



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

16 May 2016

Russian

Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 35 повестки дня

**Затянувшиеся конфликты на пространстве
ГУАМ и их последствия для международного
мира, безопасности и развития**

Положение вынужденных переселенцев и беженцев из Абхазии (Грузия) и Цхинвальского региона/Южной Осетии (Грузия)

Доклад Генерального секретаря

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Справочная информация	2
III. Право на возвращение	5
A. Масштабы перемещения, возвращения и интеграции на местах	5
B. Институциональные рамки и оперативные меры	14
IV. Запрет на насильственное изменение демографической ситуации	18
V. Гуманитарный доступ	19
A. основополагающие международно-правовые нормы, регулирующие гуманитарный доступ	19
B. Трудности практического характера	19
VI. Права собственности беженцев и внутренне перемещенных лиц	22
VII. График добровольного возвращения всех беженцев и внутренне перемещенных лиц и поиск долговременных решений	22
VIII. Заключение	23



I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 69/286 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря представить на ее семидесятой сессии всеобъемлющий доклад об осуществлении этой резолюции. Доклад охватывает период с 1 апреля 2015 года по 31 марта 2016 года и основывается на информации, полученной от ряда структур Организации Объединенных Наций.

2. Согласно положениям указанной резолюции, основное внимание в докладе уделяется следующим аспектам: а) праву на возвращение всех беженцев и вынужденных переселенцев и их потомков, независимо от этнической принадлежности; б) запрету на насильственное изменение демографической ситуации; в) обеспечению доступа в гуманитарных целях; г) важности сохранения имущественных прав беженцев и вынужденных переселенцев; и е) разработке графика для обеспечения быстрого и добровольного возвращения всех беженцев и вынужденных переселенцев домой.

II. Справочная информация

3. Вслед за обострением конфликта в 1992–1993 годах, которое вызвало массовое перемещение гражданского населения, вооруженные столкновения между грузинской и абхазской сторонами закончились подписанием 14 мая 1994 года в Москве Соглашения о прекращении огня и разъединении сил (см. S/1994/583). Этому соглашению предшествовало подписание 4 апреля 1994 года в Москве четырехстороннего соглашения о добровольном возвращении беженцев и перемещенных лиц (см. S/1994/397), в котором стороны согласились сотрудничать и взаимодействовать в планировании и проведении мероприятий с целью обеспечить и гарантировать безопасное, спокойное и достойное возвращение людей, покинувших зону конфликта, в районы их прежнего постоянного проживания. Вооруженные столкновения между грузинской и южноосетинской сторонами прекратились 24 июня 1992 года с подписанием Сочинского соглашения, в котором предусматривалось прекращение огня грузинскими и южноосетинскими войсками и создание Смешанной контрольной комиссии и Смешанных сил по поддержанию мира.

4. 15 октября 2008 года, после начавшихся 7 и 8 августа 2008 года столкновений в Цхинвальском районе/Южной Осетии, в соответствии с соглашением из шести пунктов о прекращении огня от 12 августа 2008 года и мерами по его осуществлению от 8 сентября 2008 года (см. S/2008/631, пункты 7–15) в Женеве начались международные дискуссии под совместным председательством представителей Европейского союза, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Организации Объединенных Наций (см. S/2009/69 и Согг.1, пункты 5–7). В соответствии с вышеуказанным соглашением в ходе этих международных дискуссий планировалось рассмотреть вопросы безопасности и стабильности и вопросы возвращения вынужденных переселенцев и беженцев. К концу отчетного периода в Женеве состоялось 35 раундов международных дискуссий, участники которых проводили заседания в рамках двух параллельных рабочих групп.

5. В июне 2011 года Генеральная Ассамблея в своей резолюции 65/288 утвердила бюджет Представителя Организации Объединенных Наций на Женевских международных дискуссиях. Постоянному участию Организации Объединенных Наций в женевском процессе способствовало учреждение специальной политической миссии. Представитель Организации Объединенных Наций и его группа отвечают за подготовку в консультации с сопредседателями заседаний в рамках Женевских международных дискуссий. В декабре 2015 года Генеральная Ассамблея в резолюции 70/249 А утвердила бюджет по программам на двухгодичный период 2016–2017 годов для финансирования специальных политических миссий, в том числе Представителя Организации Объединенных Наций на Женевских международных дискуссиях. Кроме того, в моем докладе о смете расходов на финансирование специальных политических миссий, добрых услуг и других политических инициатив, санкционированных Генеральной Ассамблеей и/или Советом Безопасности, я включил в испрашиваемые ассигнования на период с 1 января по 31 декабря 2016 года средства для покрытия расходов на Представителя Организации Объединенных Наций на Женевских международных дискуссиях, который имеет бессрочный мандат (см. A/70/348 и Add.1).

6. Представитель Организации Объединенных Наций на Женевских международных дискуссиях и его группа отвечают за подготовку, созыв и содействие проведению в Гали под эгидой Организации Объединенных Наций периодических совещаний Совместного механизма по предотвращению инцидентов и реагированию на них (см. S/2009/254, пункты 5 и 6). 23 марта 2012 года состоялось последнее, тридцать пятое, совещание Механизма, и, к сожалению, с тех пор они не возобновлялись. В результате многочисленных усилий, включая мои постоянные призывы возобновить работу Механизма, участники пришли к предварительной договоренности возобновить совещания Механизма в тридцать пятом раунде Женевских международных дискуссий, состоявшихся 23 марта 2016 года. Я приветствую это решение. Пока приостановлена работа Механизма, сохраняется опасность эскалации и инцидентов на местах. Признавая усилия Представителя Организации Объединенных Наций и его группы по взаимодействию со всеми соответствующими заинтересованными сторонами в целях предотвращения инцидентов и реагирования на них в ходе четырехлетнего перерыва, я надеюсь, что заседания Механизма возобновятся без промедления и будут способствовать поддержанию стабильной и спокойной обстановки на местах.

7. В отчетный период участники Рабочей группы I Женевских международных дискуссий продолжали обсуждать ситуацию с безопасностью на местах, выражая обеспокоенность процедурами пересечения границы и проблемой свободы передвижения в целом. Во всех раундах Женевских международных дискуссий, проводившихся в отчетный период, все участники оценивали общую ситуацию в плане безопасности как относительно спокойную и стабильную. Они также продолжали обсуждать ключевые вопросы, касающиеся неприменения силы и использования международных механизмов обеспечения безопасности. В связи с этим следует отметить, что международные обязательства воздерживаться от применения силы или угрозы ее применения, без ущерба для права на индивидуальную или коллективную самооборону, закреплены в Уставе Организации Объединенных Наций и других международных документах. Также обсуждались шаги на пути к выполнению обязательств по

неприменению силы, включая односторонние заявления всех соответствующих заинтересованных сторон. Я хотел бы призвать всех соответствующих участников к конструктивному взаимодействию по вопросам о неприменении силы и свободе передвижения для достижения существенного прогресса.

8. Рабочая группа II продолжала рассматривать вопросы, касающиеся гуманитарных потребностей всех затронутых групп населения. Проблема вынужденных переселенцев и беженцев и их добровольного возвращения оставалась в повестке дня Рабочей группы II, но, к сожалению, предметные дискуссии по этому важному вопросу почти не проводились, и прогресса в его решении не было достигнуто из-за возражений, высказанных некоторыми участниками. В отчетный период устойчивого возвращения в районы постоянного проживания не наблюдалось. Добровольное возвращение является правом вынужденных переселенцев и должно рассматриваться с этой точки зрения.

9. В рамках Рабочей группы II сопредседатели обсудили с участниками возможность разрешения и облегчения посещений с гуманитарными целями религиозных объектов, включая кладбища, через административные границы в течение всего года, особенно во время Пасхи для посещения родственниками могил близких, в том числе тех, кто погиб в ходе конфликтов. К сожалению, в отчетный период соглашение не было достигнуто. Я настоятельно призываю стороны в будущем положительно рассматривать вопросы о таких жестах доброй воли.

10. Я неоднократно подчеркивал необходимость обеспечить поощрение и защиту прав человека пострадавшего населения. Нужны более решительные усилия в этом направлении. Я с сожалением отмечаю, что мои неоднократные призывы обеспечить сотрудникам Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) беспрепятственный доступ для того, чтобы они могли вести наблюдение за ситуацией в плане защиты прав человека пострадавшего населения, рассматривать соответствующие проблемы и представлять доклады о них, пока не дали положительного отклика со стороны всех участников. В связи с этим я призываю участников Женевских международных дискуссий без дальнейших промедлений разрешить сотрудникам УВКПЧ доступ для выполнения ими своей работы, устранения серьезной озабоченности положением пострадавшего населения и более точной оценки текущих потребностей в области защиты прав человека с целью обеспечить, чтобы применяющиеся механизмы и методы соответствовали международным нормам в области прав человека, независимо от правовых или политических соображений.

11. К числу других тем, неизменно вызывавших интерес у всех участников, относится вопрос о без вести пропавших во время конфликта лицах, судьбу которых до сих пор выяснить не удалось. С положительной стороны следует отметить проявленное всеми участниками Рабочей группы II сострадание к семьям пропавших без вести лиц и принятые ими обязательства активно заниматься этим вопросом, в частности путем поддержки деятельности Международного комитета Красного Креста. Хотя все еще остается немало нерешенных гуманитарных вопросов, Женевские международные дискуссии по-прежнему дают возможность конструктивного взаимодействия по таким вопросам и позволяют участникам поддерживать контакты с гуманитарными учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций.

12. Для повышения степени информированности участников обсуждений проводились специальные информационные сессии, приуроченные к официальным раундам Женевских международных дискуссий и позволявшие участникам ознакомиться с опытом и рекомендациями Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций (НПО) и экспертов. В частности, участники имели возможность получить более полное представление об управлении рисками, связанными с бедствиями, готовности системы общественного здравоохранения, свободе передвижения и вопросах восприятия угрозы.

13. Я с удовлетворением отмечаю, что в течение всего отчетного периода в целом рабочая атмосфера в ходе женевских раундов улучшилась благодаря усилиям всех участников. Они неоднократно выражали свою поддержку и приверженность этому процессу. Хотя это очень обнадеживающий шаг в правильном направлении, решающее значение для укрепления стабильности в регионе и достижения прогресса в области безопасности и в решении гуманитарных и других остающихся проблем имеет повышение эффективности процесса. В связи с этим я полностью поддерживаю усилия сопредседателей по дальнейшей стабилизации Женевского процесса путем определения основных правил, предназначенных для создания благоприятных условий для диалога и решения проблем в ходе Женевских международных дискуссий. Присоединяясь ко всем участникам и сопредседателям, я вновь подчеркиваю, что Женевские международные дискуссии остаются единственным форумом, в рамках которого заинтересованные стороны могут встретиться и обсудить вопросы, определенные в резолюции 69/286 Генеральной Ассамблеи.

III. Право на возвращение

A. Масштабы перемещения, возвращения и интеграции на местах

14. За рассматриваемый период никаких существенных изменений в отношении осуществления беженцами или вынужденными переселенцами права на возвращение не произошло, и никаких новых фактов массового перемещения населения зарегистрировано не было. По состоянию на январь 2015 года Министерство Грузии по делам вынужденно перемещенных с оккупированных территорий лиц, расселения и беженцев зарегистрировало в общей сложности 262 704 вынужденных переселенца. После основного этапа регистрации, завершившегося 31 декабря 2013 года, Министерство продолжило перерегистрацию в своем главном здании в Тбилиси до 31 мая 2014 года, и с тех пор регистрация новых переселенцев производится по мере необходимости. Больше всего переселенцев было зарегистрировано в Тбилиси и Зугдиди. В отсутствие долговременных решений обеспокоенность вызывают возрастные характеристики перемещенного населения. По данным аналитической группы Министерства, с 2014 по 2016 год число вынужденных переселенцев увеличилось с 257 022 до 269 251 человека, главным образом в результате естественного прироста населения. В рассматриваемый период среди вынужденных переселенцев было зарегистрировано более 18 000 рождений детей, а порядка 8000 переселенцев уехали из Грузии. Если вынужденные переселенцы не вернуться в свои дома, вполне вероятно, что их число с течением времени будет увеличи-

ваться в геометрической прогрессии, т.е. в соответствии с общими темпами роста рождаемости в Грузии.

15. В рассматриваемый период были достигнуты определенные успехи в деле местной интеграции и расселения вынужденных переселенцев, ожидающих возвращения в районы обычного проживания, а в 2015 году Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) провело среди переселенцев опрос о намерениях с целью выявить их отношение к добровольному возвращению, расселению на местах или переселению в другие места в Грузии. В ходе сбора данных среди переселенцев было опрошено более 2000 человек, которые в основном решительно высказались за возвращение в родные места только в том случае, если в местах переселения кардинальным образом изменится политическая ситуация или если в местах происхождения им будет гарантирована безопасность.

16. Несколько семей, которые ранее на сезонной основе перемещались между Гали и Зугдиди, возвратились в Гальский район, однако точные данные о численности таких лиц, вернувшихся в этот район или в какой-либо другой район Абхазии, отсутствуют. Власти, осуществляющие контроль, продолжают препятствовать возвращению вынужденных переселенцев из числа этнических грузин в районы их первоначального проживания, находящиеся за пределами «разрешенных» зон размещения возвращенцев в Гальском, Очамчирском и Ткварчельском районах. УВКБ неоднократно добивалось от представителей власти подтверждения прав возвращенцев в отношении места постоянного проживания, их политических прав, а также прав на равенство перед законом, владение частной собственностью, социальное обеспечение, здравоохранение, трудоустройство и занятость, образование, свободу мысли, совести и убеждений, культурную жизнь и свободу перемещения. В 2015 году мнение УВКБ было представлено руководящим органам в форме «белой книги».

17. Власти, осуществляющие контроль, систематически отказывают вынужденным переселенцам в праве на возвращение в Южную Осетию, иногда делая исключения в отношении поездок в Ахалгорский район для лиц, которые в свое время были вынуждены его покинуть. УВКБ по-прежнему отмечает, что люди постоянно въезжают на территорию Ахалгорского района и выезжают с нее. Из-за отсутствия документов, необходимых для пересечения границы, в свои дома по-прежнему не могут вернуться порядка 5000 переселенцев из Ахалгорского района, фактически оказавшихся в изоляции. Ограниченному числу этих переселенцев — 2500–3000 лиц из порядка 5000 подавших соответствующие заявки — был выдан документ (пропуск), позволяющий им находиться в Ахалгорском районе и свободно пересекать административную границу. Основным контрольно-пропускным пунктом Ахалгорского района, через который обеспечивается свобода передвижения переселенцев и затронутого конфликтом населения, является блокпост в Мосабруни, на котором несут службу пограничники Российской Федерации. В декабре 2014 года власти, осуществляющие контроль в Южной Осетии, сообщили пользующимся этим контрольно-пропускным пунктом людям, что срок действия их пропусков, истекающий в конце 2014 года, в неофициальном порядке был продлен до марта 2015 года, а затем — до июня 2015 года. Передвижение лиц с пропусками, включая просроченные, через этот контрольно-пропускной пункт продолжается, и в 2016 году власти, осуществляющие контроль, продолжают выдачу новых пропусков. В настоящее время, в связи с осуществлением подписанного

недавно с Российской Федерацией так называемого «договора о союзничестве и интеграции», продолжается разработка новых правил. Осуществляющие контроль власти отказываются предоставлять гуманитарным организациям, включая учреждения Организации Объединенных Наций, доступ в Южную Осетию. Я призываю все стороны обеспечить доступ сотрудникам гуманитарных организаций для оказания гуманитарной помощи.

18. Я настоятельно призываю также в корне изменить тенденцию сокращать число выдаваемых пропусков каждый раз, когда вводятся новые требования, поскольку такая практика имеет серьезные негативные последствия для свободы передвижения. Власти, осуществляющие контроль, в целом согласились на основе представляемых УВКБ списков рассматривать в индивидуальном порядке дела переселенцев в целях принятия решений о выдаче им разрешений на пересечение административной границы. От имени небольшого числа лиц, которые не смогли получить новые разрешения на пересечение границы, УВКБ напрямую обратилось к властям, осуществляющим контроль в Южной Осетии. К сожалению, пропуска этим лицам выданы не были. Я призываю все соответствующие стороны пересмотреть дела этих заявителей и при выдаче разрешений на пересечение административной границы руководствоваться принципами транспарентности и гуманности.

19. Я с сожалением отмечаю, что миссия УВКБ по оценке гуманитарной ситуации в Южной Осетии, в последний раз запланированная на ноябрь 2015 года, так и не состоялась. Я надеюсь, что миссия такого рода будет предпринята без дальнейших задержек, и призываю все соответствующие заинтересованные стороны оказывать содействие в ее организации.

20. УВКБ сохраняет готовность возобновить консультации по вопросу о возвращении соответствующих лиц в Ахалгорский район с целью обеспечить безопасность и добровольный характер таких перемещений. Всем заинтересованным сторонам рекомендуется не препятствовать возвращению населения и воздерживаться от принятия каких-либо ограничительных мер. Кроме того, необходимо предпринять дальнейшие шаги по упрощению процедур пересечения административной границы в этом районе, чтобы позволить людям не только поддерживать связь с родными и близкими и следить за происходящим в своих общинах, но и делать свободный и осознанный выбор относительно возвращения или интеграции в местах переселения или где-либо еще.

21. Хотя более 100 000 человек, перемещенных в ходе конфликта 2008 года, уже вернулись в свои дома, причем большинство из них — вскоре после завершения конфликта, на положении переселенцев по-прежнему остается свыше 20 000 человек. В течение отчетного периода продолжали приниматься меры по укреплению административной границы. Шесть отдельных миссий УВКБ по наблюдению установили, что, хотя возведение заграждений осуществляется уже не так активно, вдоль административной границы продолжается создание ограничений, препятствующих свободе передвижения, в том числе так называемых «пограничных знаков», наблюдательных пунктов и технических средств наблюдения. Эти меры предположительно позволяют пограничникам Российской Федерации отслеживать перемещения и теоретически даже задерживать сельских жителей, осознанно или непреднамеренно нарушающих административную границу, например когда им нужно пройти на кладбище, собрать разбежавшийся скот, привести в порядок оросительный ка-

нал или проехать на работу на свое поле или обратно домой. Установленные УВКБ факты указывают на то, что в основном задержания происходят во время выполнения сельскими жителями хозяйственных работ, включая выпас скота, занятия сельским хозяйством и сбор грибов и ягод в лесу. Я с удовлетворением отмечаю, что в ряде подобных случаев участникам совещаний Совместного механизма по предотвращению инцидентов и реагированию на них в Эргнети удалось оперативно решить вопрос об освобождении задержанных сельских жителей, и призываю все стороны проявлять гуманность по отношению к местным жителям, занимающимся традиционной хозяйственной деятельностью.

22. Сохраняющиеся проблемы в области защиты и реинтеграции населения в основном связаны с необходимостью восстановления разрушенного жилья и ограниченностью возможностей для получения средств к существованию. Отсутствие доступа к полям, садам, традиционно использовавшимся пастбищным угодьям, лесам и рынкам сокращает возможности для получения дохода и трудоустройства и создает дополнительные трудности в поддержании контактов и связей между семьями, живущими по разные стороны границы. Возведение заграждений вдоль административной границы усугубляет и без того трудные условия жизни вынужденных переселенцев и других лиц, живущих в этом регионе, в том числе и особенно тех, кто живет в горных районах Грузии, где по причине их обособленности и нехватки информации отсутствует доступ к услугам. Существовавшие ранее в селах социальные структуры разрушаются, сами села пустеют, и во многих из них на постоянной основе живут лишь несколько пожилых людей. Чтобы смягчить пагубные последствия сложившейся ситуации для механизмов выживания населения и его возможностей получения средств к существованию, сформированная грузинским правительством временная комиссия по реагированию на нужды жителей сел, расположенных вдоль административной границы, мобилизует государственные средства для финансирования в селах, на которых негативно сказывается процесс возведения заграждений, проектов по развитию инфраструктуры, связанной с ирригационными и водопроводными системами, дорожным сообщением, образованием, сельским хозяйством, жильем, отопительными системами и здравоохранением. В деле принятия этих мер удалось добиться значительного прогресса, особенно в том, что касается проведения газопровода в села, расположенные вдоль административной границы. В 2016 году проведение таких мероприятий продолжится.

23. Правительство Грузии приняло ряд мер, направленных на создание условий для достойного и безопасного возвращения населения и улучшение социально-экономических условий жизни вынужденных переселенцев в интересах их социальной интеграции. В разрабатываемых стратегиях и планах действий правительство и его партнеры уделяли повышенное внимание оказанию поддержки вынужденным переселенцам в получении средств к существованию. В 2015 году правительство, действуя в рамках целенаправленных усилий по мобилизации поддержки всех заинтересованных сторон в целях обеспечения более стабильных источников средств к существованию для вынужденных переселенцев, учредило в соответствии с планом действий по обеспечению источников средств к существованию юридическое лицо публичного права, занимающееся этими вопросами.

24. В грузинском законодательстве по вопросам обращения с вынужденными переселенцами, действующем с 1 марта 2014 года, разъясняется ряд аспектов и предусматриваются дополнительные меры по защите этой категории населения от дискриминации, которой в равной мере подвергаются различные группы этой общины. Я вновь повторяю, что права всех вынужденных переселенцев, определенные в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, должны уважаться и защищаться как де-юре, так и де-факто.

25. Ранее недовольство среди вынужденных переселенцев вызывали инициативы по переселению и выселению людей из домов, проводившиеся в рамках усилий правительства, направленных на обеспечение семей вынужденных переселенцев постоянным жильем. По рекомендации УВКБ и других организаций правительство скорректировало свой подход. Так, в настоящее время оно предлагает более широкий выбор жилья в городах и экономических центрах и стремится избегать переселения людей из городов в более отдаленные места. Совершенствование правовых норм, регулирующих предоставление жилья, позволило значительно снизить степень неудовлетворенности переселенцев предлагаемым им жильем. Вместе с тем, как отмечает УВКБ, сохраняется обеспокоенность в связи с процессом отбора получателей жилья, которые не всегда входят в группу наиболее нуждающихся переселенцев. При поддержке УВКБ Министерство продолжает улучшать работу горячей линии, действующей на основе недорогостоящей интернет-технологии и позволяющей вынужденным переселенцам связываться с сотрудниками Министерства по телефону, а также пользоваться соответствующими онлайн-конференциями и механизмом подачи и рассмотрения жалоб. Это избавляет вынужденных переселенцев из отдаленных районов от необходимости ехать в Тбилиси и позволяет им связываться с сотрудниками министерства напрямую, рассказывать о своих проблемах и добиваться их решения. Расширению возможностей для решения жилищной проблемы способствовали и другие инициативы, например продолжающаяся приватизация, предоставление в прошлом году прав на владение жильем 9318 вынужденным переселенцам и реализация жилищных проектов в сельских районах, предусматривающих предоставление жилья вместе с земельным участком, пригодным для сельскохозяйственных целей. Вместе с тем, учитывая общие потребности, возможности для удовлетворения спроса на постоянное жилье остаются ограниченными, и для решения этой проблемы необходимо изыскивать альтернативные возможности. Процедуры, разработанные правительством для повышения транспарентности процесса рассмотрения заявлений и выделения жилья и для защиты прав вынужденных переселенцев, в целом соблюдались, но остаются слишком сложными, чтобы принести ощутимые результаты в приемлемые сроки.

26. Ввиду масштабов перемещения населения сохраняются существенные проблемы, связанные с интеграцией внутренне перемещенных лиц. По оценкам правительства Грузии (с учетом инфляции и колебаний валютных курсов), для удовлетворения сохраняющихся жилищных потребностей внутренне перемещенных лиц все еще необходимо около 750 млн. долл. США. В такую сумму, согласно подсчетам, обойдется обеспечение примерно 50 000 семей жильем различного типа. Несмотря на усилия правительства по предоставлению альтернативного жилья для внутренне перемещенных лиц, проживающих в обветшалых центрах коллективного размещения, потребности многих людей остаются неудовлетворенными. Более того, зачастую условия жизни внутренне

перемещенных лиц, проживающих в частном секторе, оказываются ничуть не лучше, а иногда даже хуже, чем в центрах коллективного размещения. Кроме того, внутренне перемещенные лица, проживающие в частном секторе, сталкиваются с проблемой отсутствия жилищной безопасности и часто переезжают из-за экономической нестабильности.

27. Обеспечение людей постоянным жильем является хотя и очень важным, но не единственным аспектом интеграции. Необходимо также уделять внимание социально-экономическим аспектам, таким как наличие стабильных источников средств к существованию и доступа к качественным образовательным, медицинским и социальным услугам. Хотя учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций, доноры и другие заинтересованные участники не намерены сворачивать свою деятельность и продолжают помогать правительству защищать и гарантировать права соответствующих групп населения, острые гуманитарные кризисы в других частях мира негативно отражаются на объемах финансирования гуманитарных проектов в Грузии. Кроме того, достижение дальнейшего прогресса в деле интеграции внутренне перемещенных лиц и улучшения их условий жизни все чаще переходит из плоскости оказания гуманитарной помощи в плоскость обеспечения всестороннего учета их интересов в рамках деятельности, направленной на достижение развития в целом. По прошествии времени не связанные с жильем потребности внутренне перемещенных лиц становятся все более схожими или полностью совпадают с потребностями беднейших слоев населения, не подвергавшихся перемещению. Принятие стратегии улучшения экономического положения внутренне перемещенных лиц приветствуется, однако сегодня крайне важной и первоочередной задачей является удовлетворение социально-экономических потребностей внутренне перемещенных лиц наряду с аналогичными потребностями местного населения в контексте национальных и региональных программ в области развития. Для удовлетворения потребностей слаборазвитых и бедных районов необходимы значительные средства, и, чтобы добиться ощутимого повышения уровня жизни местного населения, потребуются дополнительные ассигнования из государственного бюджета и поддержка со стороны доноров.

28. Я призываю власти обеспечить для районов, принимающих перемещенных лиц, и самих внутренне перемещенных лиц возможность в полной мере пользоваться преимуществами, которые дают программы в области развития. В связи с этим и в целях устранения разрыва между гуманитарным реагированием и деятельностью в целях развития Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и УВКБ продолжили реализацию своей совместной программы, направленной на обеспечение более надежных источников средств к существованию для внутренне перемещенных лиц и возвращенцев в Шида-Картли, а также в затронутых конфликтом общинах в Абхазии.

29. Согласно оценкам, уже более 45 000 человек добровольно вернулись в свои дома в Гальском районе. Хотя в отношении их реинтеграции был достигнут прогресс, у них все еще имеются особые потребности и они по-прежнему нуждаются в защите. По итогам анализа основных потребностей в защите, испытываемых наиболее уязвимыми группами возвращающегося населения, было решено прекратить оказание материальной помощи со стороны УВКБ, включая предоставление кухонных принадлежностей, предметов домашнего обихода и иных материалов, и расширить программы денежной помощи. Не-

смотря на то что 1000–1500 вернувшихся семей, находящихся в наиболее неблагоприятной ситуации, все еще остро нуждаются в помощи, жилищные программы в Абхазии в настоящее время свернуты (за исключением одной программы Датского совета по делам беженцев), поскольку в 2013 году из-за нехватки ресурсов УВКБ приняло решение прекратить оказывать содействие в размещении возвращающихся лиц. В беседах с представителями УВКБ большинство вынужденных переселенцев, которые еще не вернулись в родные места, в числе важнейших условий своего возвращения называли оказание им помощи в получении жилья. Таким образом, одним из основных препятствий для возвращения является отсутствие эффективных жилищных программ в Абхазии. Правительство Грузии по-прежнему официально признает лиц, добровольно вернувшихся в Абхазию, внутренне перемещенными лицами, которые в этом качестве имеют право на помощь.

30. Обеспокоенность по поводу ограничения основных прав, включая право на свободу передвижения, возросла в связи с появлением двух новых так называемых «законов» — Закона «О правовом положении иностранных граждан в Республике Абхазия» и Закона «О порядке выезда из Республики Абхазия и въезда в Республику Абхазия», — которые были обнародованы осуществляющими контроль абхазскими властями в декабре 2015 года и большинство положений которых должно было вступить в силу в апреле 2016 года. Аналогичные «законы» были также приняты властями, осуществляющими контроль в Цхинвальском районе/Южной Осетии. Они регулируют выдачу документов перемещенным лицам, которые в соответствии с ними обозначаются как «иностранцы» или «лица без гражданства». Поскольку документы, обеспечивающие признание юридического присутствия и прав населения Гальского района в Абхазии и других лиц, обычно отсутствуют, создание возможностей для получения документов от осуществляющих контроль абхазских властей приобретает большое значение. Тем не менее вызывают обеспокоенность обозначение населения, проживавшего в Абхазии на протяжении многих поколений, как «иностранцев», невозможность воспользоваться политическими и имущественными правами, правами в области социального обеспечения и другими правами, риск высылки в связи с совершением широкого круга предполагаемых нарушений, а также ограниченный срок пребывания и требования о продлении документов. Что касается свободы передвижения, то отсутствие признанных документов, продолжающийся процесс «укрепления границы» и закрытие контрольно-пропускных пунктов в селах Лекухона/Алакумхара и Тагилони/Таглан еще в большей степени ограничили возможность населения в Абхазии пересекать административную границу. Те лица, которые имеют документы, обеспечивающие свободное передвижение, вынуждены мириться с все более длительными сроками ожидания и существенными дорожными заторами из-за закрытия соответствующих пунктов. Для вернувшихся лиц одним из насущных и приоритетных вопросов является возможность получить документы, обеспечивающие им право проживать в Абхазии и свободно пересекать реку Ингури.

31. По-прежнему имеют место сезонные перемещения населения, связанные с циклом сельскохозяйственных работ, а также поездки с целью посещения родственников. Такие поездки в Абхазию главным образом совершались через административную границу, а также непосредственно с территории Российской Федерации. Ввиду отсутствия более точных и более полных и независимо

проверенных сведений о численности и статусе возвратившихся лиц и о других затронутых конфликтом общинах на территории Гальского района я призываю соответствующие стороны принять дальнейшие меры с целью уточнить и согласовать данные о численности вернувшихся лиц, а также обеспечить свободу передвижения для вернувшихся лиц и вынужденных переселенцев и соблюдение их прав на постоянное проживание и собственность и их социальных и политических прав. Я призываю всех участников Женевских международных дискуссий максимально активно использовать этот форум для распространения обновленных данных о перемещении населения и прогрессе в обеспечении его возвращения и для обмена этими данными.

32. В течение отчетного периода существенно активизировалось взаимодействие между осуществляющими контроль властями и населением, вернувшимся в Гали, а также учреждениями, работающими в Абхазии, в том числе было заключено соглашение о расширении доступа и масштабов работ за пределами Гали и обеспечено ежедневное взаимодействие. В то же время, несмотря на то, что политические дискуссии по поводу будущего статуса вернувшихся в Абхазию лиц продолжаются, этих людей по-прежнему беспокоит вопрос о свободе их передвижения. Для урегулирования вопросов, касающихся статуса и выдачи документов, планируется принять меры, которые должны облегчить передвижение, однако важно, чтобы это было сделано своевременно и предсказуемо, с тем чтобы повысить уровень доверия и сохранить возможность перемещения через административную границу. Вместе с тем был осуществлен ряд мероприятий, которые положительно повлияли на гуманитарную ситуацию и на положение жителей Гальского района в плане безопасности, а также на перспективы реинтеграции вернувшихся лиц. К числу таких мероприятий относятся различные инфраструктурные проекты и инициативы по улучшению экономического положения населения, финансируемые в течение отчетного периода по линии международного сообщества, включая строительство 47 новых и восстановление 30 существующих жилых домов, ремонтные работы в больницах села Саберио и города Гали и строительство в Гали специальной игровой площадки для детей-инвалидов. Был осуществлен ряд небольших местных инфраструктурных проектов, включая частичное восстановление 12 домов в Гальском районе, моста в селе Ганахлаба, двух медицинских пунктов в селах Приморск и Дихазурга и двух школ в селах Пичори и Лекухона.

33. Был отмечен прогресс в плане обеспечения безопасности населения Гальского района. Удалось добиться дальнейших успехов в борьбе с вымогательством, а силами безопасности Российской Федерации и так называемыми «силами безопасности» Абхазии были приняты масштабные меры по искоренению практики похищений в целях получения выкупа, в результате чего была пресечена деятельность влиятельных членов преступных групп. К несчастью, при проведении в Гали операции по преследованию членов преступной группы, участвовавших в похищениях, силы безопасности понесли потери, но также были убиты четыре преступника. Сокращаются масштабы преступлений, жертвами которых становятся люди, располагающие наличными средствами или запасами товарных культур, например фундука, или же лица, имеющие состоятельных родственников в Грузии или за границей. Так называемый «договор о союзничестве и стратегическом партнерстве» предусматривает создание «совместных российско-абхазских сил безопасности для целей коллективной обороны», «совместных правоохранительных структур для противодействия

преступности», а также принятие целого комплекса мер по дальнейшей интеграции в российские системы социально-экономической защиты и здравоохранения, финансируемые Российской Федерацией. Возвратившиеся лица опасаются, что из-за этого «договора» могут быть установлены дополнительные ограничения и усилен контроль за передвижением вдоль реки Ингури, а также уменьшено число официальных контрольно-пропускных пунктов, активизированы усилия по «укреплению границы» и увеличена численность сил безопасности и ужесточен контроль с их стороны. В начале марта 2016 года осуществляющие контроль власти решили закрыть два контрольно-пропускных пункта на реке Ингури и выразили намерение закрыть еще два таких пункта после восстановления дорог в Гальском районе вдоль административной границы. Я настоятельно призываю воздержаться от таких изменений, пересмотреть их и не допускать их в будущем. Оставшиеся три контрольно-пропускных пункта, а также пункт у центрального моста через реку Ингури, который также служит пунктом пропуска автотранспорта, позволили обеспечить относительно упорядоченное пересечение границы местным населением.

34. До сих пор сохраняются дополнительные проблемы в плане защиты и реинтеграции населения. Местные жители, в целом признавая достигнутый прогресс и выражая признательность за оказанную помощь, тем не менее не считают, что положение уже «полностью нормализовалось», и многие по-прежнему испытывают чувство незащищенности. По мнению возвращенцев, сохраняющиеся проблемы в области защиты в основном касаются следующих моментов: а) свободы передвижения, особенно в долгосрочной перспективе, так как поступающие сигналы иногда создают противоречивое впечатление; б) документов, требующихся для осуществления права на свободу передвижения и других прав и получения социальных услуг; в) доступности образования, в том числе высшего, и языка преподавания; г) гарантированного доступа к качественному медицинскому обслуживанию (по обе стороны административной границы); д) отдельных случаев дискриминации, в том числе в отношении документов и доступа к услугам; и е) непредоставления эффективной защиты от преступности и непринятия соответствующих мер по фактам сексуального и гендерного насилия. Многие жители Гальского, Ткварчельского и Очамчирского районов не имеют действительных документов. Из-за невыдачи документов в значительной степени пострадали дети, чьи родители не смогли получить свидетельства о рождении для них ввиду отсутствия подтверждающих документов.

35. Со времени конфликта в августе 2008 года учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций имеют очень ограниченный оперативный доступ в Цхинвальский район/Южную Осетию и поэтому лишены возможности проверять сообщения о перемещении или возвращении населения или же внимательно отслеживать эти процессы, равно как и контролировать положение в сфере удовлетворения гуманитарных потребностей или соблюдения прав человека возвращенцев или местного населения. Вместе с тем в ходе подготовки к заседаниям в рамках Женевских международных дискуссий сопредседатели дискуссий и сотрудники Организации Объединенных Наций смогли посетить этот район и получить информацию о последних изменениях.

36. Согласно информации, предоставленной УВКБ Федеральной миграционной службой Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2015 года 65 лицам (принадлежащим к 56 семьям), прибывшим с территории Грузии,

был предоставлен статус беженцев в Российской Федерации. Еще 472 человека (принадлежащие к 340 семьям), прибывшие с территории Грузии, в том числе из Абхазии и Цхинвальского района/Южной Осетии, в настоящее время получили временное убежище в Российской Федерации. Предполагается, что на самом деле на территории Российской Федерации проживает большее число беженцев из Грузии, так как многие из них не учтены в данных официальной статистики, поскольку им удалось урегулировать свой статус проживания, не используя механизмы защиты беженцев, или они утратили статус беженца при получении российского гражданства.

В. Институциональные рамки и оперативные меры

37. В 2005 году УВКБ, Датский совет по делам беженцев, Норвежский совет по делам беженцев и Швейцарское агентство в поддержку развития и сотрудничества после консультаций со всеми заинтересованными сторонами выдвинули инициативу под названием «Стратегические направления: меры укрепления доверия в интересах перемещенных и пострадавших от военных действий лиц в Абхазии». Эта инициатива призвана поддержать применение принципа «снизу вверх» в миростроительстве на основе достаточности и привлечения местного населения. Она предусматривает объединение усилий по обеспечению защиты и оказанию помощи посредством мониторинга положения возвращенцев, решения их проблем на основе диалога с соответствующими властями и оказания целевой помощи. С апреля 2009 года в дополнение к этой инициативе реализуется стратегическая рамочная программа продолжающейся помощи, призванная обеспечить долговременное решение проблем возвращенцев путем осуществления комплексных мероприятий по обеспечению защиты и оказанию помощи, а также поощрению прав возвращенцев, чтобы предотвратить возобновление перемещения населения в Гальском, Очамчирском и Ткварчельском районах. На начальном этапе, который продлился несколько лет, основное внимание уделялось возвращенцам, однако теперь осуществляемые стратегии и мероприятия ориентированы на все уязвимые группы населения в Абхазии. В этих усилиях, предпринимаемых под общим руководством Координатора-резидента Организации Объединенных Наций, участвуют в качестве стратегических партнеров УВКБ, ПРООН, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Швейцарское агентство в поддержку развития и сотрудничества и международные НПО, а именно: организация «Международные действия по борьбе с голодом», Датский совет по делам беженцев, организации «Премьер юржанс» и «Уорлд вижн интернэшнл» и еще несколько гуманитарных структур, которые выступают в качестве наблюдателей. Реализация совместной программы ПРООН/УВКБ в области сельского хозяйства в Шида-Картли и Абхазии способствовала изысканию более долгосрочного решения в интересах внутренне перемещенных лиц и возвращенцев.

38. В июле 2010 года правительство дополнило свою «Государственную стратегию в отношении оккупированных территорий: вовлечение путем сотрудничества» (принята указом № 107 от 27 января 2010 года), «Планом действий по вовлечению» (принят указом № 885 от 3 июля 2010 года, с поправками от 26 января 2011 года). Этот план предусматривает принятие ряда мер, направленных на укрепление доверия между разделенными общинами. В октябре 2010 года за этими мерами последовало принятие постановления правитель-

ства Грузии «Об утверждении порядка проведения мероприятий на оккупированных грузинских территориях». В этом контексте учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций продолжают свое участие в гуманитарной деятельности на основании своих соответствующих мандатов и в рамках многосторонних и двусторонних соглашений, регулирующих привилегии и иммунитеты Организации Объединенных Наций.

39. Ранее я уже информировал Генеральную Ассамблею о заявленном правительством Грузии намерении развивать более открытые формы взаимодействия. Вместе с тем неоднозначность действующего законодательства и расхождения между положениями Закона «Об оккупированных территориях» и документа «Государственная стратегия в отношении оккупированных территорий» создают сложности в работе международных и местных субъектов, занимающихся оказанием гуманитарной помощи, миростроительством и иными видами деятельности, и подрывают усилия по созданию обстановки, которая бы благоприятствовала налаживанию более тесного взаимодействия.

40. В течение отчетного периода продолжалась работа в рамках созданного ПРООН в 2012 году нейтрального механизма взаимодействия (см. A/64/819, пункт 13, и A/65/846, пункт 21), в том числе в плане содействия поставке в Абхазию вакцин, медикаментов и иных предметов для оказания гуманитарной помощи. Этот механизм хорошо зарекомендовал себя не только при поддержке осуществления гуманитарных проектов, но и в сфере установления контактов и налаживания диалога между разделенными общинами. Его эффективность в значительной степени объясняется тем, что все стороны положительно воспринимают и поддерживают принципы, на которых он основан, т.е. нейтральность и соблюдение прав человека.

41. В течение отчетного периода учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций продолжали принимать меры по реагированию на гуманитарные нужды населения. ЮНИСЕФ по-прежнему содействовал расширению доступа к качественным медицинским услугам, образованию и социальной защите для находящихся в уязвимом положении матерей, детей и молодежи по всей Абхазии. Так, ЮНИСЕФ продолжил оказывать поддержку в осуществлении программы плановой вакцинации, совместно с ПРООН поставлял оборудование медицинским учреждениям и организовывал учебные мероприятия для медицинских работников, посвященные вопросам охраны здоровья матери и ребенка (таким как помощь в дородовой и послеродовой периоды, а также комплексное лечение детских заболеваний), ВИЧ/СПИДу, заболеваниям, передающимся половым путем, онкологии, здоровому образу жизни и неотложной медицинской помощи, а также обучению компьютерным навыкам. Помимо этого ЮНИСЕФ поставлял базовое оборудование для сельских медицинских пунктов и осуществлял обучение их медицинского персонала, а также проводил информационно-просветительские мероприятия по вопросам гигиены и вакцинации в сельских школах. В сотрудничестве с организацией «Уорлд вижн интернэшнл» и местными партнерами ЮНИСЕФ также продолжал оказывать базовые социальные услуги детям-инвалидам и их семьям. Кроме того, ЮНИСЕФ приступил к реализации программы методической подготовки преподавателей в Абхазии по применению метода личностно-ориентированного обучения, а также продолжал поддерживать воспитательную работу с молодежью в целях повышения ее социальной активности и развития, а также укреп-

ления доверия на базе 36 молодежных клубов, расположенных в пострадавших от конфликта районах Абхазии, Самегрело и Шида-Картли.

42. За последний год ПРООН уделяла особое внимание молодежи из числа возвращенцев, помогая ей устанавливать контакты с различными международными образовательными структурами. Благодаря сотрудничеству с местными молодежными НПО созданная ПРООН сеть, которая объединяет семь компьютерных учебных центров, предоставила более 1100 местным жителям доступ к информационным технологиям и возможности для прохождения учебной подготовки. Этим молодым людям были предложены программы обучения в области информационных технологий с присвоением аттестатов международного образца и курсы английского языка с присвоением диплома, позволяющего поступать в магистратуру и аспирантуру за рубежом.

43. УВКБ в партнерстве с местными и международными НПО продолжало принимать меры по устранению препятствий для окончательного возвращения людей путем предоставления уязвимым семьям ограниченного числа индивидуальных денежных субсидий, юридических консультаций и консультационной помощи по вопросам, связанным с оформлением документов, осуществлением прав и получением услуг. Кроме того, были приняты меры для активизации деятельности по предупреждению сексуального и гендерного насилия и мер реагирования в рамках проведения медицинских, правовых и социально-психологических консультаций и информационно-разъяснительных кампаний.

44. Вопрос о свободе передвижения через административную границу включает аспекты безопасности, гуманитарной деятельности и прав человека и по-прежнему имеет исключительно большое значение для местного населения. В течение отчетного периода в этой сфере преобладали две тенденции: усиление контроля и ограничений, а также формализация процедур пересечения границы. С одной стороны, поступали сообщения о принятии мер по так называемому «укреплению границы», включая объявления о закрытии двух контрольно-пропускных пунктов, блокировании пешеходных маршрутов, введении более жесткого и систематического контроля со стороны пограничников Российской Федерации и введении строгой системы денежных штрафов. С другой стороны, в принципе местное население по-прежнему может пересекать реку Ингури по мосту. Как указано в пункте 33 выше, четыре контрольно-пропускных пункта продолжают работать, а два в ближайшее время будут закрыты. Четыре работающих пункта пересечения границы находятся в нижней и верхней частях Гальского района: а) Отобая Вторая; б) Набакеви/Набакиа; в) Саберио/Папынрхуа; г) главный пункт у моста через Ингури. Пункты Лекухона/Алакумхара и Тагилони/Таглан будут закрыты. Контрольно-пропускные пункты работают ежедневно с 07 ч. 00 м. до 19 ч. 00 м., а лицам, пересекающим границу, разрешается использовать самые различные документы. Я поддерживаю любые шаги, способствующие обеспечению свободы передвижения и поездок всех групп местного населения и позволяющие им перемещаться и путешествовать в безопасных и достойных условиях.

45. Я принимаю к сведению обнадеживающую информацию о предоставлении возможности пересечения административной границы нуждающимся в медицинской транспортировке пациентам, в связи с чем была достигнута практическая договоренность, в соответствии с которой одна машина скорой помощи доставляет пациента к контрольно-пропускному пункту на мосту через

реку Ингури, откуда его забирает другой экипаж, который отвозит его в пункт назначения по другую сторону границы. Во многих случаях для уведомления обеих сторон о необходимости перевозки больного использовалась горячая линия Совместного механизма по предотвращению инцидентов и реагированию на них. Несмотря на ограниченные масштабы таких перевозок, они свидетельствуют о наличии эффективного сотрудничества в деле удовлетворения гуманитарных нужд.

46. Лицам, нуждающимся в медицинской помощи, должен предоставляться доступ к такой помощи там, где она может быть оказана в кратчайшие сроки и на самом высоком уровне. Я призываю все заинтересованные стороны проявлять в этой связи максимум сострадания и гибкости и улучшить условия работы контрольно-пропускных пунктов, в том числе путем введения ускоренной процедуры для уязвимых групп населения и проведения ремонтно-восстановительных работ на разрушающемся мосту через реку Ингури.

47. Жители Гальского района, включая возвращенцев, как и прежде испытывают опасения в отношении свободы передвижения, возможности сохранения и поддержания контактов с родственниками и друзьями, проживающими на другом берегу реки Ингури, и доступности объектов социальной инфраструктуры, в том числе медицинских учреждений и рынков в Зугдидском районе. Поэтому установление и сохранение режима пересечения границы, который разрешил бы эти опасения, остается важнейшим фактором улучшения условий жизни местного населения, содействия реинтеграции возвращенцев и предотвращения новых массовых перемещений населения. В этой связи исключительно важно найти способ выдачи документов в соответствии с нормами международного права, в том числе международными нормами в области прав человека и принципами в отношении предотвращения и сокращения безгражданства. Я настоятельно призываю соответствующие власти принять практические меры для решения этой сохраняющейся проблемы и обеспечить детям возможность пересечения границы в удобных и безопасных для них местах.

48. В отношении принципов и факторов, определяющих условия возвращения внутренних переселенцев, сохраняют свою актуальность замечания, содержащиеся в моем докладе от 24 августа 2009 года (A/63/950), особенно в его пунктах 8–14. Существует сложная взаимосвязь между индивидуальным правом на добровольное, безопасное и достойное возвращение и созданием условий, способствующих такому возвращению. Право каждого внутреннего переселенца на возвращение вытекает из его права на свободное передвижение, установленного в пункте 1 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, а право беженцев — из пункта 4 статьи 12 Пакта, согласно которому «никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну». В соответствии с пунктом 3 статьи 12 Пакта право на передвижение, установленное в пунктах 1 и 2 статьи 12, может стать объектом лишь тех ограничений, «которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с другими правами», признаваемыми в Пакте. Прогресс в сфере интеграции местного или перемещенного населения не означает утраты права на возвращение.

49. Я вновь заявляю, что в связи с этим право на возвращение внутренних переселенцев и его осуществление не могут непосредственно увязываться с политическими вопросами или заключением мирных соглашений. Крайне важно признать возвращение и в качестве права человека, и в качестве гуманитарного вопроса, который необходимо решать вне зависимости от любого урегулирования конфликта. В то же время оценка имеющихся рисков и осознанный выбор относительно возвращения в любой конкретный момент — это прежде всего дело каждого человека. При этом перемещенное лицо должно иметь возможность принять во внимание все факторы, которые могут повлиять на его безопасность, сохранение достоинства и способность осуществлять основные права человека.

50. Организация Объединенных Наций неизменно стремится оказывать помощь государствам в поиске долгосрочных решений проблемы перемещенных лиц, и ее участие в этом процессе основывается на понимании того факта, что добровольное возвращение на условиях безопасности и достоинства является одним из долгосрочных решений, наряду с которым имеются и два других — интеграция на местах и расселение. При определении роли Организации Объединенных Наций в содействии, планировании и осуществлении мер по организованному возвращению следует учитывать необходимость избегать причинения вреда соответствующим лицам или увеличения для них опасности подвергнуться нарушениям прав человека. Поэтому деятельность, связанная с организованным возвращением, должна основываться на тщательной оценке рисков и учитывать существующие условия и проблемы в сфере безопасности и соблюдения прав человека, доступ к источникам средств к существованию и базовым услугам, а также добровольный характер возвращения. Другим аспектом, который должен приниматься во внимание, является беспрепятственный гуманитарный доступ и способность Организации Объединенных Наций и уполномоченных ею учреждений, фондов и программ осуществлять эффективный мониторинг всех этих факторов.

IV. Запрет на насильственное изменение демографической ситуации

51. Организованное перемещение населения, включая эвакуацию, следует осуществлять, руководствуясь соответствующими международными стандартами в области прав человека и исходя из того, что этими стандартами строго ограничиваются насильственные перемещения, в том числе и те, которые приводят к изменению демографической ситуации. Принципы и нормы международного права, о которых говорится в моем предыдущем докладе (см. A/69/909, пункт 49), а также обязательства по невыдворению, регламентирующие защиту беженцев и других лиц, которые были вынуждены покинуть свои дома в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта и повсеместных проявлений насилия, остаются применимыми в полной мере.

52. Хотя за отчетный период не было отмечено новых крупных перемещений населения, демографические последствия ранее имевших место перемещений сохраняются. В этом контексте я хотел бы вновь сослаться на замечания моего бывшего Представителя по правам человека внутренне перемещенных лиц, приведенные в его докладе от 14 января 2010 года (A/HRC/13/21/Add.3 и Corr.1

и 2, пункты 7–14) и упомянутые в моем докладе от 17 июня 2010 года (A/64/819, пункты 22 и 23).

V. Гуманитарный доступ

A. Основополагающие международно-правовые нормы, регулирующие гуманитарный доступ

53. Создание и сохранение возможностей для гуманитарной деятельности имеют существенно важное значение для эффективного удовлетворения гуманитарных потребностей пострадавшего от конфликта и перемещения населения, уменьшения страданий людей и обеспечения учреждений, фондам и программам Организации Объединенных Наций возможности осуществлять свои мандаты. В этом контексте по-прежнему важно, чтобы все стороны соблюдали свои обязательства и действовали добросовестно в целях полного осуществления основанного на международном гуманитарном праве и международном праве прав человека принципа гуманитарного доступа. Обеспечение беспрепятственной доставки предметов, предназначенных для оказания чрезвычайной помощи, и содействие проведению гуманитарных операций имеют отношение к осуществлению ряда прав человека, включая право на жизнь, право на достойный уровень жизни и право на защиту от дискриминации. Кроме того, практика договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека свидетельствует о растущем признании того, что обязательство государств уважать, защищать и соблюдать права человека включает обязанность просить о международной (гуманитарной) помощи, принимать ее и способствовать ее оказанию, в частности в тех случаях, когда нехватка ресурсов у государства или иные факторы, такие как отсутствие реального контроля над частью территории, ограничивают возможности государства эффективно удовлетворять все гуманитарные потребности.

54. В контексте международных конфликтов международное гуманитарное право требует создания условий для быстрого и беспрепятственного перемещения всех грузов, оборудования и персонала, необходимых для оказания чрезвычайной помощи. В случае немеждународных конфликтов государства должны принимать меры по оказанию чрезвычайной помощи гражданскому населению без какой-либо дискриминации. Всеобщее признание этих правил способствовало утверждению в качестве нормы обычного права — как в случае международных, так и немеждународных конфликтов — обязанности сторон в конфликте разрешать быструю и беспрепятственную доставку чрезвычайной гуманитарной помощи нуждающимся в ней гражданским лицам и содействовать такой доставке. Я хотел бы также просить о максимальном упрощении механизмов, касающихся деятельности персонала по оказанию чрезвычайной помощи.

B. Трудности практического характера

55. После внесения в октябре 2010 года изменений в Закон «Об оккупированных территориях» с учетом рекомендаций Европейской комиссии «Демократия через закон» (Венецианская комиссия) Совета Европы правительство Грузии

приняло постановление «О порядке выдачи разрешений в отношении ведения деятельности на оккупированных грузинских территориях», в котором наряду с другими нормами устанавливается порядок применения этого закона. За отчетный период принятие этого документа никак не повлияло на деятельность учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций. Однако в связи с расплывчатостью формулировок некоторых положений этого постановления, которая оставляет широкие возможности для действий по собственному усмотрению и произволу, следует приветствовать инициативу нового правительства по дальнейшему обзору и возможному пересмотру этих норм. При проведении такого обзора следует в полной мере учитывать вышеупомянутые основополагающие международно-правовые нормы, регулирующие гуманитарный доступ, и практические трудности, с которыми сталкиваются гуманитарные и занимающиеся вопросами развития структуры, работающие на местах.

56. Учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций смогли осуществить запланированные мероприятия в области защиты, оказания гуманитарной помощи, восстановления и развития в Абхазии. Вместе с тем ограничения, которые были недавно введены в отношении местных сотрудников международных организаций, в том числе учреждений Организации Объединенных Наций, и в соответствии с которыми таким сотрудникам необходимо получать разрешения на пересечение административной границы от представителей властей, контролирующих Абхазию, затрудняют передвижения этих сотрудников. Кроме того, несмотря на сохраняющиеся потребности в гуманитарной помощи, широкое признание, в том числе среди международных доноров, получил тот факт, что вместо оказания гуманитарной помощи необходимо все чаще переориентировать усилия на проведение мероприятий по скорейшему восстановлению и оказанию более долгосрочной поддержки. Координатор-резидент Организации Объединенных Наций оказывает содействие в проведении инклюзивного диалога по этому вопросу с участием представителей международных доноров и соответствующих властей.

57. 30 января 2015 года власти, контролирующие Абхазию, официально сообщили о своем согласии разрешить всем международным и неправительственным организациям вести свою деятельность без географических ограничений в Гальском, Очамчирском и Ткварчельском районах. Этим сообщением отменяется письмо от 28 января 2013 года в адрес нескольких учреждений, в котором содержалось требование сосредоточить усилия на территории Гальского района. Гибкий подход, которым в настоящее время руководствуются контролирующие Абхазию власти, позволяет учреждениям участвовать в удовлетворении потребностей наиболее уязвимых групп населения во всех районах Абхазии и соответствует международным стандартам деятельности международных учреждений, в связи с чем его следует придерживаться и в дальнейшем.

58. Однако с мая 2015 года власти, контролирующие Абхазию, ввели процедуру, обязательную для международных и национальных сотрудников учреждений Организации Объединенных Наций и международных НПО, действующих в Абхазии, установив, что они должны проходить собеседования с сотрудниками абхазской «службы безопасности» до пересечения административной границы. Из-за этой практики снижается оперативная гибкость учреждений Организации Объединенных Наций и международных НПО, работающих в

Абхазии, и усугубляются имеющиеся оперативные трудности, вызванные тем, что национальным сотрудникам учреждений Организации Объединенных Наций и международных НПО закрыт доступ в Абхазию. Я обращаюсь ко всем соответствующим сторонам с призывом обеспечить беспрепятственный доступ всем учреждениям Организации Объединенных Наций и международным НПО.

59. С учетом необходимости надлежащим образом обеспечить переход от оказания гуманитарной помощи сначала к помощи в целях восстановления, а затем и к оказанию содействия в сфере долгосрочного устойчивого развития важно избегать упущений в процессе такого перехода и обеспечить полное удовлетворение как сохраняющихся, так и непредвиденных гуманитарных потребностей. В связи с этим я повторяю свой призыв соблюдать международные принципы, регулирующие гуманитарный доступ, в том числе обеспечить беспрепятственный доступ сотрудникам международных организаций, проявлять гибкость, выработать практические подходы и осуществлять практические меры с участием всех заинтересованных сторон. Кроме того, следует продолжать консультации с участием всех соответствующих заинтересованных сторон, с тем чтобы обеспечивать обмен самой последней информацией о гуманитарных потребностях населения и улучшать координацию деятельности.

60. В течение отчетного периода было возобновлено обсуждение вопроса о возможном доступе представителей гуманитарных учреждений Организации Объединенных Наций в Цхинвальский район/Южную Осетию. В ходе нескольких поездок в Цхинвали и соседние районы представитель Организации Объединенных Наций и другие сопредседатели Женевских международных дискуссий имели возможность убедиться в том, что был достигнут дальнейший прогресс в осуществлении ряда инициатив по оказанию гуманитарной помощи, развитию инфраструктуры и восстановлению, включая водохозяйственные проекты ОБСЕ и строительство дорог, которые позволили более чем наполовину сократить время в пути между Цхинвали и долиной Ахалгори. Я также отмечаю некоторые конструктивные усилия, направленные на сохранение памятников культурного наследия и предотвращение их дальнейшего разрушения или изменения их облика и вывоза культурно-исторических ценностей из региона, включая достигнутую участниками Женевских международных дискуссий договоренность о совместных шагах по решению этой проблемы. Однако предложения Организации Объединенных Наций об использовании опыта гуманитарной деятельности, ранее осуществлявшейся на этой территории, реализованы не были. Обеспечить доступ для гуманитарных учреждений Организации Объединенных Наций не удалось из-за того, что не удалось согласовать порядок регулирования доступа. Настоятельные требования со стороны осуществляющих контроль властей относительно того, что въезд представителей таких учреждений должен происходить исключительно с территории Российской Федерации, не основаны на необходимости, а их выполнение требует значительных расходов и противоречит практике гуманитарных организаций. В то же время Международный комитет Красного Креста продолжал реализацию ряда проектов на всей территории этого района, а НПО рассматривали возможность осуществления дополнительных мероприятий в сфере здравоохранения.

VI. Права собственности беженцев и внутренне перемещенных лиц

61. В повестке дня Рабочей группы II Женевских международных дискуссий по-прежнему присутствовали вопросы, касающиеся прав собственности. Препятствия на пути решения этих вопросов по-прежнему существуют, и мой призыв ко всем сторонам строго придерживаться принципов реституции жилья и имущества применительно к беженцам и перемещенным лицам (известных как «Принципы Пиньейру») и основополагающих норм международного права, включая международное право прав человека, о которых говорится в моем докладе от 20 мая 2013 года (см. A/67/869, пункты 58–60), сохраняет свою актуальность.

VII. График добровольного возвращения всех беженцев и внутренне перемещенных лиц и поиск долговременных решений

62. Ввиду сложившихся условий и продолжающихся обсуждений между сторонами не удалось достичь соглашения в отношении добровольного возвращения всех беженцев и внутренне перемещенных лиц или разработать его график. В связи с нежеланием ряда участников обсуждать вопрос о добровольном возвращении Рабочая группа II Женевских международных дискуссий не рассматривала эту тему. Я вновь заявляю, что пока не будут созданы условия для организованного возвращения в условиях обеспечения безопасности и уважения достоинства, а также механизмы реституции имущества, вопрос о разработке всеобъемлющего графика или «дорожной карты» возвращений должен оставаться открытым. Эти трудности не должны мешать сторонам прилагать усилия для поиска долгосрочных решений проблемы всех перемещенных лиц при уделении особого внимания осуществлению права на возвращение. Я хотел бы вновь призвать всех участников Женевских международных дискуссий к конструктивному взаимодействию для решения этой проблемы на основе соблюдения норм международного права и соответствующих принципов.

63. В отсутствие условий, которые бы способствовали организованному возвращению, и соответствующих механизмов практической деятельности учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций будут и далее концентрировать свои усилия на оказании пострадавшему от конфликта населению, включая возвращенцев и возвращающихся лиц, помощи и поддержки в целях реинтеграции. Учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций по-прежнему готовы приступить в соответствующее время, в консультации и сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами, к составлению графика или «дорожной карты» с учетом всех элементов, упомянутых в моем докладе (A/63/950).

VIII. Заключение

64. В течение последних семи с половиной лет Женевские международные дискуссии под совместным председательством Европейского союза, ОБСЕ и Организации Объединенных Наций оставались единственным форумом, предоставляющим ключевым заинтересованным сторонам возможность обсуждать вопросы безопасности и стабильности и гуманитарные вопросы, в том числе касающиеся возвращения беженцев и внутренне перемещенных лиц. Эти усилия, наряду с гуманитарной деятельностью различных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций и других субъектов, способствовали некоторому улучшению ситуации в области безопасности и гуманитарного положения на местах, но, к сожалению, не позволили создать обстановку, которая бы благоприятствовала возвращению перемещенных лиц.

65. Многие проблемы в области безопасности, гуманитарного положения, прав человека и развития остаются нерешенными. Несмотря на непростой характер этих обсуждений, сложность рассматриваемых вопросов и несовпадение позиций, стороны регулярно принимают в них участие. Благодаря проводимым при содействии Организации Объединенных Наций на основе сотрудничества с организациями-партнерами информационным мероприятиям, посвященным соответствующей передовой практике и накопленному опыту, обсуждения, проходящие на официальных заседаниях в рамках Женевских международных дискуссий, приобрели более глубокий характер. Организация Объединенных Наций готова и далее поддерживать этот обмен информацией и продолжать свои гуманитарные операции и деятельность в целях развития на местах.

66. В целях согласования дополнительных практических мер по дальнейшей стабилизации обстановки в плане безопасности и дальнейшему удовлетворению неотложных гуманитарных потребностей пострадавшего населения, включая внутренне перемещенных лиц, необходимо продолжать начатую работу и придать ей более конструктивный характер, а также повышать заинтересованность ключевых участников процесса. Я с удовлетворением отмечаю, что была достигнута предварительная договоренность о возобновлении работы Гальского совместного механизма по предотвращению инцидентов и реагированию на них. С воодушевлением отмечая полную приверженность всех участников этому процессу, я вновь обращаюсь к ним с призывом продолжать участвовать в Женевских международных дискуссиях и содействовать сохранению и расширению возможностей для гуманитарной деятельности. Я также настоятельно призываю доноров продолжать и активизировать поддержку многосторонних усилий в сфере гуманитарной деятельности, развития и укрепления доверия.