КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 1 (1898 – 1917 гг.). – М., 1970.

Ленин, В.И. Полн. собр. соч. Статьи: «О культурно-национальной автономии» (т. 23); «Итоги дискуссии о самоопределении» (т. 24); «Социалистическая революция и право наций на самоопределение» (т. 27); «О праве наций на самоопределение» (т. 27).

Чистяков, О.И. Конституция РСФСР 1918 года. – Изд. 2-е. – М., 2003.

© Даутова С.С., 2010

Р.Д. Кишин

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ОКАЗАНИЮ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА

КИШИН Роман Дукович – аспирант кафедры национальных и федеративных отношений РАГС (e-mail: kishi@mail.ru)

Аннотация. *В статье представлена деятельность международно-правовых организаций, осуществляющих свою миссию по оказанию гуманитарной помощи населению Северного Кавказа.*

Ключевые слова: *международные организация, гуманитарная помощь, Организация Объединенных Наций, беженцы, Северный Кавказ.*

В нынешнюю эпоху международные организации играют существенную роль, будучи одной из наиболее действенных форм сотрудничества и многосторонней дипломатии. Эти организации охватили весь мир, все сферы общественно-политической жизни. Без их участия теперь не решается ни одна крупная проблема любого государства. Роль международных организаций особенно велика в зонах сохраняющихся конфликтов или на территориях, недавно их переживших. К их числу относится Чечня, где несмотря на все попытки федерального центра, пока, к сожалению, не удалось в полной мере разрешить кризис. Впрочем, сказанное относится к Северному Кавказу в целом, все еще остающемуся в списке проблемных регионов Российской Федерации. Трагедии, подобные бесланской или карачаево-черкесской, а также не прекращающийся террор против силовых структур в Дагестане и Ингушетии, еще более актуализируют дискурс о способах и методах разрешения кризиса в Чечне, а также о первоочередных мерах, необходимых для стабилизации ситуации в регионе.

Думается, что именно тяжелое социально-экономическое положение[1] и безработица являются теми факторами, которые в первую очередь в регионе провоцируют сепаратизм, религиозный экстремизм и политический терроризм. То есть существующая здесь политическая нестабильность является результатом всех перечисленных выше факторов, и напрямую не зависит от характера функционирования местных, а тем более, федеральных властей. В этой связи представляется, что данная проблема относится к числу наиболее сложных для исследования. И поэтому здесь нужен более тонкий научный инструментарий, способный преодолеть недостатки «объяснительной» модели. Также важно учитывать, что современный мир отличается растущей взаимозависимостью, следовательно, ко многим вопросам следует подходить с опорой на международное право. Особенно большое значение это имеет в исследовании вопросов оказания международной гуманитарной помощи[2].

За последнее время были достигнуты значительные успехи в организации и оказании международной гуманитарной помощи на Северном Кавказе. Речь идет об усилении роли проектов по укреплению потенциала и стимулированию социально-экономического развития региона. Межучережденческий план на 2006 г. стал результатом хорошо скоординированной оценки потребностей и стратегического планирования, осуществленного организациями, работающими в сфере гуманитарной помощи и восстановления. И этот единый план действий был весьма успешно претворен в жизнь.

Вместе с тем необходимо помнить о том, что любой переходный период является длительным процессом. Поэтому и в Чеченской Республике остается еще много нерешенных проблем. Так, предстоит увидеть, какую роль сыграют организации – участницы Межучережденческого плана в долгосрочном процессе восстановления и развития. Пока рано определять график отхода от гуманитарных программ и стратегии выхода некоторых гуманитарных организаций из программ помощи.

В 2007 г. гуманитарные программы стали сокращаться, а программы развития наращиваться. Данная динамика может развиваться достаточно быстро. Ввиду этого ООН и Межучережденческий постоянный комитет, созданный при Управлении по координации гуманитарных вопросов ООН, подчеркнули актуальность слияния функций Постоянного координатора и

---

[1] См.: *Арсанукаев, Т.А.* Основные черты безработицы в Чеченской Республике. Россия: тенденции и перспективы развития: сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. – Вып. 5. – Ч. 1. – М., 2006.

[2] *Давыдов, В.Н.* Этнополитические конфликты на Северном Кавказе: региональный фактор // Вестник Российского университета дружбы народов. – Сер.: Политология. – 2004. – № 1 (5). – С. 39–48.

Гуманитарного координатора ООН[1]. Можно с уверенностью говорить о том, что развитие ситуации на Северном Кавказе будет требовать еще большей активности в продвижении программ развития и их координации с продолжающимися программами гуманитарной помощи и защиты населения.

В 2007 г. Секретариат ООН продолжил оказывать поддержку в координации и обеспечении безопасности, хотя в измененном виде по сравнению с прошлым периодом. Исключая возможность возникновения нового гуманитарного конфликта, УКГВ ООН нацелен на постепенное сворачивание и передачу функций координирующего органа другим агентствам, а именно Офису Постоянного координатора ООН. Управление ООН по координации гуманитарных вопросов является структурным подразделением секретариата ООН в Нью-Йорке и было создано в рамках реализации программы Генерального секретаря по реформированию организации (УКГВ ООН).

Начиная с 1999 г., УКГВ ООН имеет представительство в Российской Федерации, которое работает по четырем направлениям:

– помощь в ликвидации гуманитарных последствий ситуации в Чеченской Республике Российской Федерации (Чечне);

– отслеживание ситуации со стихийными бедствиями и соответствующее реагирование на них;

– укрепление отношений между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС) и УКГВ;

– поддержание связей при гуманитарной деятельности в регионах, представляющих интерес для Организации Объединенных Наций и Российской Федерации.

При этом УКГВ ООН сохраняет ресурсы, достаточные для эффективного поддержания функций Гуманитарного Координатора. Спланирован дополнительный механизм отношений между Офисом Постоянного координатора и отдельными НПО или Консорциумом НПО. Официальное открытие офисов ООН в Чечне является одним из ключевых событий, влияющих на ход гуманитарной помощи. В рамках такой помощи заметное место отведено продовольственной помощи. Ее основным организатором выступает Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО). ФАО укрепила свое присутствие в регионе Северного Кавказа в 2006 г.

Не менее важно, что и российские неправительственные организации (НПО) в своей гуманитарной деятельности ориентируются на практику ведущих международных организаций. И российское законодательство по гуманитарным проблемам также опирается на основные положения меж-

[1] См.: *Лебединец, И.Н.* Организация Объединенных Наций // Глобалистика. Энциклопедия. – М., 2003.

дународного гуманитарного права. Так, Федеральный закон от 27 июня 1997 г. «О беженцах»[1] практически в полном объеме воспроизводит тексты Конвенции ООН 1951 г. и Протокола 1967 г. Он определяет основания и порядок признания беженцем на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Это отлично видно на примере Межправительственного плана возвращения, который предусматривал такие мероприятия, как проверка физического присутствия временно перемещенных лиц (ВПЛ), проживавших в компактных поселениях Ингушетии, и выявление их намерения вернуться в Чечню. Проводится обследование состояния пригодных для жилья строений в Чечне для размещения ВПЛ, в настоящее время находящихся в пунктах временного размещения (ПВР) в Чечне. В зависимости от обстоятельств наблюдалось объединение и закрытие существующих компактных поселений на территории Ингушетии. Были созданы дополнительные компактные поселения в Чечне по схеме заключения договоров аренды между Миграционной службой и частными землевладельцами, разработанной в Ингушетии, для размещения возвращающихся ВПЛ, нуждающихся во временном жилье. Межправительственный план в значительной степени зависел от поддержки международного сообщества, в частности, от предоставления временного жилья и других форм гуманитарной и восстановительной помощи.

Можно утверждать, что и в России, и на Северном Кавказе гуманитарное сообщество в состоянии оказать помощь ВПЛ, добровольно возвращающимся в Чечню, в таких секторах, как образование, продовольствие и здравоохранение[2]. Более того, существуют немалые трудности в связи с тем, что принимающая способность Чечни и потенциал жилищного сектора для ВПЛ, желающих интегрироваться в Ингушетии, являются недостаточными. Вместе с тем гуманитарное сообщество обладает ресурсами, достаточными для улучшения жилищных условий в компактных поселениях и пунктах временного размещения в Чечне, продолжения программы раздачи сборных щитовых домиков ВПЛ, возвращающимся в ЧР и незащищенным семьям в Ингушетии, для поддержки строительства и восстановления частных домовладений. Однако масштабы данных операций не смогут восполнить всех пробелов, которые, скорее всего, возникнут в результате возвращения ВПЛ.

---

[1] См.: СЗ РФ. – 1997. – № 26.

[2] См.: *Вагапова, А.* Местные проблемы восстановления системы образования // Мир в Чечне через образование. – М., 2003.

Руководящие принципы внутреннего перемещения особый акцент делают на важности добровольного характера возвращения и наличии временного жилья для лиц, пока что не способных или не желающих возвращаться, а также на законодательно и документально обозначенном праве ВПЛ остаться в безопасном районе, в данном случае – в Ингушетии. Принимая во внимание нехватку жилья в Чечне и Ингушетии и выраженное гуманитарным сообществом пожелание постепенно передать сектор восстановления в компетенцию правительств, рабочие группы секторов правозащиты и жилья ходатайствуют об увеличении доли правительственного финансирования программ интеграции ВПЛ в Ингушетии и восстановления в Чечне, что позволит адекватно и своевременно реагировать на перемещения населения.

В то же время ситуация вокруг ВПЛ и вынужденных переселенцев жертв осетино-ингушского конфликта 1992 г. перешла в новую, пожалуй, решающую фазу в связи с принятием на высоком уровне решения об урегулировании последствий конфликта в Пригородном районе. Идет ускоренное возвращение пострадавших групп населения из Ингушетии в Северную Осетию – Аланию. В этом населению оказывают немалую помощь гуманитарные организации. Об их роли свидетельствует тот факт, что к ряду гуманитарных организаций поступили обращения от органов управления республик с просьбами поддержки в организации возвращения и реинтеграции ВПЛ в определенных зонах Пригородного района. Поскольку потребности, вызванные данной инициативой, являются непредвиденными и, следовательно, не были включены в Межучережденческий план на 2006 г., на сегодняшний день помощь была оказана лишь некоторыми НПО в ограниченных размерах при использовании других источников финансирования.

В прошлом году Федеральная миграционная служба впервые официально обратилась в ООН с предложением совместных поисков решения проблемы вынужденных переселенцев, пострадавших в результате осетино-ингушского конфликта. Признавая связь между данной проблемой и непрерывным поиском долгосрочных решений для перемещенного населения Северного Кавказа, включая беженцев и просителей убежища в Северной Осетии – Алании, было достигнуто принципиальное соглашение о проведении оценочной комиссии ООН с целью изучения целесообразности участия ООН и выработки необходимой структуры предложенного сотрудничества. Данная деятельность должна была проводиться под руководством УВКБ ООН, являющегося ведущим агентством по вопросам защиты и имеющего наибольший опыт работы с проблемами перемещенного населения в Северной Осетии, если результаты оценки выявят необходимость привлечения финансовых средств.

Помимо этого, необходимо отметить, что возвращение ингушских ВПЛ на места прежнего проживания в Пригородном районе привело к переме-

щению людей, заселявших их дома. Данное обстоятельство представляет серьезную гуманитарную проблему и угрозу безопасности в Северной Осетии.

Наиболее интересный опыт партнерства российских и международных гуманитарных организаций отмечается в области социально-экономического развития[1]. Последнее охватывает ряд секторов и видов деятельности: от повседневных вопросов развития и расширения инфраструктуры до обеспечения социальных услуг и развития институтов гражданского общества. Все компоненты здесь взаимосвязаны и требуют тесного взаимодействия сторон, прежде всего правительства, отвечающего за развитие региона, а также международных и местных организаций, дополняющих усилия правительства.

В свою очередь правительство Чеченской Республики в 2006 г. (впервые за все время) назвало психосоциальную реабилитацию детей одним из приоритетных направлений работы, что нашло подтверждение в учреждении правительственного организационного комитета, возглавляемого заместителем премьер-министра, в составе министров образования, здравоохранения, труда и социального развития. В обязанности комитета входят координация и надзор за исполнением всех видов психосоциальной деятельности в республике. И в области образования также наблюдается некоторый прогресс, об этом свидетельствует наличие образовательных материалов, а также повышение квалификации учителей Чечни.

Чтобы отодвинуть угрозу новых вспышек вооруженного насилия в Закавказье и утвердить прочный мир, необходимо пересмотреть некоторые составляющие кавказской политики России, активнее применять позитивный международный миротворческий опыт, использовать эффективные рычаги воздействия на развитие ситуации. Также в их числе задействование экономических рычагов в отношении тех государств, которые действуют в ущерб РФ.

Вместе тем в целом наличие благоприятных предпосылок социально-экономического развития Северного Кавказа осложняется рядом ограничений, которые необходимо учитывать при дифференцированной по отраслям и регионам экономической политике. Исключительно острый характер приобрела проблема повышения уровня жизни населения. Ее решение связано с мерами повышения занятости и социальной поддержки наименее обеспеченных слоев граждан. Основой для реализации таких мер должно послужить укрепление экономического потенциала и увеличение финансовой доли для субъектов Российских Федерации Северного Кавказа.

---

[1] См.: *Гакаев, Д.* Ситуация в Чечне и вокруг нее // Мир в Чечне через образование. – М., 2003.

Расширение программ, направленных на развитие, осуществляется при участии Всемирного банка и других подобных организаций, что может значительно повысить эффективность и скорость социально-экономического развития. Международное сообщество может быть также вовлечено в сектор экономического развития, в рамках которого особенно полезными для восстановления региона являются проекты такого рода, как поддержка малого бизнеса, обучения будущих предпринимателей, сельскохозяйственные программы. В настоящее время данный сектор на Северном Кавказе не развит, и именно здесь применение международного опыта представляет собой значительный интерес. В частности, необходимо провести большой объем работы по оценке условий, благоприятствующих развитию малого бизнеса на Северном Кавказе, что позволит более эффективно и направленно решать задачи восстановления.

Важный урок, извлеченный из опыта гуманитарной помощи, состоит в осознании необходимости комплексной поддержки предпринимательства, то есть когда каждый отдельно взятый вид деятельности (в виде грантов, тренингов в области бизнеса, сельскохозяйственные программы и т. д.) взаимодействуют с другими, что приводит к усилению ее воздействия. И именно этот вывод должен лечь в основу планирования будущих проектов экономического роста.

Другой перспективной областью сотрудничества являются задачи восстановления и развития инфраструктуры институтов гражданского общества и партнерства с местными общественными организациями, содержащиеся в программах, инициированных международными сообществами. Опыт некоторых НПО, осуществляющих географически сфокусированные и опирающиеся на сообщества проекты, показывает, что такие подходы могут представлять особую ценность в процессе привлечения партнеров из числа представителей сообществ, НПО и органов местного управления для достижения совместно поставленных целей.

Важно ориентировать территориальные программы на комплексный подход к решению проблем занятости населения и регулирования рынков труда, который предусматривал учет всех факторов (экономических, социальных, демографических и др.), способствующих обеспечению эффективной занятости в соответствии с потребностями территориальных рынков труда. Приоритет должен отдаваться активным мероприятиям и программам содействия занятости населения (содействие в трудоустройстве безработных и незанятых граждан, их профессиональное обучение и профессиональная ориентация, общественные работы, социальная адаптация и организация временного трудоустройства безработных граждан, особо нуждающихся в социальной защите, организация ярмарок вакансий, временное трудоустройство несовершеннолетних, содействие в развитии

предпринимательства). При этом государственные органы обязаны контролировать эффективность использования финансовых средств.

Безусловно, нормализация ситуации в Южном федеральном округе невозможна без решения локальных задач, тем более что различные округа переживают специфические проблемы разного масштаба и остроты. Для этого необходимо исследовать содержание Федеральных законов и выявить динамику федеративных отношений в России в части разграничения полномочий. На современном этапе развития федеративных отношений, совпавшем по времени с периодом проведения социальных реформ, как никогда ранее, важно проведение согласованной политики Российской Федерации и ее субъектов, основанное на паритетном диалоге и на законных формах учета взаимных интересов. В этих условиях эффективность государственной власти будет в равной степени зависеть от того, насколько обоснованно разграничены по уровням ее функции и насколько четко организовано согласование интересов и конструктивное взаимодействие между ветвями и уровнями власти.

При этом государству также следует отказаться от жесткой миграционной политики и в полной мере использовать его преимущества, как средства решения экономических, демографических приблем современного российского общества. Для этого необходимо дальнейшее совершенствование механизмов взаимодействия федеральных, муниципальных и общественных структур по предоставлению социальной защиты лицам, ищущим убежище, репатриантам, соотечественникам за рубежом для обеспечения их социальной интеграции в российское общество.

Список литературы

Арсанукаев, Т.А. Основные черты безработицы в Чеченской Республике. Россия: тенденции и перспективы развития: сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Вып. 5. – Ч. 1. – М., 2006.

Вагапова, А. Местные проблемы восстановления системы образования // Мир в Чечне через образование. – М., 2003.

Гакаев, Д. Ситуация в Чечне и вокруг нее // Мир в Чечне через образование. – М., 2003.

Давыдов, В.Н. Этнополитические конфликты на Северном Кавказе: региональный фактор // Вестник Российского университета дружбы народов. – Сер.: Политология. – 2004. – № 1 (5).

© Кишин Р.Д., 2010