85, пункты 4(а) и 4(б) Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям, а также «The conflict over the Nagorno-Karabakh region dealt with by the OSCE Minsk Conference» [Минская Конференция ОБСЕ о конфликте в районе Нагорного Карабаха], Резолюция 1416 (2005) Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

⁸ См. резолюции [Совета Безопасности ООН] №№ 822, 853, 874 и 884, принятые в апреле, июле, октябре и ноябре 1993 года соответственно.

⁹ Доклад МКГ №166 Европа, *Нагорный Карабах: взгляд на конфликт с места событий*, 14 Мая 2005 г. Мародерство запрещено Четвертой Женевской Конвенцией.

¹⁰ Это был первый визит сотрудников ООН в регион за последние 18 лет.

¹¹ «Доклад сопредседателей Минской Группы ОБСЕ. Полевой мониторинг на оккупированных территориях Азербайджана вокруг Нагорного Карабаха», краткий обзор, 31 марта 2011 г. О предыдущих подобных миссиях, см. «Report of the OSCE Fact-Finding Mission to the Occupied Territories of Azerbaijan Surrounding Nagorno-Karabakh» [Доклад Миссии ОБСЕ по выявлению фактов на оккупированных территориях Азербайджана, прилегающих к Нагорному Карабаху], 2005 г.

¹² Представители МКГ встречали «поселенцев» в местах с действующей администрацией на оккупированных территориях Кельбаджарского и Агдамского районов. Доклад МКГ, *Нагорный Карабах: взгляд на конфликт с места событий*. op. cit.

¹³ Наибольшие концентрации в Баку (218 тыс.) и Сумгаите (50573 человека). Интервью МКГ, Государственный Комитет Республики Азербайджан по делам беженцев и ВПЛ, Баку, декабрь 2011 г.

III. НОВЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПОДХОД

Учитывая, что сложившаяся кризисная ситуация не может быть разрешена в краткосрочной перспективе и возвращение вынужденных переселенцев в оставленные города и села объективно откладывается на неопределенно долгий срок, азербайджанское правительство приняло решение направить часть растущих государственных доходов от продажи углеводородного сырья на цели существенного улучшения условий жизни ВПЛ.¹⁴ Уже в 1999 г. была разработана и одобрена правовая база – являющаяся необходимым компонентом комплексного подхода к проблеме ВПЛ – определившая основные параметры системы их социальной защиты, а именно: юридический статус, гарантия прав на бесплатное расселение, на услуги здравоохранения, на начальное обучение, на получение различных форм социальной помощи, на доступ к землям сельскохозяйственного назначения, на бесплатное пользование общественным транспортом и рядом коммунальных услуг, а также право на освобождение от некоторых форм подоходного налога. В 2004 г. правительство одобрило «Государственную программу по улучшению качества жизни и повышению уровня занятости беженцев и ВПЛ»,¹⁵ включающую выделение финансовых средств на жилье для наиболее нуждающихся.¹⁶ Однако, в своем стремлении подчеркнуть, что вышеперечисленные решения не носят характер постоянных и с целью заверения всех заинтересованных сторон в том, что правительство не оставляет надежду на возвращение ВПЛ к родным очагам, программа также предусматривала разработку детального плана репатриации, получившей официальное наименование «Великое возвращение». В заключение необходимо отметить запуск специальных программ по трудоустройству и профессиональному обучению внутренне перемещенных лиц, а также предоставление им ряда преференций при приеме на работу в государственный сектор экономи-

¹⁴ Правительство Азербайджана также предпринимает шаги для соблюдения Руководящих принципов УВКБ по внутренне перемещенным лицам, которые, в свою очередь, основаны на существующих международных стандартах.
¹⁵ Доклад МКГ, *Нагорный Карабах: взгляд на конфликт с места событий*, op. cit., стр. 17.

¹⁶ Это решение рассматривалось отчасти как реакция на критику из-за рубежа – там же, стр.16. Несколько международных НПО обвинили Азербайджан в использовании «ВПЛ как пешек в политической игре», как заложников политического разрешения конфликта. «Political Pawns: Continued Hardship for Azerbaijan's IDPs» [Политические пешки: невзгоды азербайджанских ВПЛ продолжают], Refugees International, 5 ноября 2002 г.

ки. По данным правительства Азербайджана, в 2010 г. власти страны выделили 684 маната (\$871) на человека на финансирование программ, направленных на цели улучшения условий жизни ВПЛ¹⁷. Эта сумма возросла до 715 манатов (\$910) на человека в 2011 г.¹⁸ (основными источниками финансирования явились государственный бюджет и Государственный нефтяной фонд Азербайджана)¹⁹ – налицо десятикратное увеличение финансирования в течение десяти лет.²⁰ Увеличение расходов – сегодня составляющих примерно 3 процента государственного бюджета²¹ – принесло свои плоды. По словам представителя одной из международных организаций, работающей в Баку: «За последние два или три года [с 2008 по 2011 гг.] нами зафиксирован реальный прогресс и заметные перемены. Несмотря на то, что условия жизни многих ВПЛ до сих пор характеризуются существенными затруднениями и невзирая на существующие просчеты и упущения, можно отметить серьезное изменение правительственного подхода к проблеме вынужденных переселенцев».²² В своем выступлении в 2010 г. Специальный докладчик ООН по внутренне перемещенным лицам отметил, что: «правительство Республики Азербайджан, выделяя обширные ресурсы с целью улучшения условий жизни ВПЛ на своей территории, добилось положительных результатов: изменение условий проживания в лучшую сторону ... и значительное снижение показателей уровня бедности».²³

A. РЕШЕНИЕ ЖИЛИЩНОЙ ПРОБЛЕМЫ

Начиная с 2005 г. в качестве приоритетного направления деятельности правительство Азербайджана избрало улучшение условий проживания ВПЛ, делая особый акцент на улучшении жилищных условий лиц, нашедших приют на территории печально знаменитых палаточных городков, последний из которых

¹⁷ «Self-Reliance: Livelihoods of Internally Displaced Persons» [Уверенность в своих силах: доходы внутренне перемещенных лиц], Всемирный банк, октябрь 2011 г., стр. 19.

¹⁸ Интервью МКГ, Государственный Комитет Республики Азербайджан по делам беженцев и ВПЛ, Баку, декабрь 2011 г.

¹⁹ В 2011 г. Государственный Нефтяной Фонд выделил 140 миллионов азербайджанских манатов (178 миллионов \$) для беженцев и ВПЛ. Официальный сайт, <http://www.oilfund.az/en>.

²⁰ Интервью МКГ, Государственный Комитет Республики Азербайджан по делам беженцев и ВПЛ, Баку, декабрь 2011 г.

²¹ «Self-Reliance», op. cit., стр. 19.

²² Интервью МКГ, представители УВКБ, Баку, декабрь 2011 г.

²³ Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалоки Бейани, Совет по правам человека), 20 декабря 2010 г, стр 7-8.

был закрыт в конце 2007 г.²⁴ Между 2008 и 2011 гг., 108 тыс. внутренне перемещенных лиц были переселены во вновь построенные поселения, представляющие собой индивидуальные либо многоквартирные дома.²⁵ Правительство страны обязалось к 2015 году построить новое жилье еще для 115 тыс. ВПЛ – эта программа затронет тех, кто в настоящее время занимает квартиры и дома у третьих лиц (включая 12 тыс. ВПЛ, проживающих в Баку); большая часть строительных работ под выполнение этой программы уже началась.²⁶

Несмотря на то, что международные организации продолжают оказывать финансовую поддержку этих программ, следует отметить, что в целом власти Азербайджана опираются на собственные ресурсы.²⁷ Сложившаяся ситуация в области предоставления жилплощади внутренне перемещенным лицам привела к определенному напряжению отношений между вынужденными переселенцами и владельцами [занимаемого ими] жилья,²⁸ в некоторых случаях выливающиеся в судебные дела. По крайней мере одно дело, имеющее отношение к праву собственности на жилье, было рассмотрено Европейским судом по правам человека, вынесшим решение в пользу владельца жилья, занимаемого ВПЛ, и постановившего, что последний имеет право пользования своей собственностью, равно как и правом на возмещение ущерба.²⁹

²⁴ Там же.

²⁵ Интервью МКГ, Государственный Комитет Республики Азербайджан по делам беженцев и ВПЛ, Баку, декабрь 2011 г. Например, в 2010 г правительство завершило строительство 67 поселений в сельской местности и индивидуальных домов для 18190 семей ВПЛ (на 81800 чел.), 123 школ, 45 больниц, и соответствующей инфраструктуры (электричества, канализации).

²⁶ Там же.

²⁷ «New Project to Provide Better Living Condition, More Employment Opportunities to 185,000 Internally Displaced Persons In Azerbaijan» [Новые проекты для улучшения условий жизни и возможностей трудоустройства для 185 тысяч внутриперемещенных лиц в Азербайджане], пресс релиз, 2012/135/2012, <http://web.worldbank.org/>.

²⁸ Интервью МКГ, ВПЛ, июль 2011 г., Баку, декабрь 2011 г.; Государственный Комитет Республики Азербайджан по делам беженцев и ВПЛ, Баку, декабрь 2011 г.

²⁹ *Хасанов против Азербайджана*, приговор ЕСПЧ, Страсбург, 22 апреля 2010 г. Хасанову вручили «ваучер», удостоверяющий его право собственности на недостроенную квартиру в Баку, в которой несколько лет жила семья внутриперемещенных лиц. В 1998 г азербайджанский суд постановил, что ВПЛ должны освободить квартиру, но они отказались. В 2007 г. Хасанов вновь обратился в суд, но получил отказ выселять ВПЛ на основании президентского указа от 1 июля 2004 г. «Утверждение Государственной Программы по улучшению качества жизни и повышению

Несмотря на то, что расселение ВПЛ в новое жилье несомненно есть признак прогресса, некоторые НПО и представители внутренних переселенцев указывают на неудовлетворительное качество строительства и инфраструктуры, приводя такие примеры как просадка фундамента, не соответствующий нормам водопровод или протекающая крыша.³⁰ Представители ВПЛ также указывают на то, что некоторые дома расположены на засоленных землях, непригодных для сельскохозяйственного использования. Также звучат жалобы на непрозрачность информации о тендерах на проекты строительства, не превышающие AZN 50 тыс. манатов (\$63.6 тыс.) и обвинения во всепроникающей коррупции.³¹

Представители ВПЛ отмечают, что в случае информирования официальных лиц и органов о вышеупомянутых проблемах в новопостроенных домах, единственным ответом, как правило, является стандартное «нехватка средств».³² В этом контексте не следует забывать о немаловажной детали: ВПЛ не получают предоставляемое им жилье в собственность³³ и должны подписывать документы, запрещающие его про-

уровня занятости беженцев и ВПЛ», которая предписывает государственным органам, что до возвращения ВПЛ в свои прежние дома или переезда в новые дома во временных поселениях, они не подлежат выселению из государственных жилищ, где они обосновались в период с 1992 по 1998 г. ЕСПЧ решил, что государство обязано исполнить первое решение суда от 1998 г. и осуществить право собственности истца, но при этом счел искомую сумму компенсации ущерба в €72.944 завышенной и присудил истцу лишь €10.376.

³⁰ Интервью МКГ, отдельные внутриперемещенные лица и представители местных НПО, районы Сабирабад, Барда, Физули, 24-29 июля 2011 г.

³¹ По информации Государственного Комитета по делам беженцев и ВПЛ, строительные тендеры на сумму менее AZN 50 тыс. не проходят через процедуру открытого конкурса. Интервью МКГ, представители Государственного Комитета по делам беженцев и ВПЛ, Баку, 31 июля 2011 г. Независимые аналитики и журналисты утверждают, что коррупция существует как на местном, так и на высшем правительственном уровнях. Интервью МКГ, Баку, 19-21 июля 2011 г. См. также «Fate of Megabucks» [Судьба мегаллларов], Investigative Journalists Network [сообщество журналистов-следователей], Азербайджан, Фонд Содействия Открытому Обществу, 2009 г.

³² Интервью МКГ, отдельные внутриперемещенные лица и представители местных НПО, районы Сабирабад, Барда, Тертер, 24-29 июля 2011 г. ВПЛ просили финансирования для ремонта треснувших фундаментов, разрушенных стен, худых крыш и текущих труб.

³³ Доклад МКГ, *Нагорный Карабах: взгляд на конфликт с места событий*, op. cit. Интервью МКГ, отдельные ВПЛ и представители местных НПО, районы Сабирабад, Барда, Физули, 24-29 июля 2011 г.

дажу, передачу по договору дарения или существенную перепланировку.³⁴ Примерно 400 тыс. ВПЛ, многие из которых проживают в недостроенных квартирах, на территории складов или заводских помещений в черте города, несомненно нуждаются в значительном улучшении жилищных условий.³⁵ Небольшие группы переселенцев до сих пор вынуждены довольствоваться глинобитными лачугами, выстроенными на скорую руку. В таких поселениях регулярно наблюдается высокий уровень заболеваемости и прочих проблем, связанных с плохими условиями проживания.³⁶

Правительство Азербайджана финансировало строительство двух крупных поселений в районах непосредственно прилегающих к ЛС, где вынужденные переселенцы годами теснились в палаточных городках и прочих малопригодных для жизни структурах, в целях «укрепления социальных и культурных связей с оккупированными селами и городами».³⁷ Другими словами, концентрируя значительные группы ВПЛ в компактных «жилищных комплексах» столь близко к покинутой родине, Баку стремился продемонстрировать незыблемость своего суверенного права на оккупированные территории – мероприятие, которому

нельзя отказать в высокой эмоциональной насыщенности, но которое, тем не менее, несет немалые риски с точки зрения безопасности.³⁸

Несмотря на заявления правительства Азербайджана об интеграции вынужденных переселенцев в процесс принятия решений в области строительства нового жилья, некоторые представители ВПЛ выражают недовольство недостаточным уровнем – или полным отсутствием – консультаций при вынесении постановления о переселении в новопостроенные поселения. Представители государственных структур, со своей стороны, уверяют, что прилагают все возможные усилия для высокой степени координации действий с представителями ВПЛ, и, в качестве доказательств, приводят случаи отмены решения об изменении места проживания в ситуациях, когда ВПЛ отказывались переселяться из городов, таких как Баку, в нежелательные, по их мнению, районы.³⁹ Некоторые вынужденные переселенцы сетуют на то, что, информация о переезде зачастую поступает всего за один-два дня, а помощь для перевозки движимого имущества предоставляется нерегулярно.⁴⁰

Следует отметить положительный момент: в некоторых районах представители «исполнительных комитетов», назначенных центральным правительством с целью представления интересов общин вынужденных переселенцев «в изгнании», установили официальные часы приема для консультаций по интересующим ВПЛ вопросам, однако для проживающих в отдаленных местах бывает сложно добраться и попасть к ним на прием. У многих представителей ВПЛ создается впечатление, что власти оставили их на произвол судьбы, что готовность местных чиновников решать их проблемы во многом зависит от личной предрасположенности самих чиновников. Представители местных неправительственных организаций отмечают, что власти «нередко весьма далеки от нужд и чаяний ВПЛ».⁴¹

³⁴ Благодаря «временному характеру» своего статуса проживания, ВПЛ по закону имеют право на бесплатные «временные» жилье и земли. Хотя они таким образом пользуются привилегиями для получения жизненного пространства и имущества, собственников среди них крайне мало (15 процентов) по сравнению с местными семьями (83 процента). С ними также не советуется по вопросам идущей приватизации во многих сельских районах, что затрудняет для них получение земли. «Azerbaijan: Analysis of Gaps in Protection of Internally Displaced Persons» [Азербайджан: анализ пробелов в защите внутренне перемещенных лиц], УВКБ, октябрь 2009 г.; «Azerbaijan: After some 20 years, IDPs still face barriers to self-reliance» [Азербайджан: спустя 20 лет, ВПЛ все еще не вполне уверены в себе], Центр мониторинга внутренних перемещений, 10 декабря 2010 г.

³⁵ Интервью МКГ, Государственный Комитет Республики Азербайджан по делам беженцев и ВПЛ, Баку, декабрь 2011 г. «Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, follow-up to the visit to Azerbaijan in 2007» [Доклад Представителя Генерального Секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц, после визита в Азербайджан в 2007 г.], ОБСЕ, 23 декабря 2010 г.

³⁶ Полевые наблюдения МКГ, март, июль, август, 2011 г.; Yulia Gureyeva-Aliyeva and Tabib Huseynov, «Can you be an IDP for Twenty Years?» [Юлия Гуреева-Алиева и Табиб Хусейнов, «Можно ли быть ВПЛ на протяжении 20 лет?»], Проект по внутренним перемещениям, Брукингский институт и Лондонская школа экономики, Баку, декабрь 2010 г., стр.15.

³⁷ Интервью МКГ, азербайджанские ВПЛ, март, июль, август 2011 г.

³⁸ Интервью МКГ, азербайджанские политические аналитики, 19-21 июля 2011 г. По словам представителей Государственного Комитета по делам беженцев и ВПЛ, людей расселяют, стараясь сохранить прежние общины, чтобы поддержать социальные, в том числе межсемейные связи. Интервью МКГ, Баку, 31 июля 2011 г.

³⁹ Интервью МКГ, Государственный Комитет Республики Азербайджан по делам беженцев и ВПЛ, Баку, декабрь 2011 г.

⁴⁰ Интервью МКГ, отдельные ВПЛ, Сабирабад и Физули, 24-29 июля 2011 г.

⁴¹ Интервью МКГ, отдельные ВПЛ и представители местных НПО, Сабирабад, Барда, Физули, Бейлаган, Тергер, июль 2011 г. Например, губернатора Физулинского района, назначенного в марте 2011 г, характеризовали как «отзывчивого к социально-экономическим и жилищным нуждам внутриперемещенных лиц». Однако ВПЛ в Сабирабаде со-

Официальная политика правительства по отношению к ВПЛ состоит в убеждении, что предоставляемые им условия временные, необходимые лишь до мирного разрешения конфликта. Такая позиция безусловно усиливает их зависимость от государства.⁴²

В. УРОВЕНЬ ЖИЗНИ

Вынужденные переселенцы, проживающие на территории Азербайджана, на сегодняшний день представляют собой весьма неоднородную группу, стратифицирующуюся по различным критериям: уровень дохода, показатель социальной мобильности и степень интеграции в азербайджанское общество. Согласно результатам исследования, проведенного Всемирным банком в 2010 г., уровень бедности среди ВПЛ снизился до отметки 11-13 процентов, что сравнимо с общим показателем по населению Азербайджана. Впрочем, оценки разнятся – некоторые международные организации приводят цифру в примерно 25 процентов, а официальная статистика, со своей стороны, оперирует показателем в 20 процентов.⁴³ Невзирая на такой разброс данных, очевидно, что уровень бедности среди ВПЛ сегодня значительно ниже, чем всего несколько лет назад.⁴⁴

Существуют и другие признаки улучшения ситуации. В 2005 г., Всемирная Продовольственная Программа оценивала, что примерно 90 процентов азербайджанских вынужденных переселенцев считают, что испытывают «дефицит продовольствия»⁴⁵, но уже к 2011 г., Программа в значительной мере свернула свое присутствие в стране, сократив штат до трех человек и годовой бюджет, полностью финансируемый азербайджанским правительством, в размере \$100 тыс.

общают, что единственный контакт с представителями правительства у них был в 2008 г., когда они заселялись. Представитель НПО привел случай, когда его агентство привлекло донора для финансирования программы профессионального обучения [для ВПЛ]. Местные азербайджанские власти не согласились на это, потому что донор назначил иностранных советников для надзора и реализации проекта. Донор прекратил финансирование, и проект был закрыт.

⁴² Интервью МКГ, представители международных НПО, 19 июля 2011 г.

⁴³ «Azerbaijan: Living Conditions Assessment Report» [Доклад по Азербайджану: оценка условий жизни], Всемирный банк, 1 марта 2010 г., параграф 3.23, стр. 36.

⁴⁴ Интервью МКГ, международные организации, Баку, декабрь 2011 г.

⁴⁵ «Food Security and Nutrition Survey» [Исследование пищевой безопасности и питания], проведено в сентябре-октябре 2004 г., стр. 91; 73 процента респондентов сказали, что у них часто заканчивалась еда или деньги, чтобы ее купить.

долларов. ВПП пришла к выводу, что дефицит продовольствия больше не затрагивает значительной части населения и не требует широкого присутствия организации на территории страны.⁴⁶

Также в 2011 г. азербайджанское правительство объявило о росте затрат на удовлетворение потребностей внутри перемещенных лиц до 3 процентов государственного бюджета, – по этому показателю страна заняла первое место в мире.⁴⁷ Правительство до сих пор предоставляет всем без исключения вынужденным переселенцам базовую помощь, которая включает такие элементы как ежемесячные выплаты в размере \$20 в месяц на продовольствие, различные преференции в сфере трудоустройства, налоговые льготы, бесплатные коммунальные услуги, бесплатное пользование общественным транспортом и – по крайней мере в теории – бесплатные услуги здравоохранения. В 2009 г. отчет, опубликованный УВКБ, содержал много похвал в адрес властей Азербайджана, в частности, следующее: «Тогда как во многих странах правительство – один из элементов проблемы внутренне перемещенных лиц, в Азербайджане сложилась иная ситуация и представители ВПЛ в целом обладают всеми правами, доступными населению страны, и не являются объектами очевидной дискриминации».⁴⁸

Официальная статистика говорит о том, что уровень безработицы среди ВПЛ, проживающих во временном государственном жилье, составляет примерно 10 процентов. Впрочем, местные НПО приводят более высокие цифры.⁴⁹ Согласно социологическим опросам, 71 процент респондентов среди вынужденных переселенцев говорят о том, что основную часть их дохода составляет правительственная помощь и только 18 процентов заявляют, что основным источником дохода является заработная плата.⁵⁰ Однако в данном

⁴⁶ Интервью МКГ, ВПП, Баку, Февраль 2012 г. В 2007 г. правительство выделило ВПП грант на \$3 млн, <http://www.wfp.org/news/news-release/wfp-welcomes-us2-million-donation-russia-azerbaijan>.

⁴⁷ «Уверенность в своих силах», Всемирный банк, октябрь 2011 г., *op. cit.*, стр. 19.

⁴⁸ «Азербайджан: анализ пробелов», УВКБ, *op. cit.*

⁴⁹ По данным международных и местных НПО, в некоторых прифронтовых районах, где побывали представители МКГ, безработица достигает 85-90 процентов. (Интервью МКГ, районы Барда, Тертер, Агдам, Физули, 24-29 июля 2011 г.) Однако представители Государственного Комитета Республики Азербайджан по делам беженцев и ВПЛ приводят другие цифры для ВПЛ в целом: 42 процента имеют постоянную работу, 48 процентов заняты в сезонных работах, и лишь 10 процентов безработные. Интервью МКГ, Баку, 31 июля 2011 г.

⁵⁰ Согласно правительственной статистике, за последние семь лет 76977 ВПЛ получили работу. «Азербайджан: накоп-

случае необходимо сделать оговорку и подходить к цифрам с большой осторожностью: многие представители ВПЛ являются активными субъектами неформальной экономики, работают поденными рабочими, нелегальными таксистами и занимают прочие, не улавливаемые официальной статистикой, рабочие места. Несмотря на то, что – как отмечалось выше – за ВПЛ закреплены определенные привилегии при приеме на работу в государственный сектор экономики, в школы и в больницы, эти преференции не в состоянии абсорбировать всех внутренне перемещенных лиц, стремящихся к трудоустройству.

Условия жизни ВПЛ характеризуются особенными трудностями в сельских районах, где сезонный сельскохозяйственный труд остается одним из немногих источников дохода. Многие мужчины считают работу в поле неприемлемой и «недостойной». Как следствие, на сельскохозяйственных работах преимущественно задействованы женщины и дети. Зарботки, как правило, невелики – \$10-12 в день – однако в разы превышают – даже с учетом инфляции – аналогичные зарботки в этом секторе экономики в 2005 г.: тогда средний зарботок составлял примерно \$1 в день.⁵¹ По словам одной из женщин, работающей в сельскохозяйственной сфере: «Мне нужно платить за еду и платить за место в грузовике [за проезд], то есть я приношу домой только \$5 в день... если, конечно, нам вообще заплатят».⁵² В период, непосредственно последовавший за Нагорно-Карабахским конфликтом, правительство использовало практику «сдачи внаем» сельскохозяйственных земель, окружающих вновь построенные поселения, которые могли использоваться для обработки и выпаса скота.⁵³ Однако жилье, построенное в более поздний период, характеризуется более низким уровнем доступа к пригодным для использования землям, и вынужденные переселенцы нередко жалуются на качество выделенных участков и их удаленность.

С. ОБРАЗОВАНИЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Вынужденные переселенцы, компактно проживающие среди азербайджанского населения, пользуются услугами здравоохранения и образования отдельно от остальных. Родителям предоставлена возможность

выбора школ и примерно 60 процентов выбирают отдельные школы, сформированные с целью сохранения «социальных связей» в общинах ВПЛ.⁵⁴ Родители нередко предпочитают, чтобы их дети учились у учителей-выходцев из социальной группы вынужденных переселенцев, которые имеют желание и возможность поддержать память о карабахском исходе: через уроки, специальные занятия, через песни, танцы и наглядные пособия, призванные сохранить «чувство исторической памяти, памяти о том кто мы, памяти о наших испытаниях».⁵⁵ Несмотря на то, что обучение в государственных университетах для представителей ВПЛ, успешно сдавших вступительные экзамены, бесплатное, не все могут себе позволить оплатить проживание и прочие сопутствующие расходы, а некоторые респонденты упоминают о необходимости «делать подарки» [давать взятки] для поступления в наиболее престижные учебные заведения.⁵⁶

Правительство страны приложило усилия для улучшения доступа внутренне перемещенных лиц к услугам здравоохранения, инициировав программы по внедрению бесплатного лечения, лекарств и вакцинации, и профинансировав сооружение медицинских центров, включенных в инфраструктуру вновь построенных поселений, однако представители ВПЛ все еще жалуются на то, что в данном направлении сделано недостаточно.⁵⁷ Медицинские услуги недостаточно доступны; в некоторых вновь построенных поселениях медицинские центры не укомплектованы необходимым оборудованием и испытывают недостаток специалистов. Представители ВПЛ рассказывают в ин-

⁵⁴ «Азербайджан: ВПЛ по-прежнему в плену бедности и зависимости», Центр Мониторинга Внутренних Перемещений, 14 февраля 2008 г.

⁵⁵ Интервью МКГ, семьи ВПЛ и возвращенцев, Барда, Тертер, Физули, 24-29 июля 2011 г. Родители ВПЛ и беженцев отмечают, что довольны возможностью посылать детей в отдельные школы для ВПЛ. Интервью МКГ, Барда, Тертер, Бейлаган, представители местных НПО, 24-28 июля 2011 г. Представители местных НПО, которые основали или посещали такие школы, старались воссоздавать для учащихся атмосферу жизни до конфликта и воспоминания о перемещении.

⁵⁶ Интервью МКГ, представители местных НПО и ВПЛ, Барда, Тертер, Бейлаган, Агдам, 24-29 июля 2011 г.; «Азербайджан: ВПЛ по-прежнему в плену», *op. cit.*

⁵⁷ «Государственная программа по улучшению качества жизни и повышению уровня занятости беженцев и ВПЛ» (английская версия), 4 июля 2004 г. Согласно закону, ВПЛ получают бесплатно большинство лекарств и любую медицинскую помощь. Однако больницы расположены далеко от многих новых поселений, где побывали [представители МКГ], поэтому ВПЛ зачастую тратят 2-3 часа, чтобы добраться до места лечения. Интервью МКГ, ВПЛ и представители местных общин, Сабирабад, Ходжавенд, Марнеули, Физули, Бейлаган, 24-29 июля 2011 г.

ление капиталов и укрепление уверенности в себе: доходы внутриперемещенных лиц», Доклад Всемирного банка по ААА64-Az, октябрь 2011 г., стр. 10, fn. 3.

⁵¹ Интервью МКГ, семьи ВПЛ и представители общин, Сабирабад, Тертер, Физули, Ходжавенд, 24-29 июля 2011 г.

⁵² Интервью МКГ, ВПЛ, Сабирабад, 24 июля 2011 г.

⁵³ Подавляющее большинство общин ВПЛ ранее занимались земледелием или скотоводством, поэтому политика правительства опирается на эти [традиционные] навыки.

тервью, что некоторые медицинские услуги – в особенности хирургические операции – требуют оплаты.⁵⁸ Ближайшие крупные центры, способные оказать широкий спектр медицинских услуг, зачастую расположены на расстоянии 20-25 км от мест проживания ВПЛ⁵⁹, расположенных в непосредственной близости от ЛС.⁶⁰ В результате, многие из них вынуждены прибегать к самолечению. Многие вынужденные переселенцы отмечают, что доступ к услугам здравоохранения для них является одной из главных проблем и основных приоритетов.⁶¹ По неофициальной информации, в нескольких случаях местные жители, получившие ранения вследствие обстрела армянскими войсками, умирали в процессе транспортировки в расположенные на значительном расстоянии центры скорой помощи.⁶² Правительству необходимо сконцентрировать усилия на строительстве большего количества медицинских центров, предоставляющих полный спектр медицинских услуг, в районах, прилегающих к зонам компактного проживания ВПЛ.⁶³

Д. ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО

ВПЛ пользуются всеми избирательными правами на парламентских и президентских выборах. Административные структуры Нагорного Карабаха и прилегающих оккупированных районов были сохранены и перенесены в зоны компактного проживания вынуж-

денных переселенцев на территории Азербайджана. На сегодняшний день в парламент страны, Милли Меджлис, состоящий из 135 депутатов, входят 11 парламентариев, представляющих Нагорный Карабах и семь прилегающих к нему районов, полностью или частично оккупированных армянскими силами.

Однако необходимо заметить, что деятельность местных советов была приостановлена после начала оккупации. ВПЛ лишены избирательных прав на выборах в органы местного самоуправления в местах их временного проживания. Таким образом, в значительной степени снижается уровень их влияния на процесс принятия решений на местном уровне. Предоставление вынужденным переселенцам права избирать и быть избранными в структуры местных органов власти, несомненно, представляется весьма эффективной реформой, которая, в дополнение, пользуется поддержкой некоторых депутатов парламента.⁶⁴ В своем докладе от 2010 г., Спецдокладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц подчеркнул «необходимость увеличить количество инициатив и разработать механизмы, позволяющие ВПЛ принимать участие в консультативных процессах и процессах принятия решений, непосредственно затрагивающих условия их жизнедеятельности».⁶⁵

Азербайджанская община Нагорного Карабаха (АОНК), основанная в 1992 г. для представления интересов ВПЛ из Нагорного Карабаха, со дня своего образования и по сегодняшний день возглавляется выходцами из Шушинского района – крупнейшего в регионе, населенного ранее преимущественно этническими азербайджанцами. Шушинский район является одним из основных центров культурной традиции Азербайджана. АОНК насчитывает, по собственным данным организации, 65 тыс. членов. Организация представляет собой поддерживаемую правительством НПО и постепенно наращивает активность в политической сфере, несмотря на то, что роль общины и основные параметры политической деятельности определены нечетко. Совет правления общины, состоящий из 22 членов, был «избран» в 2009 г. «конгрессом» из 350 представителей ВПЛ, подавляющее большинство которых было избраны правительством или исполнительными комитетами, контролируемые правительством.⁶⁶ Реформа электоральной процедуры и предоставление возможности всем ВПЛ участвовать в прямых выборах Совета правления общины могут весьма положительным образом сказаться на уровне доверия

⁵⁸ Интервью МКГ, семьи ВПЛ, представители местных НПО, Барда, Тертер, Бейлаган, Ходжавенд, Агдам, 24-29 июля 2011 г. «Азербайджан: ВПЛ по-прежнему в плену», *op. cit.*; «Азербайджан: анализ пробелов», УВКБ, *op. cit.*

⁵⁹ Интервью МКГ, семьи ВПЛ, Агдам, Физули, 24, 28-29 июля 2011 г.

⁶⁰ Интервью МКГ, семьи ВПЛ, представители местных НПО, Барда, Тертер, Бейлаган, Ходжавенд, Агдам, 24-29 июля 2011 г. Некоторые ВПЛ жаловались, что в случае тяжелых и хронических заболеваний, таких как рак, паралич, поражение печени, им приходилось самим покупать лекарства, и они не могли оплатить услуги врача.

⁶¹ Интервью МКГ, семьи ВПЛ и представители местных общин, Сабирабад, Барда, Бейлаган, Ходжавенд, Физули, 24-29 июля 2011 г. «Azerbaijan: Displaced then discriminated against – the plight of the internally displaced population» [Азербайджан: перемещены и дискриминированы – положение внутренне перемещенного населения], Международная Амнистия, Индекс, 28 июня 2007 г.

⁶² Бабушка девятилетнего Фариза Будалова, которого застрелили в 2011 г (см. ниже), когда он играл во дворе своего дома, рассказала, что он умер от тяжелого ранения в голову по дороге в районную больницу. Из-за того, что поблизости не было скорой помощи, у него было мало шансов выжить. Интервью МКГ, жители Агдамского района, 25 июля 2011 г.

⁶³ Интервью МКГ, представительств международных НПО, Баку, 19, 20 июля 2011 г.

⁶⁴ Интервью МКГ, азербайджанский парламентарий, декабрь 2011 г.

⁶⁵ Доклад Спецдокладчика, *op. cit.*, стр. 8.

⁶⁶ Делегатов выбирали «исполнительные комитеты» Нагорного Карабаха в изгнании, назначенные правительством.

к организации среди вынужденных переселенцев, даст им эффективный инструмент публичной политики и будет способствовать повышению общественного и правительственного внимания к проблемам, непосредственно затрагивающим ВПЛ.

IV. ПОСЕЛЕНИЯ НА ЛИНИИ ФРОНТА – НЕСТАБИЛЬНАЯ ЖИЗНЬ

Напряженность на линии фронта велика и соглашение о прекращении огня регулярно нарушается. Как минимум 128 тыс. человек, по оценкам азербайджанского правительства, среди которых числятся как внутриперемещенные лица, так и представители коренного населения прилегающих к линии фронта небольших городов и поселков, проживают в примерно пяти-километровой полосе, тянущейся вдоль ЛС⁶⁷. Они вынуждены существовать в условиях постоянных угроз попасть под огонь автоматического оружия, присутствия минных заграждений, неразорвавшихся боеприпасов, отравления источников воды и умышленных поджогов лесов и полей в тактических целях.⁶⁸ Примерно тридцать человек – преимущественно военных – ежегодно гибнет по обе стороны фронта. По имеющейся информации, четверо гражданских лиц с азербайджанской стороны погибли в непосредственной близости от ЛС в 2011 г.⁶⁹ Также имеются сведения о гибели одного гражданского лица и по крайней мере десять армянских или карабахских солдат и о 28 раненых с армянской стороны ЛС.⁷⁰ По различным оценкам, в районе линии фронта дислоцированы 30 тыс. армянских и де-факто нагор-

но-карабахских военных, а также 45 тыс. солдат азербайджанской армии.⁷¹

Как отмечалось в предыдущих докладах МКГ, вдоль ЛС возведены фундаментальные фортификационные сооружения, дополненные туннелями и минными полями. Обе стороны конфликта в среднем проводят от двух до четырех наступательных операций в год, операций, имеющих целью продвинуть линию фронта ближе к противной стороне. Согласно данным азербайджанских военных аналитиков, такие наступательные операции уносят больше жизней среди гражданского населения, чем регулярные – однако менее масштабные – нарушения соглашения о прекращении огня.⁷² Также необходимо заметить, что одним из следствий регулярных наступательных операций с обеих сторон, стало неизбежное сближение позиций и сужение полосы линии фронта. В некоторых селах административных районов Агдам и Физули гражданское население и военные располагаются на таком незначительном расстоянии друг от друга, что местные жители, с известной долей юмора, рассказывают случаи, когда солдаты кидались друг в друга камнями, добавляя «может они так пули экономят».⁷³ На сегодняшний день можно сказать, что, невзирая на то, что в краткосрочной перспективе полномасштабная спланированная наступательная операция одной из сторон маловероятна, существует весомый риск того, что спорадические всплески напряженности вдоль линии фронта могут вылиться в широкие военные действия, одними из первых жертв которых, без сомнения, станут гражданское население и вынужденные переселенцы, проживающие в непосредственной близости от ЛС.⁷⁴ Эпизодические и непредсказуемые вспышки военных действий вдоль линии фронта провоцируют стресс и чувство постоянной опасности у представителей гражданского населения.⁷⁵

⁶⁷ Интервью МКГ по телефону, Азербайджанский Государственный Комитет по делам беженцев и ВПЛ, январь 2012 г. Это число включает не только живущих возле линии фронта, отделяющей их от оккупированных территорий, но также жителей некоторых деревень вдоль государственной границы Азербайджана и Армении, которая тянется на север к границе с Грузией.

⁶⁸ Азербайджанскую статистику см. в «О военных потерях за прошлый год», 30 декабря 2011 г., <http://www.milaz.info/en/news.php?id=7226>. Армяне на оккупированных территориях имеют дело с теми же угрозами безопасности, но с армянской или де-факто нагорно-карабахской стороны мало поселений вблизи линии соприкосновения.

⁶⁹ По данным Министерства Обороны Азербайджана (см. <http://en.apa.az/news.php?id=162802>), в 2011 г. с азербайджанской стороны от линии соприкосновения было убито девятнадцать человек (пятнадцать военных и четверо гражданских, в том числе двое детей); 24 были ранены, в том числе пятеро гражданских.

⁷⁰ Мониторинг МКГ армянских средств массовой информации и официальных армянских источников за 2011 г. См. также: <http://www.panarmenian.net/eng/world/news/69681/>.

⁷¹ Брифинг МКГ, *Армения и Азербайджан: предотвратить войну*, op. cit.

⁷² Там же; Интервью МКГ, азербайджанский военный аналитик, Баку, 21 июля 2011 г.

⁷³ Интервью МКГ, жители Агдамского и Физулинского районов, 24-26 июля 2011 г.

⁷⁴ Брифинг МКГ, *Армения и Азербайджан: предотвратить войну*, op. cit. Например, 24 июня 2010 г., под личным контролем президента Алиева, Азербайджан провел самые крупномасштабные военные учения за всю свою историю. В них было задействовано 4000 военнослужащих, 100 танков, 77 бронетранспортеров, 125 артиллерийских орудий, 17 истребителей и 12 боевых вертолетов. По плану учений отрабатывались отражение «военной агрессии против Азербайджана» и контратака для восстановления территориальной целостности страны.

⁷⁵ Интервью МКГ, азербайджанские военные и политические аналитики, Баку, 20, 31 июля 2011 г., ВПЛ из новых

А. Жизнь вдоль линии СОПРИКОСНОВЕНИЯ

Города и поселки, расположенные вдоль ЛС, являют печальное прифронтовое зрелище: заколоченные окна, самодельные железные щиты для защиты тротуаров, жилые дома школы и другие здания со следами пуль на стенах.⁷⁶ Азербайджанские граждане, проживающие на этих территориях и свыкшиеся с крайней нестабильностью условий жизни, принимают простые, но эффективные меры по защите своих домов, и не ищут внешней помощи, опираясь преимущественно на силы «своей общины». Местные жители и представители государственных структур рассказывают, что вынуждены организовывать простые каждодневные дела в такое время, когда меньше всего риск попасть под огонь армянского снайпера. Родители решают, когда детям пойти в школу или поиграть на свежем воздухе, а когда лучше остаться дома.⁷⁷ После того как девятилетний Фариз Будалов был убит пулей снайпера 8 марта 2011 г. неподалеку от линии соприкосновения, жители села на время перестали посылать детей в школу, опасаясь что те будут «застрелены армянскими снайперами».⁷⁸

Сотрудникам МКГ приходилось общаться с семьями, лишенными возможности обрабатывать землю или пасти домашних животных из-за страха «попасть под огонь или быть убитыми» армянскими снайперами.⁷⁹ Другие, в виду полного отсутствия альтернатив, вынуждены обрабатывать участки земли, расположенные на расстоянии менее чем одного километра от ЛС и полностью лишенные какой бы то ни было защиты или укрытия. Жители прифронтовой полосы привыкли к опасности, некоторые не раз попадали под огонь во время внезапно вспыхивающих перестрелок через линию соприкосновения. Они отмечают, что в таких случаях им зачастую приходилось искать укрытия, и нередко оставаться там часами.⁸⁰ Праздники и прочие торжественные события, такие как свадьбы и религиозные церемонии, проводятся со всей возможной

правительственных поселений, Физулинский район, 27-28 июля 2011 г.

⁷⁶ Интервью МКГ, Агдам, Физули, 24-26 июля 2011 г. В Горадизе, деревне в Физулинском районе, что находится в 150 метрах от линии фронта, дома укреплены бетонными плитами, а некоторые окна верхних этажей забраны деревянными или металлическими щитами.

⁷⁷ Интервью МКГ, представители общин ВПЛ, Баку, 22 июля 2011 г.

⁷⁸ Интервью МКГ, Агдам, 25 июля 2011 г.

⁷⁹ Интервью МКГ, Агдам, Физули, 25-28 июля 2011 г.

⁸⁰ Там же; Интервью МКГ, азербайджанские журналисты, Агдам, 26 июля 2011 г.

скромностью из-за опасений, что шум и музыка может привлечь внимание снайперов.⁸¹

Некоторые из опрошенных кажутся весьма безразличны – в силу привычки – к постоянно присутствующей опасности. Так, один из жителей спокойно показывал сотруднику МКГ туалет и сарай, расположенные в пятнадцати метрах от дома и поврежденные огнем армянских минометов из траншей, расположенных всего в 150-200 метрах. Этот человек и его сын помогли представителями местного подразделения ANAMA найти и удалить оставшиеся фрагменты снарядов, однако не располагают необходимыми средствами для того, чтобы отстроить поврежденные постройки. «Да и зачем?» спрашивает отец. «Мы отстроимся, а [армянские] солдаты снова их обстреляют».⁸²

В ответ на гибель Будалова,⁸³ азербайджанские власти поручили гражданскому Агентству по реконструкции и восстановлению оккупированных территорий Азербайджана к концу 2011 г. укрепить имеющиеся и возвести новые защитные сооружения на некоторых территориях. По данным правительства, будет построено примерно 2.7 км защитных сооружений, позволяющих защитить людей от огня снайперов, хотя, к сожалению, эти укрепления не спасут от шальной мины.⁸⁴

⁸¹ Интервью МКГ, Агдам, Барда, Тертер, 24-27 июля 2011 г.; ВПЛ в государственных поселениях, Физули, 26, 27 июля 2011 г.; вернувшиеся в Физули беженцы, март, июль 2011 г.

⁸² Интервью МКГ, представители сообществ ВПЛ, Баку, 22 июля 2011 г.; местные жители, Агдам, Физули, март, июль 2011 г.

⁸³ Правительство, ОБСЕ и Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) осудили убийство Будалова. Эта [трагедия] побудила Баку начать восстановление защитных укреплений в прифронтовых деревнях, таких как Орта Герванд, Чирагли, Мирзабайли и Алханли в Агдамском районе, Гапанли и Гарагаджи в Тертерском, и Тапгарагоюнлу в Гогранбойском районе. Это строительство финансируется и осуществляется исключительно государством. Переписка МКГ по электронной почте, представители МККК, 17 ноября 2011 г.; азербайджанский политический аналитик, 15-16 ноября 2011 г.; «Azeris Wall off Front-line Zones» [Азербайджанцы возводят защитные стены в прифронтовых зонах], Institute for War & Peace Reporting [Институт журналистики войны и мира], 4 ноября 2011 г.; «PACE Adopts Statement Condemning Murder of Azerbaijani Child by Armenian Snipers» [ПАСЕ одобрила резолюцию, осуждающую убийство азербайджанского ребенка армянским снайпером], *Trend*, 14 апреля 2011 г.; «OSCE Chairman Proposes Armenia to Withdraw Snipers from the Contact Line» [Председатель ПАСЕ предлагает Армении отозвать снайперов с линии соприкосновения], *Pik TV*, 18 марта 2011 г.

⁸⁴ В феврале 2012 г. местные представители власти в Орта Герванд и Чирагли сказали, что в этих двух деревнях было построено полтора километра новых стен для защиты 30

Широкомасштабные мероприятия по разминированию, вкпе с повышением уровня информированности населения, значительно снизили степень риска гибели от противопехотных мин. В качестве иллюстрации можно привести следующие цифры: в 2005 г. вследствие подрыва на минах погибло десять и было ранено 49 человек; в 2011 насчитывается трое погибших и семь раненых.⁸⁵ Благодаря напряженным усилиям ANAMA, практически все мины, располагавшиеся на подступах к транспортным артериям, больницам и школам сегодня обезврежены⁸⁶, а большинство заминированных – и представляющих опасность – зон и территорий хорошо известны местным жителям.⁸⁷

В декабре 2008 г. страны-сопредседатели Минской группы ОБСЕ призвали обе стороны конфликта отвести снайперов с ЛС. Армения выразила принципиальное согласие, обусловив его аналогичными мерами с азербайджанской стороны. Официальный Баку, однако, ответил отказом, аргументировав свою позицию тем, что рассматривает присутствие снайперов как меру защитного характера, ограничивающую возможность дальнейшего продвижения с армянской стороны и углубления линии фронта.⁸⁸ Следует отметить,

семей, тогда как чиновники в Тертере сообщили, что были усилены прежние укрепления. Чиновники из Агдамского района сказали, что фортификационные работы идут полным ходом, хотя затруднились оценить их масштабы. Интервью МКГ по телефону, Орга Гервенд, Чирагли, Тертер, февраль 2012 г.

⁸⁵ Ежемесячный отчет НАР, январь 2012 г., <http://www.anama.gov.az/>.

⁸⁶ Интервью МКГ, представители НАР, Тертер, 27 июля 2011 г. По данным представителей НАР на местах, 970 предположительно опасных зон площадью 736 км² (на 2003 г.) подвергали опасности жизни 514 тысяч жителей. К 2006 г специалисты НАР сократили общую площадь опасных земель более чем вдвое, до 306 км². После этого НАР обнаружил новые предположительно опасные зоны. По данным его представителей на местах и согласно докладу УВКБ, наиболее пострадали Агдамский и Физулинский районы, где противопехотные мины и другое взрывоопасное наследие войны не дают местным и ВПЛ нормально жить. «Азербайджан: анализ пробелов», УВКБ, *op. cit.*, October 2009.

⁸⁷ Интервью МКГ, представители НАР, Тертер, 27 июля 2011 г.; «Азербайджан: ВПЛ по-прежнему в плену», *op. cit.*

⁸⁸ Интервью МКГ, российские чиновники, март 2011 г. Министр иностранных дел Армении, Эдвард Налбандян, в сентябре 2010 г. сказал, что отзыв снайперов «очень способствовал бы установлению режима неприменения силы». «UN head calls for removal of snipers along Karabakh line of contact» [Глава ООН призывает убрать снайперов с Карабахской линии соприкосновения], *Asbarez* (газета армянской диаспоры, online), 27 сентября 2010 г. Интервью МКГ, политический аналитик, Баку, декабрь 2011 г.; правительственные и военные чиновники, Баку, январь 2011 г.

что присутствие снайперов представляет собой один из самых значительных негативных факторов жизни на территориях, прилегающих к линии фронта: во-первых, в силу очевидной физической опасности и, во-вторых, вследствие осязаемого психологического гнета, оказываемого невидимым присутствием снайперов на гражданское население с обеих сторон, в особенности для азербайджанцев, живущих в постоянном страхе «армянского вторжения», вполне объяснимом душевными травмами военного времени.⁸⁹

В. УКРЕПЛЕНИЕ СОГЛАШЕНИЯ О ПРЕКРАЩЕНИИ ОГНЯ И МЕР ПО ПОВЫШЕНИЮ УРОВНЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ В НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ БЛИЗОСТИ ОТ ЛС

Неустойчивая природа режима соглашения о прекращении огня и высокая степень нестабильности условий жизни вдоль линии соприкосновения усугубляются отсутствием эффективных механизмов по обеспечению безопасности и эффективного контроля. Штат наблюдательной миссии ОБСЕ насчитывает всего шесть человек, а узкий мандат не дает ей возможности осуществлять полномасштабный контроль за ситуацией. Согласно предыдущим рекомендациям МКГ,⁹⁰ ОБСЕ следует убедить противоборствующие стороны согласиться на присутствие большего числа наблюдателей для расследования случаев нарушения перемирия, проведения спонтанных мониторингов и использования удаленного наблюдения. Азербайджан проявляет крайнюю сдержанность в вопросе расширения присутствия ОБСЕ и в декабре 2011 г. наложил вето на увеличение бюджетной статьи расходов на финансирование деятельности наблюдательной группы.⁹¹

Увеличение интенсивности мониторинга и укрепление гарантий безопасности не должны – как этого опасаются в некоторых политических кругах Баку – рассматриваться в качестве элементов, перманентно закрепляющих статус-кво и признающих оккупацию. Расширенная и укрепленная наблюдательная миссия обладает потенциалом предотвращения вероятной эскалации насилия, по крайней мере на временной основе – до того момента пока в регионе не будут возвращены миротворческие войска, в качестве составно-

⁸⁹ Интервью МКГ, НПО, Азербайджан, июль-август 2011 г.

⁹⁰ Брифинг МКГ, *Армения и Азербайджан: предотвращать войну*, *op. cit.*

⁹¹ Переписка МКГ по электронной почте, международные официальные лица, январь 2012 г. См. также: пресс-конференция Министра иностранных дел Армении Эдварда Налбандяна, 16 января 2012 г., http://www.mfa.am/en/press-conference/item/2012/01/16/annual_pc/.

го элемента мирного соглашения.⁹² Усиление активности такой миссии и повышение уровня информированности населения о ее деятельности должны укрепить чувство безопасности среди жителей населенных пунктов, расположенных вдоль ЛС. В целом, можно сказать, что ВПЛ и возвращенцы знают о существовании ОБСЕ, но лишь один из опрошенных МКГ респондентов сказал, что видел представителя группы мониторинга своими глазами и – по крайней мере, судя по имеющейся информации – понимал основные параметры и ограничения ее мандата.

ОБСЕ добилась существенного успеха там, где успехи наиболее редки: в 2010, а потом в 2011 и 2012 гг. организация сумела заручиться поддержкой президентов Армении и Азербайджана в создании механизма проведения расследований инцидентов вдоль линии прекращения огня, хотя обсуждение конкретных деталей началось совсем недавно.⁹³ В этом контексте, для того, чтобы нарушения мирного соглашения о прекращении огня – в том числе ставящие под угрозу жизнь и здоровье гражданского населения – не вышли из под контроля, жизненно необходимы разработка и внедрение механизма расследования инцидентов, или создание системы срочной радиосвязи и оповещения об инцидентах с целью обмена достоверной информацией. ОБСЕ также следует настоятельно рекомендовать и добиться разработки двустороннего плана – включающего четкие временные рамки – который позволил бы представителям Агентства по реконструкции и восстановлению оккупированных территорий Азербайджана провести мероприятия, необходимые для защиты домов, расположенных вдоль линии фронта, без риска попасть под огонь армянских снайперов.⁹⁴

Не подлежит сомнению тот факт, что настоящей стабильности можно добиться лишь через заключение

между сторонами соглашения об Основных принципах или, по крайней мере, посредством переговорного процесса, объектом которого должно явиться всеобъемлющее мирное соглашение. В ожидании такого дипломатического прорыва, мероприятия по укреплению доверия могут внести свою лепту и способствовать соблюдению имеющего весьма нестабильный характер соглашения о прекращении огня. Международные организации, такие как Международный Комитет Красного Креста (МККК), уже заняты сбором данных и информации, могущих быть полезными в деле оказания помощи и предоставления посильной защиты азербайджанским внутренне перемещенным лицам; такие усилия должны быть продолжены.⁹⁵ Начиная с июня 2010 г. и в течение 2011 года Европейский Союз (ЕС) выделил \$2 млн. для финансирования проектов и мероприятий по укреплению доверия, в которых принимали участие журналисты, представители молодежи, женских организаций и политических партий обеих стран. Летом 2012 г. ЕС планирует запуск следующего этапа: шести-миллионной программы, рассчитанной на восемнадцать месяцев. Несмотря на то, что подобные усилия – капля в море, они, без всякого сомнения, содействуют разрушению негативных стереотипов восприятия «другого как чужого», способствуют лучшему взаимопониманию и осмыслению позиции противной стороны в рамках конфликта.

Возобновление крупномасштабных военных действий может стать причиной новой волны вынужденных переселенцев. Власти Азербайджана уверяют, что правительством разработаны программы защиты гражданского населения в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, будь то возобновление военных действий или стихийные бедствия. Разработка и осуществление указанных программ лежит в сфере компетенции Министерства по чрезвычайным ситуациям (МЧС), образованного в 2006 году и считающегося одной из лучших государственных структур в стране по уровню управления, квалификации сотрудников и материальной оснащенности. Юридические полномочия МЧС чрезвычайно широки и простираются от контроля за организацией защиты гражданского населения и охраны государственных запасов зерна, до руководства пожарными службами. Министерство включает в себя военизированное подразделение, обладающее собственным флотом в акватории Каспийского моря.

⁹² Брифинг МКГ, *Армения и Азербайджан: предотвратить войну*, *op. cit.*

⁹³ Первая из этих договоренностей, достигнутая в Астрахани, Россия, 27 октября 2010 г., включала обещание произвести обмен военнопленных и тел убитых, что должно было символизировать некоторое сотрудничество между двумя армиями. В марте 2011 и январе 2012 г. в Сочи, Россия, президенты сделали следующие шаги, договорившись способствовать миссии ОБСЕ в расследовании инцидентов на линии соприкосновения. Интервью МКГ, официальные лица, Москва, 15 февраля 2011 г.

⁹⁴ Местные жители и представители НПО в один голос отмечают, что в ближайшей перспективе самый эффективный способ повысить безопасность вдоль линии соприкосновения – это строительство или укрепление защитных стен в прифронтовых населенных пунктах. Интервью МКГ, Агдам, Барда, Тертер, Физули, 23-24 марта, 24-28 июля 2011 г.

⁹⁵ МККК участвует в нескольких проектах вблизи линии соприкосновения, включая сбор информации о нарушениях режима прекращения огня и жертвах среди гражданского населения, создание средств самообороны для общин, и базы данных ДНК для эксгумации останков после установления мира. Интервью МКГ, представитель МККК, Баку, 19 июля 2011 г.

Официальные представители министерства утверждают, что наличие программ реагирования на чрезвычайные ситуации и высокий уровень координации действий подчеркивают, что МЧС в состоянии справиться с последствиями даже высокоинтенсивных военных действий на линии соприкосновения.⁹⁶ По утверждению сотрудников Министерства, его региональные и местные отделения, расположенные в непосредственной близости от ЛС, имеют детальные инструкции и алгоритм действий в случае возникновения подобных ситуаций, но правительство отказывается публиковать упомянутые инструкции, утверждая, что такая публикация равнозначна демонстрации слабости перед лицом противника.⁹⁷ Не вдаваясь в анализ правительственной мотивации сохранения секретности, необходимо отметить, что местным представителям государственных структур необходимо начать работу с населением, проживающим в непосредственной близости от ЛС, или, по крайней мере, наладить связь с международными организациями, такими как МККК, чтобы обеспечить спокойствие, избежать паники и проинформировать население об основных мерах, необходимых в случае начала крупномасштабных военных действий. По словам представителя одной из международных НПО: «необходима разработка и внедрение планов эвакуации во избежание потерь среди гражданского населения в случае начала военных действий».⁹⁸

Недавняя правительственная инициатива по восстановлению защитных барьеров вокруг прифронтовых деревень и поселков, является шагом в правильном направлении и должна быть расширена, с целью включения всех поселений в километровой зоне от линии соприкосновения. Также необходимы разработка механизма обратной связи для получения информации об эффективности проектов со стороны ВПЛ и местного населения, и программы по информированию жителей о том, что власти окажут необходимую поддержку в случае необходимости восстановления поврежденных зданий. В настоящий момент, реконструкция импровизированных защитных

сооружений и ремонт зданий происходит за счет общественных фондов, собранных самими жителями расположенных вблизи ЛС поселений.⁹⁹ ANAMA, проводящая операции по разминированию вдоль ЛС, сегодня является единственной государственной структурой, развивающей программы помощи и информирования гражданского населения о вопросах в сфере безопасности¹⁰⁰ и пользующаяся доверием местных жителей.¹⁰¹ Правительству необходимо воспользоваться опытом агентства и, опираясь на уже существующие программы, разработать комплексные меры по защите гражданского населения.

С. План «ВЕЛИКОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ»

В 2005 году правительство страны в партнерстве с УВКБ разработало план по созданию действенных мер по содействию возвращению вынужденных переселенцев в Нагорный Карабах и оккупированные территории, по подписании мирного договора между Арменией и Азербайджаном, «обеспечив безопасность и уважая их достоинство».¹⁰² План «Великое возвращение» был разработан в контексте очевидного отсутствия долгосрочных решений по проблеме ВПЛ, изъявивших желание вернуться.¹⁰³ В соответствии с первой рабочей редакцией указанного плана, структуры ООН и МККК должны будут взять на себя обеспечение первоначальной реабилитации и удовле-

⁹⁶ Во время неофициального визита в региональный центр МЧС, сотрудники показали [нам] большие карты страны на сенсорном плазменном экране, где можно увидеть любой район, а в нем – число больничных коек, транспортных средств и медицинского персонала. Говорят, что районные и местные сотрудники МЧС вдоль линии соприкосновения, равно как и по всей стране, связаны оптоволоконными видео и телефонными линиями.

⁹⁷ Интервью МКГ, представители Азербайджанского Сообщества Нагорно-Карабахского Общественного Союза, Баку, 22 июля 2011 г. Представители Государственного Комитета по делам беженцев и ВПЛ, Баку, 31 июля 2011 г.

⁹⁸ Интервью МКГ, представители международных НПО, Баку, 19 июля 2011 г.

⁹⁹ Интервью МКГ, представители общин, Агдам и Физули, 24-27 июля 2011 г.; представители местных НПО и журналисты, Барда, Тертер, Агдам, Физули, 24-28 июля 2011 г.

¹⁰⁰ ANAMA также проводит обучение населения защите от мин, особенно среди детей, совместно с Министерством образования и Детским Фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ). В Барде и Тертере он также сотрудничает с Международной Организацией по Миграции (МОМ), предоставляя возможность обучения небольшие кредиты для жертв минной войны. Интервью МКГ, представители НАР, Барда и Тертер, 27 июля 2011 г.

¹⁰¹ Интервью МКГ, представители местных НПО, Барда, Тертер, Бейлаган, Физули, 24-29 июля 2011 г.; представители общин ВПЛ – в оппозиции к партии Мусават, Баку, 22 июля 2011 г. ВПЛ и вернувшиеся, Агдам и Физули, 24-29 июля 2011 г.

¹⁰² Назим Музаффарли и Эльдар Исмаилов, «Basic Principles for the Rehabilitation of Azerbaijan's Post Conflict Territories» [Основные принципы восстановления азербайджанских территорий после конфликта], Институт Стратегических Исследований на Кавказе (Стокгольм, 2010 г.), стр. 217: по предварительной оценке, помимо Нагорного Карабаха, 450-520 тысяч возвращались бы постепенно, и восстановление после конфликта обошлось бы государству в \$ 28.4 млрд. (с поправкой на инфляцию), стр. 217.

¹⁰³ «Азербайджан: анализ пробелов», УВКБ, *op. cit.*; «Азербайджан: ВПЛ по-прежнему в плену», *op. cit.*; УВКБ, «Доклад Представителя Генерального Секретаря», *op. cit.*

творение базовых социальных нужд, тогда как Всемирный банк, со своей стороны, обязуется профинансировать часть процесса реконструкции. Несмотря на то, что местные НПО знают о существовании такого плана, их представители не были привлечены к его разработке. Со своей стороны, респонденты среди ВПЛ, как правило, говорят о том, что им ничего не известно о планах правительства по их безопасному возвращению [на оккупированные территории].¹⁰⁴ Многие наблюдатели выражают скептицизм касательно возможностей правительственных структур по организации массового возвращения вынужденных переселенцев. Как отмечала ОБСЕ в марте 2011 г., ссылаясь на полное разрушение многих городов и деревень, длительная армянская оккупация возымела «трагические последствия» на оккупированных территориях.¹⁰⁵

Несмотря на это, очевидно, что одним из приоритетов правительства страны является сохранение надежды на возвращение. В связи с этим, со стороны некоторых международных НПО нередко звучит критика в адрес властей Азербайджана за налагаемые им ограничения возможностей ВПЛ «сделать выбор» между возвратом в родные селения, и полной интеграцией и постоянным поселением в других районах страны.¹⁰⁶ Однако реальность такова, что даже спустя двадцать лет после окончания вооруженной фазы конфликта, многие переселенцы считают приоритетным возвращение на оккупированные территории и говорят, что готовы «взять в руки оружие для того, чтобы вернуть свои дома» как только «Баку даст сигнал».¹⁰⁷

Вынужденные переселенцы, проживающие в непосредственной близости от линии соприкосновения, рассказывают о попытках приблизиться как можно ближе к линии фронта «в надежде увидеть наши дома». Более того, некоторые ВПЛ, проживающие в удаленных от границы районах, нередко испытывают чувство зависти к собратьям, волею судеб оказавшимся вблизи ЛС, или по их словам «так близко к раю» – к родным домам в Нагорном Карабахе и на

оккупированных территориях.¹⁰⁸ На вопрос какую бы линию поведения они избрали в случае возобновления полномасштабных военных действий, многие отвечают «сражаться вместе с азербайджанской армией» или даже уверяют, что не покинут свои дома, невзирая на риск. Однако уже начинает сказываться разрыв поколений: представители молодого поколения вынужденных переселенцев говорят о том, что, несмотря на очевидное желание увидеть покинутые дома, желания возвращаться в те края на постоянное проживание у них нет.¹⁰⁹ Более того, в некоторых случаях вопрос о возвращении перерастает в дилемму: «устроиться на хорошую работу и жить нормальной жизнью» или «вернуться на родину».¹¹⁰ Однако не следует забывать, что в отсутствие мирного соглашения такая дилемма представляется чисто гипотетической.

Для укрепления доверия, действительно необходимого для заключения мирного соглашения и соблюдения его условий обеими сторонами, Азербайджану необходимо поддерживать любые инициативы, могущие способствовать укреплению связей между ВПЛ и их бывшими землями, даже те, точка приложения которых лежит в пределах самих оккупированных территорий. Примером таких мер и усилий может служить сотрудничество через линию соприкосновения по вопросам безопасности, включая борьбу с пожарами, разрешение экологических проблем и проблем в об-

¹⁰⁴ Там же.

¹⁰⁵ «Доклад сопредседателей Минской Группы ОБСЕ. Полевой мониторинг», *op. cit.*

¹⁰⁶ «Азербайджан: перемещены и дискриминированы», *op. cit.*

¹⁰⁷ Интервью МКГ, ВПЛ в правительственных поселениях, Ходжавенд, Зобуджук, Физули, 27-29 июля 2011 г.; местные жители, Агдам и Физули, 24-29 июля 2011 г. Эти чувства местных жителей подтверждали международные организации во время обследования общин, см., например, «Азербайджан: анализ пробелов», УВКБ, *op. cit.*; «Азербайджан: ВПЛ по-прежнему в плену», *op. cit.*; «Доклад Представителя Генерального Секретаря», УВКБ, *op. cit.*

¹⁰⁸ Интервью МКГ, отдельные ВПЛ в правительственных поселениях, Барда, Зобуджук, Сабирабад, 24-29 июля 2011 г.

¹⁰⁹ Интервью МКГ, представители международных НПО, Баку, 20 июля 2011 г., а также «Азербайджан: ВПЛ по-прежнему в плену», *op. cit.* Нет полного анализа склонности к возвращению среди ВПЛ, особенно в связи с разногласиями между поколениями.

¹¹⁰ Там же. Интервью МКГ, отдельные ВПЛ в районах правительственных поселений, Барда, Зобуджук, Сабирабад, 24-29 июля 2011 г. Международные НПО, проводившие фокус-группы среди сельских ВПЛ для оценки их желания «вернуться» по сравнению с другими жизненными ориентирами, обнаружили, что большинство, независимо от возраста, на первое место ставили возвращение. Жилье и работа заняли, соответственно, второе и третье места. Международные НПО отметили также, что «большинство ВПЛ мечтают вернуться все вместе, полными семьями». При этом многие хотели бы участвовать в планировании возвращения и послать «старшего члена семьи или мужчину», чтобы посетить родной дом в порядке подготовки возвращения. Некоторые ВПЛ затруднялись решить, все ли члены семьи должны возвращаться, поскольку многие благополучно устроились за пределами Нагорного Карабаха. ВПЛ в возрасте 40 лет и старше говорили, что у них «осталось лишь одно желание: вернуться». «Азербайджан: анализ пробелов», УВКБ, *op. cit.*; «Азербайджан: ВПЛ по-прежнему в плену», *op. cit.*; «Доклад Представителя Генерального Секретаря», УВКБ, *op. cit.*

ласти здравоохранения. В перспективе, можно предположить вероятность того, что вынужденные переселенцы примут участие в поездках за линию фронта, посетят оставленные дома, навестят кладбища, встретятся с этническими армянами, ныне проживающими в Нагорном Карабахе и на прилегающих территориях. Нет сомнений, что масштаб разрушений пробудит весьма болезненные и сильные эмоции у представителей обеих сторон, однако несмотря на это, подобные меры – необходимая часть планирования безопасного возвращения ВПЛ. Невзирая на то что официальный Баку в прошлом весьма настороженно относился к перспективам такого рода двусторонних проектов, существуют основания полагать, что азербайджанская позиция может измениться.¹¹¹

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По прошествии двух десятилетий может показаться, что основные проблемы, связанные с лицами, вынужденно покинувшими свои дома из-за конфликта в Нагорном Карабахе, разрешены. К сожалению, это не так. Азербайджанское правительство, в большой мере опираясь на умножившиеся доходы от продажи углеводородного сырья, сделало ряд важных шагов и добилось существенного прогресса в удовлетворении нужд ВПЛ, проживающих на территории страны. Сегодняшняя активность властей особенно рельефно оттеняет бездеятельность и фактическое отсутствие государственной политики, направленной на решение проблем вынужденных переселенцев, в течение первых пяти лет, последовавших за завершением конфликта и заключением Соглашения о прекращении огня в 1994 г. Сегодня правительство Азербайджана заявляет, что страна тратит больше, чем какое бы то ни было государство в мире на нужды ВПЛ, которые, в свою очередь, составляют наибольший процент населения, чем в любом другом государстве мира. Строительство нового жилья в особенности способствовало улучшению условий жизни вынужденных переселенцев, несмотря на то, что приблизительно 400 тыс. до сих пор живут в жилье не соответствующем всем нормам и стандартам. Много было сделано. Но необходимо сделать больше, с целью обеспечения внутренне перемещенным лицам, которые сегодня представляют собой весьма гетерогенную группу по критериям уровня доходов и степени интегрированности в азербайджанское общество, достой-

ные условия проживания в ожидании возвращения в родные дома. Правительство, в сотрудничестве с международными организациями, может и должно создать атмосферу доверия, увеличив степень интенсивности коммуникаций с ВПЛ и интегрировав их и представляющие их организации в процесс принятия решений, имеющих непосредственное отношение к условиям их проживания и жизнедеятельности.

Несмотря на решение многих технических проблем, существующую ситуацию нельзя признать удовлетворительной, как нельзя не усомниться в том, что основные условия безопасности в рамках сложившегося статус-кво не соблюдаются. Право на возвращение ВПЛ из Нагорного Карабаха и прилегающих районов должно быть реализовано *де-факто*, или, ввиду невозможности последнего, должна быть выработана альтернативная стратегия, основанная, к примеру, на компенсации и обмене. Вышеупомянутые факторы оказывают давление на азербайджанское правительство, которое, как следствие, вынуждено усиливать милитаристскую риторику, с угрозами применить военную силу для насильственного возвращения утраченных суверенных территорий. Сам факт присутствия на территории Азербайджана более чем 600 тыс. ВПЛ, которые до сих пор не могут вернуться домой, несмотря на то, что конфликт завершился более двух десятилетий назад – есть наглядная иллюстрация того, насколько важным является возобновление международных усилий, имеющих целью содействие в достижении соглашения между Арменией и Азербайджаном.

**Баку/Тбилиси/Стамбул/Брюссель,
27 февраля 2012 г.**

¹¹¹ Интервью МКГ, представители международных НПО, Баку, 20 июля 2011 г., а также «Азербайджан: ВПЛ по-прежнему в плену», *op. cit.* Нет полного анализа склонности к возвращению среди ВПЛ, особенно в связи с разногласиями между поколениями.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

КАРТА АЗЕРБАЙДЖАНА



ПРИЛОЖЕНИЕ В

КАРТА НАГОРНОГО КАРАБАХА И СЕМИ ПРИЛЕГАЮЩИХ РАЙОНОВ



This map is for reference only and should not be taken to imply political endorsement of its content.

ПРИЛОЖЕНИЕ С

О МЕЖДУНАРОДНОЙ КРИЗИСНОЙ ГРУППЕ

Международная Кризисная Группа является некоммерческой, независимой международной организацией, насчитывающей около 130 сотрудников на пяти континентах. Она создана для укрепления способности международного сообщества прогнозировать, понимать и действовать в целях предотвращения и сдерживания конфликтов.

Методология МКГ основана на проведении полевых исследований. Группы политических аналитиков, находящиеся в тех странах, где существует опасность кризиса, собирают информацию из широкого диапазона источников, оценивают местные условия и производят регулярные аналитические отчеты, содержащие практические рекомендации адресованные международным деятелям и организациям, ответственным за принятие ключевых решений. МКГ также издает CrisisWatch, ежемесячный 12-страничный информационный бюллетень, содержащий краткое описание всех последних изменений в конфликтных и потенциально конфликтных зонах.

Отчеты и брифинги МКГ распространяются в электронном виде, а также доступны широкой публике на вебсайте организации. Организация тесно сотрудничает с правительствами и прессой с целью выдвинуть на первый план ключевые вопросы, определенные посредством работы на местах, и получить поддержку для своих политических предписаний.

Правление Международной Кризисной Группы, в состав которого входят видные политические деятели, дипломаты, бизнесмены и представители СМИ, способствует тому чтобы отчеты и рекомендации МКГ получили должное внимание от лиц, которые занимаются политическими вопросами во всем мире. Бывший Посол США Томас Пикеринг является председателем Правления; президентом МКГ с июля 2009 года является Луиза Арбур, бывший Верховный комиссар ООН по правам человека и Главный прокурор Международного уголовного трибунала в бывшей Югославии и Руанде.

Международная штаб-квартира организации расположена в Брюсселе, а крупные представительства – в Вашингтоне (где организация официально зарегистрирована), Нью-Йорке, менее масштабное в Лондоне и представительства в Москве и в Пекине. В настоящее время организация имеет двадцать семь полевых офисов: в Абудже, Бангкоке, Бейруте, Бишкеке, Боготе, Бужумбуре, Каире, Дакаре, Дамаске, Газе, Иерусалиме, Кабуле, Катманду, Исламабаде, Стамбуле, Джакарте, Йоханнесбурге, Найроби, Порт-о-Пренсе, Приштине, Рабате, Санаа, Сеуле, Сараево, Тбилиси, Триполи и Тунисе. Аналитики организации работают в более чем 70 подверженных кризисам странах на четырех континентах. В Африке – это Бурунди, Камерун, Центральная Африканская Республика, Чад, Кот Д'Ивуар, Демократическая Республика Конго, Эфиопия, Эритрея, Гвинея, Гвинея-Бисау, Кения, Либерия, Мадагаскар, Нигерия,

Руанда, Сьерра Леоне, Сомали, Судан, Уганда и Зимбабве; в Азии – Афганистан, Бирма/Мьянма, Индонезия, Кашмир, Казахстан, Киргизия, Непал, Северная Корея, Пакистан, Филиппины, Шри Ланка, Тайваньский пролив, Таджикистан, Таиланд, Восточный Тимор, Туркменистан и Узбекистан; в Европе – Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Кипр, Грузия, Косово, Македония, Россия (Северный Кавказ), Сербия и Турция; на Ближнем Востоке и в Северной Африке – Алжир, Египет, страны Персидского залива, Иран, Ирак, Израиль-Палестина, Ливан, Ливия, Марокко, Саудовская Аравия, Сирия, Тунис и Йемен; в Латинской Америке и островов Карибского моря – Колумбия, Гватемала, Гаити и Венесуэла.

Международная Кризисная Группа получает финансовую поддержку от широкого круга правительств, фондов и частных доноров. За последние годы средства предоставляли следующие государственные структуры: Агентство международного развития Австралии, Департамент иностранных дел и торговли Австралии, Агентство по развитию Австрии, агентство международного развития Канады, Исследовательский центр международного развития Канады, Департамент иностранных дел и внешней торговли Канады, Министерства иностранных дел Бельгии, Дании, Нидерландов, Финляндии, Германии, Княжества Лихтенштейн, Люксембурга, Королевства Норвегии, Швеции, а также Турции, Европейская Комиссия, агентство «Ирландское содействие», Агентство международного развития Новой Зеландии, Агентство международного развития Швеции, Федеральный департамент иностранных дел Швейцарии, департамент международного развития Соединенного Королевства и агентство международного развития США.

Фонды, финансировавшие организацию в последние годы, включают: Фонд «Адессиум», Нью-Йоркская Корпорация Карнеги, Благотворительный фонд, Фонд Элдера, Фонд Генри Льюиса, Фонд Уильяма и Флоры Хьюлетт, «Хьюмэнити Юнайтед», Фонд «Хант Альтернативс», Фонд Джона Д. и Кэтрин Т. Макартур, Институт «Открытое Общество», Фонд Плаушерс, Фонд братьев Рокфеллер и Вива Траст.

Февраль 2012

International | Crisis Group

WORKING TO PREVENT
CONFLICT WORLDWIDE

International Headquarters

149 Avenue Louise, 1050 Brussels, Belgium · Tel: +32 2 502 90 38 · Fax: +32 2 502 50 38
Email: brussels@crisisgroup.org

New York Office

420 Lexington Avenue, Suite 2640, New York 10170 · Tel: +1 212 813 0820 · Fax: +1 212 813 0825
Email: newyork@crisisgroup.org

Washington Office

1629 K Street, Suite 450, Washington DC 20006 · Tel: +1 202 785 1601 · Fax: +1 202 785 1630
Email: washington@crisisgroup.org

London Office

48 Gray's Inn Road, London WC1X 8LT · Tel: +44 20 7831 1436 · Fax: +44 20 7242 8135
Email: london@crisisgroup.org

Moscow Office

Kutuzovskiy prospect 36, Building 41, Moscow 121170 Russia · Tel: +7-499-709-7897
Email: moscow@crisisgroup.org

Regional Offices and Field Representation

Crisis Group also operates out of over 25 different locations in Africa, Asia, Europe, the Middle East and Latin America.

See www.crisisgroup.org for details.

www.crisisgroup.org