



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
20 May 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия
Пункт 34 повестки дня
Затянувшиеся конфликты на пространстве
ГУАМ и их последствия для международного
мира, безопасности и развития

Положение внутренне перемещенных лиц и беженцев
из Абхазии, Грузия, и Цхинвальского района/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 | 12 |
| IV. Запрет на насильственное изменение демографической ситуации | 18 |
| V. Гуманитарный доступ | 19 |
| A. Международно-правовые нормы, регулирующие гуманитарный доступ | 19 |
| B. Трудности практического характера | 19 |
| VI. Права собственности беженцев и внутренне перемещенных лиц | 21 |
| VII. График добровольного возвращения всех беженцев и внутренне перемещенных лиц | |
| и поиск долговременных решений | 22 |
| VIII. Заключение | 23 |



I. Введение

1. Настоящий доклад представляется согласно резолюции 66/283 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря представить на ее шестьдесят седьмой сессии всеобъемлющий доклад об осуществлении указанной резолюции. Доклад охватывает период с 1 апреля 2012 года по 30 марта 2013 года и основывается на информации, полученной от ряда учреждений системы Организации Объединенных Наций.

2. Согласно положениям указанной резолюции, основное внимание в докладе уделяется следующим аспектам: а) праву на возвращение всех внутренне перемещенных лиц и беженцев и их потомков, независимо от этнической принадлежности; б) запрету на насильственное изменение демографической ситуации; в) гуманитарному доступу; г) важности сохранения имущественных прав беженцев и внутренне перемещенных лиц; и е) разработке графика, который обеспечил бы быстрое и добровольное возвращение всех беженцев и внутренне перемещенных лиц в свои дома.

II. Справочная информация

3. Вслед за эскалацией в 1992 году конфликта, вызвавшего массовое перемещение гражданского населения, вооруженное противостояние между грузинской и абхазской сторонами завершилось подписанием в Москве 14 мая 1994 года Соглашения о прекращении огня и разъединении сил (см. S/1994/583 и Corr.1). Этому соглашению предшествовало подписание в Москве 4 апреля 1994 года 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 безопасное, спокойное и достойное возвращение людей, бежавших из зоны конфликта, в районы их прежнего постоянного проживания. Вооруженные столкновения между грузинской и южноосетинской сторонами прекратились 24 июня 1992 года с подписанием Сочинского соглашения, которым устанавливалось прекращение огня грузинскими и южноосетинскими войсками и предусматривалось создание Смешанной контрольной комиссии и Смешанных сил по поддержанию мира.

4. После столкновений, начавшихся в Цхинвальском районе/Южной Осетии, Грузия, 7 и 8 августа 2008 года, в соответствии с планом из шести пунктов от 12 августа 2008 года и последующими мерами по его осуществлению от 8 сентября 2008 года (см. S/2008/631, пункты 7–15), 15 октября 2008 года в Женеве под совместным председательством Европейского союза, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Организации Объединенных Наций были начаты международные дискуссии (см. S/2009/69 и Corr.1, пункты 5–7). В рамках этих международных дискуссий предполагалось затронуть вопросы безопасности и стабильности, а также вопросы возвращения внутренне перемещенных лиц и беженцев. К концу отчетного периода в Женеве состоялось 23 раунда дискуссий, участники которых проводили заседания в формате двух параллельных рабочих групп.

5. В июне 2011 года в своей резолюции 65/288 Генеральная Ассамблея утвердила бюджет Представителя Организации Объединенных Наций на Женев-

ских 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 2011 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в своей резолюции 66/248 А утвердила бюджет по программам на двухгодичный период 2012–2013 годов для финансирования специальных политических миссий, в том числе для Представителя Организации Объединенных Наций на Женевских международных дискуссиях. Кроме того, в своем докладе о смете расходов на финансирование специальных политических миссий, добрых услуг и других политических инициатив, санкционированных Генеральной Ассамблеей и/или Советом Безопасности (A/67/346), я включил в испрашиваемые ассигнования на период с 1 января по 31 декабря 2013 года средства для финансирования расходов Представителя Организации Объединенных Наций на Женевских международных дискуссиях, который имеет бессрочный мандат.

6. Представитель Организации Объединенных Наций и его группа отвечают также за подготовку, созыв и содействие проведению периодических совещаний Совместного механизма по предотвращению инцидентов и реагированию на них под эгидой Организации Объединенных Наций в Гале (см. S/2009/254, пункты 5 и 6). Последнее (35-е) совещание Механизма состоялось 23 марта 2012 года. Следующее совещание, которое было запланировано на 24 апреля 2012 года, не состоялось из-за того, что между участниками возникли разногласия в отношении состава Механизма. К сожалению, несмотря на многочисленные попытки преодолеть эти разногласия, работа Механизма до конца отчетного периода так и не была возобновлена. Представитель Организации Объединенных Наций будет продолжать поддерживать двусторонние контакты со всеми заинтересованными сторонами, чтобы каналы связи постоянно оставались открытыми и чтобы совещания Механизма были возобновлены как можно скорее.

7. В течение отчетного периода участники Рабочей группы I Женевских международных дискуссий продолжали рассматривать положение с безопасностью и вызывающие озабоченность вопросы, касающиеся задержаний, процедур пересечения административной границы и событий на местах. Они также продолжили обсуждение ключевых вопросов неприменения силы и международных механизмов обеспечения безопасности. 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. Всем соответствующим заинтересованным сторонам настоятельно рекомендуется принимать всевозможные шаги в направлении отказа от применения силы, включая односторонние заявления, и я призываю сопредседателей и участников продолжать активизировать свои усилия по разработке «заявления участников Женевских международных дискуссий об отказе от применения силы».

8. В течение отчетного периода Рабочая группа II рассматривала вопрос о положении перемещенных лиц, включая их право на возвращение, а также другие вопросы, требующие долгосрочного решения, и вопрос о гуманитарных потребностях всего пострадавшего населения и возможных мерах по оказанию

гуманитарной помощи. Продолжались усилия, направленные на выработку общей позиции по рамочному документу, в котором подтверждались бы фундаментальные международно признанные принципы обращения с внутренне перемещенными лицами, необходимость обеспечения гуманитарного доступа и важность обеспечения безопасного и достойного добровольного возвращения. Хотя, к сожалению, некоторые участники Рабочей группы отказались от участия в разработке рамочного документа, а также в обсуждении вопроса о возвращении, я с удовлетворением отметил, что все участники обсуждения выразили приверженность уважению прав человека.

9. Кроме того, Рабочая группа II систематически обсуждала положение на местах и возможные гуманитарные меры по удовлетворению конкретных потребностей внутренне перемещенных лиц. Несколько участников представили информацию об осуществляемых ими важнейших программах и проектах в области оказания гуманитарной помощи, укрепления инфраструктуры и содействия развитию. На повестке дня продолжали стоять вопросы поставок газа и снабжения питьевой и оросительной водой, и я с удовлетворением отмечаю, что, как информировала ОБСЕ в связи с последним упомянутым вопросом, она вновь продвинулась вперед в осуществлении своих соответствующих проектов. Для борьбы с американской белой бабочкой, которая причиняет серьезный ущерб сельскому хозяйству, по-прежнему предлагается комплексный подход, основанный на сочетании профилактических мер и мероприятий по уничтожению вредителей в пострадавших районах.

10. Участники Рабочей группы на регулярной основе обменивались мнениями о положении в области прав человека на местах. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) продолжало изъявлять готовность создать техническую миссию для представления Верховному комиссару и участникам Женевских международных дискуссий последней информации о положении в области прав человека на местах. В этой связи всем заинтересованным сторонам следует помнить о том, что, поскольку права человека не знают границ, они обязаны защищать основные свободы и права человека всех нуждающихся в защите. Вне всякой увязки с вопросами правового статуса, необходимо устранить все пробелы в области защиты прав человека и развернуть борьбу с основными нарушениями прав человека в условиях затянувшихся конфликтов. Крайне важно, чтобы УВКПЧ и другие соответствующие субъекты имели доступ на соответствующие территории, к затронутому населению и тем, кто реально контролирует положение в конкретных районах, чтобы, таким образом, иметь возможность, в сотрудничестве с ними, содействовать облегчению доступа к механизмам защиты прав человека и эффективным средствам правовой защиты.

11. К числу других тем, неизменно вызвавших активный интерес у всех участников, относился вопрос о лицах, без вести пропавших во время конфликта, судьбу которых до сих пор выяснить не удалось. В этой связи следует с положительной стороны 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 (МККК). Хотя все еще остается немало нерешенных вопросов гуманитарного характера, Женевские международные дискуссии по-прежнему обеспечивают возможность конструктивного обсуждения таких вопросов и позволяют участникам поддержи-

вать контакты с гуманитарными учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций, расположенными в Женеве.

12. Для повышения степени информированности участников обсуждений проводились специальные информационные сессии, приуроченные к официальным раундам Женевских международных дискуссий, позволявшие участникам ознакомиться с опытом и рекомендациями Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций (НПО) и экспертов. Участники получили возможность составить более полное представление, в частности, о правовых аспектах понятия оккупации; правовых, технических и оперативных аспектах поиска пропавших без вести лиц; методах и способах оценки нужд и потребностей пострадавшего населения; и роли женщин в урегулировании конфликтов.

13. Хотя некоторые участники выражали сомнения по поводу нынешнего формата и эффективности процесса Женевских международных дискуссий, непрерывный структурированный диалог имеет решающее значение для укрепления стабильности в регионе и достижения прогресса в области безопасности и в решении гуманитарных и других остающихся проблем. Я вновь подчеркиваю, что Женевские международные дискуссии остаются единственным форумом, в рамках которого заинтересованные стороны могут встречаться для обсуждения вопросов, поставленных в резолюции 66/283 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 и внутренне перемещенными лицами права на возвращение не произошло и никаких новых фактов массового перемещения населения зарегистрировано не было. Притом что в деле интеграции и расселения некоторого числа внутренне перемещенных лиц был достигнут существенный прогресс, надо отметить, что эти лица, как правило, не в состоянии сделать свободный и осознанный выбор в отношении того, следует ли им возвращаться на прежнее место жительства или избрать какой-либо иной вариант долговременного решения.

15. По данным, не поддающимся количественной оценке, в Галском районе имели место факты возвращения из Российской Федерации или третьих стран на постоянной, временной или сезонной основе некоторого числа перемещенных лиц разных национальностей. Кроме того, несколько семей, которые на сезонной основе прежде ежегодно совершали поездки между Галом и Зугдиди, возвратились в Галский район, однако точных данных о численности возвратившихся в этот район или в какой-либо другой район Абхазии не имеется. Власти, осуществляющие контроль, продолжают препятствовать возвращению внутренне перемещенных лиц из числа этнических грузин в населенные пункты, находящиеся за пределами согласованных районов размещения возвращенцев в Галском, Очамчyrском и Ткуарчалском районах. Следует также отметить — притом что этот вопрос, строго говоря, выходит за рамки сферы охвата настоящего доклада, хотя и является актуальным в более широком контексте —

прибытие в Абхазию примерно 170 сирийских граждан, главным образом этнических абхазцев, которые являются потомками абхазцев, вытесненных из Российской империи в Османскую империю в XIX веке, и я призываю в этой связи все соответствующие заинтересованные стороны соблюдать принцип недопущения принудительного возвращения населения.

16. В том что касается возвращения населения в Цхинвальский район/Южную Осетию, то, по некоторым данным, есть факты возвращения в этот район отдельных лиц из Российской Федерации, в частности из Северной Осетии, однако предпринимаемые усилия по оказанию содействия дальнейшему возвращению, в частности из Российской Федерации, пока не дали существенных результатов. Власти, осуществляющие контроль, постоянно чинят препятствия возвращению внутренне перемещенных лиц из Грузии, за исключением Ахалгорского района, где это иногда допускается в отношении лиц, перемещенных из этого района. В ходе Женевских международных дискуссий среди других предложений отмечалась необходимость содействовать возвращению населения. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) по-прежнему отмечает сезонные колебания численности населения в Ахалгорском районе и оказывает содействие перемещению людей путем распространения бесплатных автобусных билетов. Вместе с тем следует также отметить, что часть населения стала реже ездить в Ахалгорский район или временно вообще отказалась от таких поездок из-за отсутствия необходимых проездных документов.

17. УВКБ по-прежнему готово возобновить консультации по вопросу о возвращении соответствующих лиц в Ахалгорский район с целью обеспечить безопасность и добровольность любых подобных перемещений. Всем заинтересованным сторонам рекомендуется не препятствовать возвращению населения и воздерживаться от каких-либо ограничительных мер. Кроме того, необходимо предпринять дальнейшие шаги по упрощению процедур пересечения административной границы в этой местности, чтобы позволить людям не только поддерживать связь с родными и близкими и следить за происходящим в своих общинах, но и сделать свободный и осознанный выбор относительно возвращения или интеграции в местах переселения или где-либо еще.

18. Притом что в результате конфликта в 2008 году, в основном сразу после него, было перемещено более 100 000 человек, 20 272 человека по-прежнему являются перемещенными лицами. В результате проведенной УВКБ с участием населения оценки хода осуществления процесса реинтеграции внутренне перемещенных лиц, возвратившихся в Шида-Картли, было установлено, что порядка 34 000 человек, вернувшихся в этот сопредельный район, по-прежнему реально нуждаются в защите, и, таким образом, УВКБ продолжает нести за них ответственность. В настоящее время положение в плане физической безопасности и защиты улучшилось, что, со своей стороны, подтверждают и местные жители. Тем не менее по-прежнему имеют место факты временного задержания, связанного с тем, что фермеры осознанно или непреднамеренно нарушают административную границу, например когда им надо пройти на кладбище, собрать разбежавшийся скот, привести в порядок оросительный канал или проехать на работу на свое поле или обратно домой. Я с удовлетворением отмечаю, что благодаря проводимым в Эргнети совещаниям Совместного механизма по предотвращению инцидентов и реагированию на них в подобных случаях оперативно решался вопрос об освобождении задержанных фермеров.

19. Что касается остающихся нерешенных проблем в области защиты и реинтеграции населения, то такие проблемы в основном обусловлены нерешенностью задачи восстановления разрушенного жилья и ограниченными возможностями для получения средств к существованию. Принятые российскими пограничниками дополнительные меры по укреплению административной границы, включая установку проволочных заграждений, затрудняют уход за оросительными каналами, приводят к перекрытию традиционных маршрутов и троп, а в ряде случаев и к задержанию нарушителей границы. Недоступность полей, садов, традиционных пастбищных угодий, лесов и рынков привела к снижению доходов и негативно отразилась на возможностях трудоустройства. Эти факторы также ограничили или задержали дальнейшее возвращение населения на территории, ближе всего расположенные к Цхинвальскому району/Южной Осетии, и, в некоторых случаях, сами стали причиной перемещения населения или привели к обострению этой проблемы.

20. После перевода в село Зардиаантқари грузинского полицейского поста в этот населенный пункт смогли вернуться восемь семей и еще 14 семей начали регулярно посещать прежние места жительства, чтобы подготовиться к возвращению туда в будущем на более длительный срок. Вместе с тем часть осетинских жителей выражала озабоченность по поводу защиты своих прав и своего благополучия, а некоторые заявили, что они собираются уехать из села. Положение в области безопасности в Зардиаантқари и связанные с этим меры доверия неоднократно обсуждались на проводимых в Эргнети совещаниях Совместного механизма по предотвращению инцидентов и реагированию на них, в частности, с целью создания благоприятных условий для безопасного и достойного возвращения и предотвращения новых перемещений. В целях поддержки этих инициатив УВКБ оказывало репатриантам и местному населению независимо от этнического происхождения помощь в виде непродовольственных товаров.

21. По данным грузинского министерства по делам временно перемещенных с оккупированных территорий лиц, беженцев и расселению, по состоянию на 13 марта 2012 года насчитывалось 270 943 внутренне перемещенных лица, что на 7241 лицо больше, чем было зарегистрировано по состоянию на конец 2011 года. Это увеличение не отражает новых перемещений, а объясняется рождением у внутренне переселенных лиц детей, возвращением перемещенных лиц в Грузию из третьих стран и несвоевременной регистрацией. В это общее число входят 246 506 человек, перемещенных в ходе более ранних конфликтов, 20 272 человека, перемещенные в период конфликта в августе 2008 года, и 4165 человек, перемещенных дважды. Число жителей территорий, ближе всего расположенных к Цхинвальскому району/Южной Осетии, которые по-прежнему являются перемещенными лицами из-за проблем в области безопасности или утраты средств к существованию и которых УВКБ считает внутренне перемещенными лицами, как они определены в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, и которые не имеют такого статуса по национальному законодательству, вероятно, еще больше сократилось и составляет менее 100 человек с учетом возвращения некоторого числа внутренне перемещенных лиц, в том числе в Зардиаантқари, и фактора несвоевременной регистрации возвращенцев. Кроме того, за отсутствием обновленных данных, остаются в силе прежние оценки, согласно которым в Цхинвальском районе/

Южной Осетии все еще находится примерно 10 000 внутренне перемещенных лиц.

22. Правительство Грузии продолжает осуществлять свою государственную стратегию в отношении внутренне перемещенных лиц. Создание нового правительства не повлияло на принципиальную приверженность Грузии решению проблемы внутренне перемещенных лиц и реализации своей государственной стратегии. Правительство продолжает преследовать две основные цели: создание условий для достойного и безопасного возвращения и улучшение социально-экономических условий жизни внутренне перемещенных лиц в интересах их социальной интеграции. Государственную стратегию дополняет план действий в отношении внутренне перемещенных лиц, который был в последний раз продлен в июне 2012 года на период 2012–2014 годов. Новое правительство уже значительно увеличило бюджетные ассигнования на оказание помощи внутренне перемещенным лицам, приступило к реорганизации министерства по делам временно перемещенных с оккупированных территорий лиц, беженцев и расселению и запустило всестороннюю законодательную реформу.

23. Благодаря мерам по осуществлению плана действий на 2009–2012 годы был достигнут значительный прогресс в решении проблемы нехватки постоянного жилья для расселения внутренне перемещенных лиц. По данным министерства по делам временно перемещенных с оккупированных территорий лиц, беженцев и расселению, по состоянию на конец 2012 года 79 222 внутренне перемещенным лицам было предоставлено постоянное жилье в новых поселках или в отремонтированных и приватизированных бывших коллективных центрах или была оказана денежная помощь в целях удовлетворения потребностей в жилье. В плане действий на 2012–2014 годы, разработанном в тесном сотрудничестве с международным сообществом, включая УВКБ, уделяется особое внимание следующим областям: а) долгосрочное решение жилищных проблем; б) доступ к социальным услугам; в) средства к существованию; и г) повышение степени информированности и расширение участия внутренне перемещенных лиц.

24. Поправки, внесенные в национальное законодательство об обращении с внутренне перемещенными лицами в декабре 2011 года, уточнили ряд моментов и повысили степень защиты таких людей от дискриминации. Однако при этом с указанными поправками были привнесены политически мотивированные термины и определения, в результате чего не все внутренне перемещенные лица, определяемые как таковые в соответствии с международно-правовыми нормами и практикой, могут пользоваться льготами, предусмотренными в пересмотренном законе о насильственно переселенных лицах, изгнанных из оккупированных территорий Грузии. Новое правительство признало эту проблему, которая, впрочем, после того как открылась возможность возвращения в Зардиаантқари, в количественном аспекте несколько утратила свою остроту, при этом следует исходить из того, что вопрос должен решаться в рамках готовящейся законодательной реформы в интересах внутренне перемещенных лиц. Я призываю оперативно завершить процесс законодательной реформы и, признавая, что государства обладают некоторыми дискреционными полномочиями в отношении принятия национальных законов, регулирующих обращение с внутренне перемещенными лицами, напоминаю о том, что права всех таких лиц, определенные в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, должны уважаться и защищаться де-юре и де-факто.

25. В некоторых случаях проводимые в контексте усилий правительства по долгосрочному решению проблемы жилья для внутренне перемещенных лиц акции по переселению людей, а также их выселению из домов продолжали вызывать недовольство среди внутренне перемещенных лиц. По рекомендации УВКБ и других вовлеченных сторон, правительство скорректировало свой подход и в настоящее время предлагает более широкий выбор жилья в городах и экономических центрах и стремится избегать переселения людей из городов в более отдаленные места. Расширению возможностей для решения жилищной проблемы также способствовали другие инициативы, например проекты, предусматривающие предоставление городского жилья с выделением земельного участка для занятия земледелием. Вместе с тем с учетом имеющихся общих потребностей возможности для удовлетворения спроса на постоянное жилье остаются ограниченными, а это значит, что надо изыскивать дополнительные возможности для решения этой проблемы. Стандартные оперативные процедуры правительства, разработанные для повышения транспарентности процесса переселения и для защиты внутренне перемещенных лиц, подлежащих переселению, в целом соблюдались. Важно, чтобы при любом переселении внутренне перемещенных лиц обеспечивалась защита их прав, чтобы сам процесс переселения был транспарентным и чтобы он подкреплялся юридическими гарантиями.

26. Вследствие значительных масштабов перемещения населения сохраняется ряд проблем, связанных с интеграцией внутренне перемещенных лиц. По оценкам правительства, с учетом инфляции и колебаний валютных курсов для полного удовлетворения существующих потребностей в жилье всех внутренне перемещенных лиц потребуется 749 млн. долл. США (примерно 449 млн. долл. США на новое жилищное строительство для размещения 23 000 семей и около 300 млн. долл. США на оказание денежной помощи в целях удовлетворения потребностей в жилье еще 30 000 семей). Вместе с тем, обеспечение людей постоянным жильем является хотя и очень важным, но не единственным аспектом интеграции. Необходимо также учитывать и социально-экономические аспекты, как, например, наличие надежных средств к существованию и доступ к качественным услугам в области образования, здравоохранения и социальной помощи. Хотя учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций, доноры и другие заинтересованные участники не намерены сворачивать свою деятельность и будут помогать правительству защищать и гарантировать права соответствующих групп населения, острый гуманитарный кризис в других районах мира негативно отражается на объемах финансирования проектов в Грузии. Кроме того, достижение дальнейшего прогресса в деле интеграции внутренне перемещенных лиц и улучшения их условий жизни все больше переходит из плоскости оказания гуманитарной помощи в плоскость обеспечения более всестороннего учета их интересов в деятельности, направленной на достижение развития в целом.

27. Таким образом, правительству придется все шире использовать свои собственные ресурсы для удовлетворения потребностей перемещенных лиц и изыскания долговременных решений имеющихся проблем. В рамках усилий по проведению законодательной реформы следует провести обзор существующих программ помощи, чтобы добиться более высокой эффективности и результативности использования ограниченного объема ресурсов. Новое правительство Грузии значительно увеличило бюджетные ассигнования на осуществление че-

тырех проектов регионального развития и сельскохозяйственных проектов. Властям рекомендуется обеспечить, чтобы районы, принимающие перемещенное население, и сами внутренне перемещенные лица могли в полной мере получить выгоды в результате принятия этих мер. Также в этих целях, а также для устранения разрыва между гуманитарным реагированием и деятельностью по линии развития Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и УВКБ расширили свою совместную программу, направленную на обеспечение более надежных источников средств к существованию для внутренне перемещенных лиц, и содействовали возвращению внутренне перемещенных лиц в западные районы Грузии, помимо Шида-Картли.

28. По оценкам, более 45 000 человек возвратились в свои дома в Галском районе. Несмотря на то, что в отношении их реинтеграции был достигнут прогресс, у них все еще имеются особые потребности и они по-прежнему нуждаются в защите. Правительство Грузии официально признает этих людей внутренне перемещенными лицами, которые в этом качестве имеют право на помощь. 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 независимо проверенных сведений о численности и статусе возвратившихся лиц и о других затронутых конфликтом общинах на территории Галского района я призываю соответствующие стороны уточнить и согласовать данные о численности возвращенцев, их статусе, нынешнем положении и имеющихся факторах уязвимости и потребностях. УВКБ и другие заинтересованные учреждения Организации Объединенных Наций готовы оказывать консультационную и техническую помощь в поддержку соответствующих усилий. Кроме того, я призываю всех участников Женевских международных дискуссий максимально активно использовать этот форум для распространения обновленных данных о перемещении населения и достигнутом прогрессе в деле возвращения и обмена ими.

29. В течение рассматриваемого периода произошел ряд событий, которые положительно повлияли на гуманитарную ситуацию и на положение жителей в плане безопасности в Галском районе, а также на перспективы реинтеграции лиц, которые либо уже вернулись, либо находятся в процессе возвращения. К числу таких событий относится осуществление целого ряда мер, связанных с инфраструктурой и строительством, таких как завершение асфальтирования дорожного участка Ингури-Очамчыра, благодаря которому повысилась доступность услуг и рынков и население получило более широкие возможности заниматься деятельностью, дающей доход, и ремонт водопровода и строительство новой больницы и детского сада в Гале. Эти меры финансировались Российской Федерацией в рамках комплексного плана социально-экономического развития Абхазии на 2010–2012 годы. Общий объем ассигнований, выделяемых на осуществление этого плана, составляет 10 863,1 млн. рублей, из которых наибольшая часть — 1 660 млн. рублей — будет направлена на развитие дорожного хозяйства. В марте 2013 года Российская Федерация обязалась продолжать оказывать финансовую поддержку примерно в таких же объемах в рамках плана на последующие три года. Был также достигнут прогресс в решении задачи паспортизации жителей Галского района, которая стала особенно актуальной в условиях постоянного движения населения через административ-

ную границу и которая также имеет важное значение для обеспечения доступа к социальным услугам.

30. В целом, в Галском районе сложилась более спокойная обстановка, причем положительные изменения отмечает также и само местное население. Были одержаны новые успехи в борьбе с вымогательством, ставшим обыденным явлением в последние годы, и местные фермеры приветствовали возбуждение уголовных дел против двух местных чиновников, обвиняемых в вымогательстве взяток в период сбора урожая фундука. К сожалению, эта позитивная тенденция была прервана рядом серьезных инцидентов, в том числе убийствами сотрудников местных правоохранительных органов в марте и мае 2012 года, после которых в Галском районе были проведены массовые проверки документов и обыски в домах, а также увеличилось число совершаемых насильственных преступлений и похищений людей. С осени 2012 года обстановка в районе оставалась спокойной и стабильной. По состоянию на октябрь 2012 года тщательные проверки документов и автотранспорта на контрольно-пропускном пункте на мосту через реку Ингури, наряду с абхазскими пограничниками, проводили также их российские коллеги. Введенные строгие меры постоянного контроля за проездом по мосту через реку Ингури, по крайней мере на какое-то время, сковали движение через административную границу.

31. Несмотря на некоторые значимые улучшения, включая строительство и ремонт объектов инфраструктуры и значительные гуманитарные усилия, до сих пор сохраняются проблемы в плане защиты и реинтеграции людей. Местные жители, в целом признавая достигнутый прогресс и выражая признательность за оказанную помощь, тем не менее не считают, что положение уже «полностью нормализовалось», и опасаются того, что какая-либо из заинтересованных сторон может пересмотреть свою политику (как это уже случилось в прошлом) и что это может обратить вспять достигнутый прогресс и еще больше осложнить пересечение административной границы. Многие обеспокоены долгосрочными перспективами проживания в Галском районе и тревожатся по поводу будущего своих детей, поскольку люди все еще испытывают на себе последствия своего предыдущего перемещения и неурегулированного конфликта, в том числе такие, как разрушенное жилье, неадекватные условия жизни и отсутствие возможностей для получения дохода. 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 производят противоречивое впечатление; б) доступа к образованию, в том числе высшему образованию, и языка преподавания; в) обеспечения доступа к качественному медицинскому обслуживанию (по обе стороны от административной границы); г) отдельных случаев дискриминации, в том числе касающихся документов и доступа к услугам; и е) неоказания эффективной защиты от преступности и неприятия соответствующих мер по фактам сексуального и гендерного насилия.

32. С начала конфликта в августе 2008 года учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций не имеют оперативного доступа в Цхинвальский район/Южную Осетию и, таким образом, не имеют возможности подтвердить перемещение или возвращение населения или внимательно следить за ним. Вместе с тем в ходе подготовки к заседаниям в рамках Женевских международных дискуссий сопредседатели дискуссий и сотрудники Организации Объединенных Наций смогли посетить Цхинвальский район/Южную Осетию

для ознакомления с некоторыми из предпринимаемых многогранных усилий по восстановлению.

33. Согласно информации Федеральной миграционной службы Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2013 года 87 лицам (принадлежащим к 75 семьям), прибывшим с территории Грузии, был предоставлен статус беженцев в Российской Федерации. Из них шесть лиц (из состава пяти семей) были признаны беженцами в 2012 году. Еще 1317 лиц (из в общей сложности 1135 семей), прибывших с территории Грузии, в том числе из Абхазии и Цхинвальского региона/Южной Осетии, в настоящее время получили временное убежище в Российской Федерации. Из них 176 лиц (из 154 семей) получили временное убежище в 2012 году. В 2012 году мероприятия по обеспечению организованного возвращения населения из Российской Федерации в те районы, о которых говорится в настоящем докладе, не проводились и от Федеральной миграционной службы не поступало информации о фактах стихийного возвращения. Предполагается, что на самом деле на территории Российской Федерации проживает значительно больше беженцев из Грузии, так как многие из них не отражены в официальной статистике, поскольку им удалось урегулировать свой статус проживания, не используя механизмы защиты беженцев, или утратили статус беженца, приобретя российское гражданство.

В. Институциональные рамки и оперативные меры

34. В 2005 году УВКБ, Датский совет по делам беженцев, Норвежский совет по делам беженцев и Швейцарское агентство содействия развитию и сотрудничеству разработали в сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами программу «Стратегические направления: меры укрепления доверия в интересах перемещенных и пострадавших от военных действий лиц в Абхазии». Эти стратегические направления были ориентированы на поощрение миростроительства по принципу «снизу вверх» путем оказания адресной помощи с опорой на самообеспечение и участие местного населения. Они объединяют усилия по обеспечению защиты и оказанию помощи посредством мониторинга положения возвращающихся лиц, решения проблем возвращенцев в диалоге с соответствующими органами власти и оказания адресной помощи. С апреля 2009 года эти стратегические направления дополняет стратегическая рамочная программа дальнейшей гуманитарной помощи, в которой поставлена цель обеспечить надежное решение вопросов, связанных с положением возвращенцев, за счет использования комплексных мер защиты и помощи и поощрения их прав, чтобы предотвратить возобновление перемещения населения в Галском, Очамчирском и Ткуарчалском районах. В этих усилиях, осуществляемых под общим руководством Координатора-резидента Организации Объединенных Наций, совместно участвуют в качестве стратегических партнеров УВКБ, ПРООН, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Швейцарское агентство содействия развитию и сотрудничеству и международные неправительственные организации, такие как Международная организация по борьбе с голодом, Датский совет по делам беженцев, Норвежский совет по делам беженцев, организация «Премьер уржанс» и «Уорлд вижн интернэшнл», а также ряд гуманитарных организаций, которые выступают в качестве наблюдателей.

35. В июле 2010 года правительство Грузии 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 установление доверия между разделенными общинами. За этими мерами в октябре 2010 года последовало принятие Нормативного акта правительства Грузии об утверждении порядка проведения мероприятий на оккупированных грузинских территориях. В этом контексте учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций продолжают свое участие в гуманитарных действиях на основании своих соответствующих мандатов и в рамках многосторонних и двусторонних соглашений, регулирующих привилегии и иммунитеты Организации Объединенных Наций. Члены нового правительства Грузии неоднократно заявляли о своей заинтересованности принять участие в работе по этому вопросу и вынесли на широкое обсуждение ряд предложений, в том числе касающихся пересмотра Закона об оккупированных территориях, участия в торговле и восстановления железнодорожного сообщения на территории Абхазии. Вместе с тем было бы полезно, если бы эти первые соображения по поводу разработки более гибкого новаторского подхода воплотились в четкую, всеобъемлющую и целостную стратегию вовлечения на последующий период. В конце отчетного периода государственное министерство по вопросам реинтеграции подготовило проекты поправок к Закону об оккупированных территориях и наметило некоторые меры по смягчению положений об уголовной ответственности за нарушение этого закона.

36. Как отмечалось в моих предыдущих докладах (A/64/819, пункт 13, и A/65/846, пункт 21), для того чтобы основы деятельности и/или система взаимодействия были эффективными и способствовали достижению поставленных целей, необходимо, чтобы их принимали и поддерживали все заинтересованные стороны. В этом контексте я с удовлетворением отмечаю создание Программой развития Организации Объединенных Наций, в консультациях со страновой группой Организации Объединенных Наций и всеми соответствующими властями, нейтрального с точки зрения статуса механизма связи, цель которого состоит в содействии диалогу и взаимодействию между разделенными общинами и осуществлению проектов и мероприятий. Этот механизм связи создает рамки взаимодействия, которые обеспечивают четкое выполнение гуманитарных мандатов соответствующих партнеров Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций, разъясняют принципы взаимодействия и позволяют в ходе разработки, планирования и осуществления проектов придерживаться подходов, базирующихся на широком участии населения и на правах человека. Отрадно отметить, что созданный механизм оказал эффективную поддержку ряду гуманитарных мероприятий на местах, и следует надеяться на достижение консенсуса относительно продолжения функционирования этого механизма и сохранения его нейтрального с точки зрения статуса и чисто гуманитарного характера. Всем заинтересованным сторонам настоятельно рекомендуется активно изучить вопрос о том, как можно повысить эффективность механизма связи и как его можно будет в будущем с предельной результативностью использовать в целях удовлетворения потребностей в помощи в восстановлении и гуманитарной помощи, где бы и когда бы ни существовали и ни возникали такие потребности. Всем заинтересованным сторонам рекомендуется также изучить вопрос о том, каким образом такой механизм

может быть задействован для удовлетворения потребностей в гуманитарной помощи населения, проживающего в Цхинвальском районе/Южной Осетии.

37. В прошлом году ПРООН приняла меры, направленные на расширение доступа к социальным услугам и услугам в области здравоохранения, которые, в частности, включали восстановление лабораторий и родильных отделений в двух районных больницах и организацию бесплатного тестирования на наличие ВИЧ/СПИДа и других инфекционных заболеваний, передаваемых половым путем, для 4000 человек. Особое внимание уделялось молодежи и обеспечению того, чтобы она могла взаимодействовать с остальным миром. Благодаря сети компьютерных учебных центров, созданной ПРООН в сотрудничестве с рядом местных неправительственных организаций, ведущих работу с молодежью, более 400 молодых людей получили доступ к информационной технологии и возможности для прохождения профессиональной подготовки. В тесном взаимодействии с несколькими международными органами ПРООН поддерживает деятельность, направленную на развитие гражданского общества, и меры по смягчению напряженности. Она продолжает работать над осуществлением комплексного проекта по борьбе с американской белой бабочкой — вредителем, причиняющим серьезный ущерб сельскому хозяйству, — и ее усилия уже дают первые результаты.

38. В течение отчетного периода учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций продолжали проводить оценку различных возникающих потребностей в гуманитарной сфере и принимать соответствующие меры. Опираясь на позитивные результаты более ранних и последних инициатив в Абхазии, ЮНИСЕФ продолжал оказывать помощь в организации профессиональной подготовки медицинских работников и укреплении инфраструктуры системы здравоохранения с целью наладить регулярную иммунизацию детей. При техническом содействии со стороны ЮНИСЕФ был принят пересмотренный график регулярной иммунизации, разработанный в соответствии со стандартами Всемирной организации здравоохранения. Была доработана и введена в действие база данных о проведенных профилактических прививках, которая позволяет подготавливать более точные статистические данные по охвату населения иммунизацией и которая позволяет повысить эффективность планирования и осуществления стандартных и дополнительных мероприятий по иммунизации населения. В области охраны здоровья матери и ребенка ЮНИСЕФ, в партнерстве с ПРООН, расширил масштабы своей деятельности по оказанию технической помощи медицинским работникам путем организации профессиональной подготовки по вопросам применения передовых методов дородового ухода за женщинами и детьми. ЮНИСЕФ продолжает участвовать в проведении на базе общин мероприятий, направленных на расширение доступа к основным социальным услугам для детей и молодежи, действуя в сотрудничестве с другими партнерами Организации Объединенных Наций, организацией «Уорлд вижн интернэшнл» и целым рядом местных партнеров и общин. ЮНИСЕФ также оказывает помощь в организации профессиональной подготовки специалистов в области образования и содействует активизации деятельности, направленной на обеспечение участия и развития молодежи, в сотрудничестве с ПРООН и другими международными партнерами в регионе.

39. В 2012 году при поддержке УВКБ осуществлялось строительство 136 домов для 597 возвращенцев и других уязвимых лиц. В течение отчетного периода на территории шести районов Абхазии продолжали работать 48 общинных

центров (из них 15 в Галском районе). УВКБ предпринимало усилия по мобилизации местных общин на устранение некоторых ключевых препятствий для окончательного возвращения, в частности, путем оказания медицинской помощи и предоставления возможностей для получения дохода и образования. Помимо этого, 40 семей получили субсидии на ведение бизнеса или для покупки домашнего скота; 90 молодых мужчин прошли профессионально-техническое обучение; и 164 человека участвовали в учебных программах базового уровня или программах повышения квалификации по вопросам развития предпринимательской деятельности. Кроме того, 1827 человек были предоставлены многопрофильные консультации в рамках усилий по оказанию медицинской, психосоциальной и юридической помощи, в частности в целях усиления профилактики сексуального и гендерного насилия и принятия соответствующих мер.

40. Мне также приятно отметить успешное завершение работ по восстановлению школы № 2 в Гале, о которой говорится в моем последнем докладе (A/66/813, пункт 30). Этот проект, совместно осуществленный ЮНИСЕФ, ПРООН и УВКБ по инициативе сопредседателей Женевских международных дискуссий, был разработан в целях повышения доступности образования и развития совместного обучения детей разных национальностей.

41. Вопрос о свободе передвижения через административную границу включает в себя разные аспекты, в частности касающиеся безопасности, гуманитарной деятельности и прав человека, и местное население по-прежнему придает ему исключительно большое значение. В течение отчетного периода в этой области преобладали две тенденции: усиление контроля и формализация процедур пересечения границы. С одной стороны, в рамках так называемого «процесса укрепления границы» принимались такие меры, как блокирование дорог и пеших маршрутов, а также обеспечение более строгого и систематического наблюдения за административной границей российскими пограничниками и введение жесткой системы денежных штрафов, которые привели к существенному снижению числа случаев несанкционированного пересечения административной границы; а с другой стороны, были, в принципе, согласованы новые пункты пересечения границы, что позволяет надеяться на то, что в будущем процедуры пересечения административной границы приобретут более упорядоченный характер, однако, по состоянию на конец отчетного периода, эти новые контрольно-пропускные пункты еще не были полностью введены в действие. Пять таких дополнительных контрольно-пропускных пунктов для пешеходов должны были быть созданы в следующих пунктах в нижней и верхней частях Галского района: а) Отобая Вторая, б) Набакеви/Набакиа, в) Тагилони/Таглан, г) Саберио/Папынрхуа и е) Лекухона/Алакумхара. Поскольку об открытии дополнительных контрольно-пропускных пунктов пересечения поступали противоречивые сообщения и их полномасштабное введение в строй нередко задерживалось (как сообщалось, по техническим причинам), я с сожалением констатирую, что заинтересованные семьи не уверены в том, что дети смогут и впредь учиться на другой стороне реки Ингури в привычной для них среде. Я приветствую и поддерживаю любые шаги, способствующие обеспечению свободы передвижения всех слоев местного населения и позволяющие им перемещаться в безопасных и достойных условиях. Следует при этом отметить, что местное население в принципе имело возможность ездить по мосту через реку Ингури и что упрощенная система выдачи разрешений, введенная в

целях упрощения процедуры пересечения административной границы в 2010 году, продолжает действовать.

42. После того, как тщательные проверки документов и автотранспорта на контрольно-пропускном пункте на мосту через реку Ингури наряду с абхазскими пограничниками стали проводить и их российские коллеги, как было отмечено в пункте 30 выше, были введены строгие меры, направленные на обеспечение неукоснительного соблюдения законодательства и правил пересечения административной границы, которые по крайней мере на какое-то время, привели к заметному сокращению потока людей, следующих через контрольно-пропускной пункт, и резко увеличению продолжительности процедуры пересечения границы. В октябре из-за технических проблем, включая недостаточную подготовку персонала, в сочетании с неосведомленностью местного населения о новых процедурах пересечения административной границы и требованиях в отношении документации резко возросла продолжительность ожидания на контрольно-пропускном пункте на северной стороне моста Ингури. В результате многие из тех, кто регулярно ходит или ездит на другую сторону реки, например мелкие торговцы, были лишены такой возможности и это привело к росту цен на продовольствие, что вызывает озабоченность местного населения. И хотя технические вопросы были быстро решены и персонал на контрольно-пропускном пункте, набравшись опыта, работает намного лучше, из-за строгого соблюдения правил в отношении документов, необходимых для пересечения административной границы, те из жителей Галского района, кто по каким-либо причинам не имеет тех или иных проездных документов и не имеет возможности их оформить, фактически оказались лишенными возможности передвижения. Это обстоятельство, наряду с расширением возможностей для получения дохода и улучшением медицинского обслуживания в Гале, на некоторое время привело к значительному сокращению числа людей, пересекающих мост Ингури, по сравнению с данными, которые приводились в моем предыдущем докладе. Временно введенная грузинскими властями практика систематического контроля документов и регистрации лиц, пересекающих административную границу, на южной стороне моста через Ингури, была фактически отменена в январе 2013 года, хотя выборочные проверки документов проводятся до сих пор.

43. Местные жители выражали особую обеспокоенность по поводу возможности обращения за срочной медицинской помощью в больницу в Зугдиди, причем некоторые утверждали, что из-за того, что контрольно-пропускной пункт на реке Ингури не работает в ночное время, были случаи неоказания своевременной медицинской помощи с летальным исходом. Хотя в полной мере убедиться в достоверности сообщений относительно таких инцидентов, их обстоятельств и возможной причинно-следственной связи между закрытием контрольно-пропускного пункта и смертью людей не удалось, следует отметить исключительную важность того, чтобы на выбор медицинских услуг и предоставление доступа к ним не влияли политические соображения. Лицам, нуждающимся в медицинской помощи, должен предоставляться доступ к такой помощи там, где она может быть оказана наиболее оперативно и на самом высоком возможном уровне. В феврале 2013 года Представителю Организации Объединенных Наций были даны заверения в том, что будет дано распоряжение о пропуске машин скорой помощи через реку Ингури вне очереди на круглосуточной основе. Кроме того, 19 марта 2013 года сотрудники международ-

ных неправительственных организаций и Организации Объединенных Наций были уведомлены о том, что им будет разрешен проезд по мосту через реку Ингури в ночное время суток в случае возникновения чрезвычайной ситуации. Я призываю все заинтересованные стороны, проявляя максимум человеколюбия и гибкости, с учетом всех имеющихся медицинских учреждений в Галском районе и к северу от него, в их нынешнем состоянии, а также с учетом возможности их дальнейшего улучшения, не препятствовать проезду через мост любых лиц, нуждающихся медицинской помощи, в тех случаях, когда соответствующие медицинские услуги могут быть получены только в Зугдиди или юго-восточнее него.

44. Многие люди, проживающие в Галском районе, включая возвращенцев, как и прежде испытывают озабоченность по поводу свободы передвижения, возможности поддержания в дальнейшем контактов с родственниками и друзьями, проживающими на другой стороне реки Ингури, и доступности социальной инфраструктуры, включая возможность посещения медицинских учреждений и рынков в Зугдидском районе. Поэтому установление и поддержание режима пересечения административной границы, который развеял бы эту обеспокоенность, остается важнейшим фактором улучшения условий жизни местного населения, содействия реинтеграции возвращающихся беженцев и предотвращения новых массовых перемещений населения. В этой связи исключительно важно найти способ выдавать документы в соответствии с международным правом, включая нормы в области прав человека и принципы избежания и сокращения безгражданства.

45. В отношении принципов и факторов, определяющих возвращение перемещенных внутри страны лиц, сохраняют свою силу 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. Индивидуальное право на возвращение вытекает в случае внутренне перемещенных лиц из их права на передвижение, установленного в пункте 1 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, а в случае 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 ограничений, «которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в... Пакте другими правами». Прогресс в деле интеграции либо на местах, либо через расселение не означает утраты права на возвращение.

46. Таким образом, право на возвращение и его осуществление внутренне перемещенными лицами не может непосредственно увязываться с политическими вопросами или с заключением мирных соглашений. Крайне важно признать возвращение как правом человека, так и гуманитарной проблемой, которую необходимо решать вне зависимости от какого-либо урегулирования лежащего в ее основе конфликта. В то же время каждый отдельный человек должен оценивать существующие риски и делать осознанный выбор относительно возвращения в любой конкретный момент. При этом перемещенное лицо должно принимать во внимание все факторы, которые могут повлиять на его безопас-

ность, сохранение достоинства и способность осуществлять основные права человека.

47. Организация Объединенных Наций неизменно стремится оказывать помощь государствам в поиске долгосрочных решений проблемы перемещенных лиц, и ее участие в этом вопросе основывается на понимании того факта, что добровольное возвращение в условиях безопасности и достоинства является одним из долгосрочных решений наряду с интеграцией на местах и расселением. 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 средствам существования 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

48. Международные нормы в области прав человека, сложившиеся в ходе последних десятилетий, содержат руководящие принципы организованного перемещения населения, включая эвакуацию, и тем самым жестко ограничивают насильственные перемещения, приводящие к демографическим изменениям. Согласно принципу 6 Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, каждый человек имеет право на защиту от произвольного перемещения из его дома или места постоянного проживания. Несколько положений международного права, такие как статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, гарантируют право не только на свободу передвижения, но и на свободу выбора местожительства, включая право оставаться в избранном месте¹. Международные обязательства, регламентирующие вопросы предоставления защиты беженцам и другим лицам, которые были вынуждены покинуть свои дома в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта и повсеместных проявлений насилия, и в частности обязательство не допускать принудительного возвращения, остаются применимыми в полной мере, независимо от того, имеют ли они некоторые демографические последствия.

¹ Всеобщая декларация прав человека (статьи 12 и 13); Международный пакт о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 12 и статья 17); Американская конвенция о правах человека (статья 11 и пункт 1 статьи 22); Африканская хартия прав человека и народов (пункт 1 статьи 12); Европейская конвенция о правах человека (статья 8) и Протокол № 4 к ней (пункт 1 статьи 2); Конвенция о защите гражданского населения во время войны (четвертая Женевская конвенция) (статьи 49 и 147), Дополнительный протокол I к ней (пункт 7 статьи 51, пункт 1 статьи 78 и пункт 4 статьи 85) и Дополнительный протокол II к ней (подпункт (е) пункта 3 статьи 4 и статья 17); и Конвенция № 169 Международной организации труда (статья 16).

49. Хотя за отчетный период не было отмечено крупных новых перемещений населения, демографические последствия предыдущего перемещения сохраняются. В этом контексте я хотел бы сослаться на замечания моего Представителя по правам человека внутренне перемещенных лиц, приведенные в его докладе (A/HRC/13/21/Add.3 и Согг.1 и 2, пункты 7–14) и упомянутые в моем предыдущем докладе (A/64/819, пункты 22 и 23).

V. Гуманитарный доступ

A. Международно-правовые нормы, регулирующие гуманитарный доступ

50. Создание и сохранение гуманитарного пространства имеет крайне важное значение для эффективного удовлетворения потребностей пострадавшего от конфликта и перемещения населения, для смягчения страданий и обеспечения учреждениям, 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 принципа гуманитарного доступа, основывающегося на международном гуманитарном праве и международных стандартах прав человека. Обеспечение свободной доставки предметов первой необходимости и содействие гуманитарным операциям соотносятся с рядом 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 обязанность государств уважать, защищать и соблюдать права человека предполагает обязанность просить о международной (гуманитарной) помощи, принимать ее и способствовать ее оказанию, в частности в том случае, когда нехватка ресурсов или иные факторы, такие как недостаточно эффективный контроль над частью территории, ограничивают возможности самого государства эффективно удовлетворять все гуманитарные потребности.

51. В контексте международных конфликтов международное гуманитарное право требует создания условий для быстрого и беспрепятственного перемещения всех грузов чрезвычайной помощи, соответствующего оборудования и персонала. В случае немеждународных конфликтов государства должны принимать меры по оказанию помощи гражданскому населению без какой-либо дискриминации. Всеобщее признание этих правил способствовало утверждению в качестве нормы обычного права — как в ходе международных, так и немеждународных конфликтов — обязанности сторон в конфликте разрешать быструю и беспрепятственную доставку гуманитарной помощи нуждающимся в ней гражданским лицам и содействовать такой доставке.

B. Трудности практического характера

52. После внесения в октябре 2010 года правительством Грузии дополнений в Закон об оккупированных территориях, с учетом рекомендаций Европейской комиссии «Демократия через закон» (Венецианская комиссия) Совета Европы, правительство Грузии обнародовало Нормативный акт правительства Грузии

об утверждении порядка проведения мероприятий на оккупированных грузинских территориях, который в числе других документов служит руководством при осуществлении этого закона. За отчетный период принятие этого документа никак не повлияло на деятельность учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций. Принимая во внимание неопределенности некоторых положений Нормативного акта, которые оставляют большую свободу для вольной интерпретации, следует приветствовать инициативу нового правительства в отношении обзора и возможного пересмотра этого нормативного документа. При проведении такого обзора должны в полной мере учитываться вышеизложенные основополагающие международно-правовые нормы, регулирующие гуманитарный доступ, и практические трудности, с которыми сталкиваются гуманитарные организации и партнеры по развитию, осуществляющие деятельность на местах.

53. Учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций имели возможность осуществлять запланированные мероприятия по защите и оказанию гуманитарной помощи в Абхазии, и механизм связи, который имеет постоянные отделения в Тбилиси и Сухуми, продолжал служить основой для взаимодействия и успешно использовался в целом ряде случаев. Тем не менее среди гуманитарных организаций и участников деятельности в целях развития возникла неопределенность после того, как стали поступать сообщения, в которых ставились под сомнение качество и эффективность мероприятий по оказанию гуманитарной помощи, подчеркивалась необходимость переориентации на проведение мероприятий по восстановлению в начальный период и оказание более устойчивой помощи и указывалось на возможные оперативные ограничения и новые условия доступа и осуществления деятельности в Абхазии.

54. 28 января полевое отделение УВКБ в Галском районе получило письменное уведомление, в котором было указано, что ему «надлежит изменить географическую направленность своей деятельности и перенести все свои осуществляемые и планируемые проекты в Галский район Республики Абхазия», и было рекомендовано «завершить нынешний этап реализации осуществляемых проектов во всех районах Республики Абхазии за исключением Галского района до 1 мая 2013 года», а также завершить «процесс корректировки своей деятельности». Практически идентичные сообщения получили также ряд международных НПО, действующих в Абхазии. Между тем, ни ПРООН, ни ЮНИСЕФ, ни организация «Врачи без границ» не получали такого сообщения.

55. УВКБ избежало негативных последствий для осуществления его мандата по обеспечению международной защиты перемещенных лиц в Абхазии, поскольку его проекты и деятельность в основном осуществляются в районах размещения возвращенцев, а также благодаря тому, что в ходе последующих переговоров было уточнено, что индивидуальная помощь нуждающимся лицам, проживающим за пределами Галского района, будет по-прежнему оказываться в рамках осуществляемых проектов. Ряду НПО, однако, пришлось скорректировать свои проекты. Некоторые выразили озабоченность по поводу того, что в дальнейшем будет невозможно обеспечить в достаточной мере удовлетворение ряда гуманитарных потребностей в Галском районе и что полученные строгие указания могут привести к сокращению масштабов их поддержки донорами. В будущем необходимо внимательно следить за последствиями этих мер для гуманитарного доступа и операций по оказанию гуманитарной помощи и, в конечном итоге, для положения уязвимых групп населения.

56. В то же время становится очевидной необходимость обеспечения надлежащего перехода от оказания гуманитарной помощи сначала к помощи в целях восстановления, а затем и к оказанию содействия долгосрочному устойчивому развитию. Необходимо внедрить такие подходы, которые позволяют избежать пробелов в переходном процессе и которые не игнорируют сохраняющиеся гуманитарные потребности, равно как и возможность непредвиденных обстоятельств. Тем временем я призываю соблюдать международные принципы, регулирующие гуманитарный доступ, которые требуют гибкости, выработки практических подходов и осуществления мер с участием всех заинтересованных сторон. Требуется также продолжать консультации всех соответствующих заинтересованных сторон, чтобы наладить обмен самой последней информацией о гуманитарных потребностях населения и улучшить координацию осуществляемой деятельности.

57. В течение отчетного периода было возобновлено обсуждение вопроса о возможном гуманитарном доступе Организации Объединенных Наций в Цхинвальский район/Южную Осетию. Представитель Организации Объединенных Наций и другие сопредседатели Женевских международных дискуссий совершили несколько поездок в Цхинвал, Ахалгори и Знаури, где они 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 дорожное строительство, которое позволило более чем наполовину сократить время в пути между Цхинвалом и долиной Ахалгори. Я также принимаю к сведению некоторые усилия по сохранению культурного наследия или предотвращению его дальнейшего истощения. УВКБ уже завершило осуществление своего проекта, предусматривающего распространение среди лиц, перемещенных из Ахалгорского района, бесплатных билетов на проезд в автобусе, раздачу им семенного материала и оказание им другой сельскохозяйственной поддержки, в целях повышения их уровня жизни, сохранения и укрепления их связей с местами происхождения и сохранения возможности их постепенного добровольного возвращения. В то же время другие предложения относительно гуманитарного участия Организации Объединенных Наций в жизнь воплощены не были. Обеспечить доступ для гуманитарных учреждений Организации Объединенных Наций не удалось из-за невозможности прийти к согласию относительно порядка регулирования гуманитарного доступа. В то же время МККК продолжал осуществление в этом районе ряда проектов, а НПО готовились к участию в осуществлении дополнительных медицинских проектов.

VI. Права собственности беженцев и внутренне перемещенных лиц

58. Вопросы, касающиеся прав собственности, продолжали фигурировать в повестке дня Рабочей группы II Женевских международных дискуссий. По поводу разрешения этих вопросов продолжают споры, особенно из-за недостатков в системе регистрации собственности и разногласий относительно применимых норм. Проблема усугубляется историческим наследием многочисленных реорганизаций правовой системы, касающейся собственности, после распада бывшего Советского Союза.

59. В силу этих факторов, а также из-за отсутствия ясности, транспарентности и последовательности в существующей практике возникает значительная неопределенность в отношении прав собственности и осуществляемых с ней операций. Сохраняющиеся опасения относительно нарушений прав собственности негативно сказываются на местном населении, включая возвращающихся беженцев и внутренне перемещенных лиц и беженцев или бывших беженцев, рассматривающих возможность возвращения. Их опасения относительно защиты их прав собственности еще больше усугубляются регистрацией так называемой «брошенной собственности» и другими принимаемыми мерами регулятивного и административного характера. Действующий в Грузии Закон о реституции имущества и выплате компенсации на территории Грузии жертвам конфликта в бывшей Юго-Осетинской области на практике пока не применяется и не привел к реституции имущества.

60. Я вновь обращаюсь с призывом ко всем сторонам в полной мере уважать и защищать права собственности беженцев, внутренне перемещенных лиц и их потомков, а также придерживаться принципов реституции жилья и имущества применительно к беженцам и перемещенным лицам (известных как «Принципы Пиньейру») и основополагающих норм международного права, включая правовые нормы в области прав человека. Я настоятельно призываю стороны урегулировать сложные юридические и политические вопросы, препятствующие прогрессу, и проводить меры по реституции или компенсации, чтобы обеспечить для перемещенных лиц возможность в полной мере осуществлять свои имущественные и жилищные права. Учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций неизменно изъявляют готовность оказывать необходимую помощь в связи с решением задач такого рода.

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

61. График добровольного возвращения всех беженцев и внутренне перемещенных лиц не был разработан ввиду сложившихся условий и продолжающихся обсуждений между сторонами. До тех пор пока условия организованного возвращения в обстановке безопасности и уважения достоинства не будут соблюдаться сторонами и не будут созданы механизмы реституции имущества, разработка всеобъемлющего графика или «дорожной карты» возвращений должна оставаться открытым вопросом. Эти препятствия не должны мешать сторонам прилагать усилия для изыскания долгосрочного решения проблемы всех перемещенных лиц с уделением особого внимания осуществлению права на возвращение. Я хотел бы вновь призвать всех участников Женевских международных дискуссий конструктивно сотрудничать в этом вопросе, действуя с опорой на международное право и соответствующие принципы.

62. В отсутствие условий, способствующих организованному возвращению, и соответствующих механизмов осуществления учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций продолжают концентрировать свои усилия на оказании затронутому конфликтом населению, включая стихийно вернувшихся и возвращающихся лиц, гуманитарной помощи и поддержки в целях реинтеграции. Учреждения, фонды и программы Организации Объединенных

Наций по-прежнему готовы приступить, 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), в частности в пункте 20.

VIII. Заключение

63. В течение последних четырех 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 сторон, способствовали некоторому улучшению ситуации в области безопасности и гуманитарного положения на местах. Тем не менее многие проблемы в области безопасности, гуманитарного положения, прав человека и развития все еще остаются нерешенными. Несмотря на непростой характер этих обсуждений, сложность рассматриваемых вопросов и несовпадений позиций, стороны регулярно принимают в них участие. Благодаря проводимым при содействии Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с партнерскими организациями «информационным сессиям», посвященным передовой практике и накопленному опыту, официальные заседания в рамках Женевских международных дискуссий приобрели более глубокий характер. Организация Объединенных Наций готова и далее поддерживать этот обмен информацией наряду с продолжением своих гуманитарных операций и деятельности в целях развития на местах. Я сожалею о том, что совещания Совместного механизма по предотвращению инцидентов и реагированию на них в Галском районе, приостановленные в апреле 2012 года, так и не были возобновлены из-за разногласий по вопросу о составе этого механизма. Представитель Организации Объединенных Наций и сопредседатели продолжали проводить консультации с соответствующими участниками с целью поиска выхода из тупика. Я настоятельно призываю всех участников найти решение, которое позволило бы возобновить совещания Механизма. Необходимо продолжать и активизировать усилия для согласования практических шагов по стабилизации обстановки в плане безопасности и удовлетворению неотложных гуманитарных потребностей пострадавшего населения, включая внутренне перемещенных лиц. Я обращаюсь ко всем заинтересованным сторонам с призывом продолжать свое участие в Женевских международных дискуссиях и содействовать сохранению и расширению гуманитарного пространства. Я также настоятельно призываю доноров продолжать и наращивать свои многоаспектные усилия в области гуманитарной помощи, развития и укрепления доверия.