



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
22 May 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят шестая сессия

Пункт 35 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. История вопроса	2
III. Право на возвращение	4
А. Масштабы перемещения, возвращения и интеграции на местах	4
В. Институциональные рамки и оперативные меры	8
IV. Запрет на насильственное изменение демографической ситуации	13
V. Гуманитарный доступ	13
А. Международно-правовые нормы, регулирующие гуманитарный доступ	13
В. Трудности практического характера	14
VI. Права собственности беженцев и внутренне перемещенных лиц	15
VII. График добровольного возвращения всех беженцев и внутренне перемещенных лиц	16
VIII. Вывод	17



I. Введение

1. Настоящий доклад представляется согласно резолюции 65/287 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря представить на ее шестьдесят шестой сессии всеобъемлющий доклад об осуществлении указанной резолюции. Настоящий доклад охватывает период с 1 апреля 2011 года по 30 марта 2012 года и основывается на информации, полученной от ряда учреждений Организации Объединенных Наций.

2. Согласно положениям указанной резолюции, основное внимание в докладе уделяется 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. История вопроса

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 Согг.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 обсуждения (см. S/2009/69 и Согг.1, пункты 5–7). В рамках этих международных обсуждений предполагалось затронуть вопросы безопасности и стабильности, а также вопросы возвращения внутренне перемещенных лиц и беженцев. К концу отчетного периода в Женеве состоялось 19 раундов обсуждений, 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 Женевских международных обсуждениях. Постоянному участию Организации Объединенных Наций в Женевском процессе способствовало учреждение специальной политической миссии. Представитель Организации Объединенных Наций и его/ее группа отвечают за подготовку, в консультации с сопредседателями, сессий, проводимых в рамках Женевских международных обсуждений. Они также отвечают за подготовку, созыв и содействие проведению периодических совещаний Совместного механизма по предотвращению инцидентов и реагированию на них под эгидой Организации Объединенных Наций в Гали (см. S/2009/254, пункты 5 и 6).

6. Участники Рабочей группы I Женевских международных обсуждений продолжили рассмотрение положения с безопасностью и озабоченностей на местах, связанных с задержаниями, процедур пересечения и другими событиями на местах, включая сообщения об операциях, связанных с военной деятельностью, о планируемых военных учениях и о реструктуризации. Они также продолжали обсуждение ключевых вопросов неприменения силы и международных механизмов обеспечения безопасности. Я хотел бы особо отметить укрепившиеся прямые контакты между участниками в рамках последних раундов Женевских международных обсуждений.

7. В отчетный период Рабочая группа II уделяла основное внимание правам внутренне перемещенных лиц, включая их право на возвращение, и гуманитарным потребностям всего пострадавшего населения. Помимо прочего, обсуждались вопросы выработки общей позиции по рамочному документу, в котором подтверждались бы фундаментальные международно признанные принципы обращения с внутренне перемещенными лицами, необходимость обеспечения гуманитарного доступа и важность изыскания долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц, включая обеспечение безопасного и достойного добровольного возвращения.

8. 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 гуманитарного и инфраструктурного характера. В числе обсуждавшихся пунктов повестки дня по-прежнему были вопросы доступа к источникам газоснабжения и к питьевой и ирригационной воде. В ходе последних раундов Женевских международных обсуждений одним из наиболее активно обсуждавшихся Рабочей группой вопросов была проблема ущерба, причиняемого сельскохозяйственному производству американской белой бабочкой, и возможные совместные меры, хотя участники так и не смогли прийти к какому-либо единому мнению. Участники на регулярной основе обменивались мнениями о положении в области прав человека на местах. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека предложило создать техническую миссию для представления Верховному комиссару и участникам женевских обсуждений последней информации о положении в области прав человека на местах. К числу других вопросов, вызвавших активный интерес у всех участников, относилась тема лиц, без вести пропавших в ходе конфликта, судьбу которых до сих пор выяснить не удалось.

9. Я с удовлетворением отмечаю сообщения ОБСЕ о прогрессе в осуществлении некоторых проектов в области водоснабжения, а также продемонстрированное всеми участниками Рабочей группы II понимание тяжелой участи семей пропавших без вести лиц и выраженную готовность вплотную заниматься этим вопросом, в частности оказывать содействие работе, которую проводит в этой сфере Международный комитет Красного Креста (МККК). Хотя все еще остается большое число других нерешенных вопросов гуманитарного характера, женевские международные обсуждения по-прежнему создают возможность для конструктивного обсуждения таких вопросов и предоставляют участникам платформу для установления контактов с гуманитарными учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций, расположенными в Женеве.

10. Для повышения степени информированности участников обсуждений проводились специальные информационные сессии, приуроченные к официальным женевским сессиям и в одном случае — в контексте Совместного механизма по предотвращению инцидентов и реагированию на них в Гали, что давало участникам возможность ознакомиться с опытом и рекомендациями Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций и других внешних экспертов. Во время информационных сессий участникам предоставлялась возможность углубить свое понимание, в частности того, когда перемещение считается закончившимся, различных аспектов, связанных с мерами укрепления доверия, задач и наиболее эффективных методов работы по поиску пропавших без вести и сохранению культурного наследия.

11. В настоящее время международные обсуждения в Женеве остаются единственным форумом, в рамках которого заинтересованные стороны могут собраться и обсудить вопросы, поставленные в резолюции 65/287.

III. Право на возвращение

A. Масштабы перемещения, возвращения и интеграции на местах

12. За рассматриваемый период никаких существенных изменений в отношении осуществления беженцами и внутренне перемещенными лицами права на возвращение не произошло. Новых случаев массового возвращения в места, расположенные поблизости от Цхинвальского района/Южной Осетии, не отмечалось. Хотя более 100 000 человек, оказавшихся в положении перемещенных лиц в период конфликта 2008 года, вернулись в свои дома, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) считает, что примерно 34 000 человек, вернувшихся в эти прилегающие районы, по-прежнему находятся почти в положении внутренне перемещенных лиц, нуждаются в ряде специальных мер защиты, связанных с их предыдущим перемещением. Дальнейшему возвращению в эти районы мешают проблемы с безопасностью, разрушение домов и ограниченность средств к существованию и экономических возможностей, вызванная отсутствием действующих ирригационных систем и доступа к полям, садам и традиционным пастбищам.

13. В предыдущий отчетный период заинтересованные стороны, участвующие в Женевских международных обсуждениях, выступили с предложениями

относительно возвращения перемещенного населения в Ахалгорийский район. УВКБ продолжает консультации по этим предложениям, с тем чтобы обеспечить безопасный и добровольный характер любого возвращения в этот район. В этой связи необходимо предпринять дальнейшие шаги по упрощению процедур пересечения в этом районе, с тем чтобы люди могли не только поддерживать связи и следить за происходящим в их родных общинах, но и сделать свободный и осознанный выбор относительно возвращения или интеграции в местах переселения или где-либо еще.

14. По данным грузинского министерства по делам лиц, временно перемещенных с оккупированных территорий, по делам беженцев и расселению, по состоянию на конец марта 2012 года насчитывалось 265 295 внутренне перемещенных лиц. Эта цифра отражает рост по сравнению с показателем в 256 528 человек, который был зарегистрирован в конце 2010 года. Это в основном объясняется рождением у внутренне переселенных лиц детей, возвращением перемещенных лиц в Грузию из третьих стран и несвоевременной регистрацией. В это число входит 242 592 человека, перемещенные в ходе более ранних конфликтов, 18 789 человек, перемещенных в период конфликта в августе 2008 года, и 3914 человек, перемещенных дважды. Кроме того, приблизительно 300 человек с территорий, ближе всего расположенных к Цхинвальскому району/Южной Осетии, по-прежнему являются перемещенными лицами из-за проблем в области безопасности или утраты средств к существованию; УВКБ считает их внутренне перемещенными лицами, как они определены в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, однако национальное законодательство такого статуса этим лицам не предоставляет. Кроме того, предполагается, что примерно 10 000 человек остаются в положении перемещенных лиц в Цхинвальском районе/Южной Осетии.

15. Правительство Грузии продолжает осуществлять свою государственную стратегию в отношении внутренне перемещенных лиц. Было завершено осуществление намеченных в Плана действий мер по осуществлению этой государственной стратегии в 2009–2011 годах, что позволило добиться значительного прогресса в долгосрочном решении жилищного вопроса внутренне перемещенных лиц. По данным министерства по делам лиц, временно перемещенных с оккупированных территорий, по делам беженцев и расселению, по состоянию на конец 2011 года 23 600 семьям внутренне перемещенных лиц, в общей сложности примерно 69 400 человекам, было предоставлено постоянное жилье в новых поселках или в отремонтированных и приватизированных бывших коллективных центрах. Еще 5388 семей внутренне перемещенных лиц получили денежную помощь на удовлетворение потребностей в жилье. В настоящее время правительство завершает подготовку плана действий по реализации Государственной стратегии в отношении внутренне перемещенных лиц на 2012–2014 годы, особое внимание в которой уделяется 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. Процесс подготовки указанного плана действий с участием УВКБ, неправительственных организаций и доноров был завершен в конце отчетного периода, и официальное утверждение данного Плана действий в виде правительственного декрета запланировано на май 2012 года.

16. 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 международно-правовыми нормами и практикой, могут пользоваться льготами, предусмотренными в переименованном и пересмотренном Законе о насильственно переселенных лицах, изгнанных из оккупированных территорий Грузии. Хотя государства и обладают определенными дискреционными правами в отношении принятия национальных законов, регулирующих обращение с внутренне перемещенными лицами, права всех таких лиц, определенные в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, должны уважаться и защищаться.

17. В некоторых случаях переселения, проводимые в контексте усилий правительства по долгосрочному решению проблемы жилья для внутренне перемещенных лиц, и связанные с этим выселения вызывали недовольство среди внутренне перемещенных лиц. По рекомендации УВКБ и других действующих лиц правительство скорректировало свой подход и в настоящее время предлагает более широкий выбор жилья в городских районах и в экономических центрах и стремится избегать переселений из городских районов в более отдаленные места. Другие проекты, например предоставление жилья в сельской местности с наделом земли для земледелия, увеличили число вариантов решения вопроса обеспечения жильем. Стандартные оперативные процедуры правительства, разработанные для повышения транспарентности процесса переселения и для защиты внутренне перемещенных лиц, подлежащих переселению, в целом соблюдались. Важно, чтобы в любом процессе переселения права внутренне перемещенных лиц уважались и защищались и чтобы сам процесс имел транспарентный характер и сопровождался юридическими гарантиями.

18. 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 потребуются средства на общую сумму 779 млн. долл. США (включая 449 млн. долл. США на строительство новых зданий и 300 млн. долл. США на оказание связанной с обеспечением жилья финансовой помощи). Однако обеспечение людей надежным жильем является очень важным, но не единственным аспектом интеграции. Необходимо также учитывать и аспекты социально-экономического характера, как, например, наличие надежных средств к существованию и доступ к качественным услугам в области образования, медицины и социальной помощи. Учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций, доноры и другие заинтересованные участники будут продолжать свою деятельность по удовлетворению потребностей перемещенного населения, изыскивать долгосрочные решения и помогать правительству защищать и гарантировать права соответствующих групп. Для ликвидации разрыва между гуманитарным реагированием и деятельностью по линии развития Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и УВКБ разработали совместную программу, направленную на расширение источников средств к существованию для внутренне перемещенных лиц, и способствовали возвращению внутренне перемещенных лиц в Шида Картли, Гру-

зия, и изучают вопрос о тиражировании такой программы в других затронутых проблемой перемещения областях.

19. По оценкам, более 45 000 человек смогли стихийно вернуться или стихийно возвращаются в свои дома в Гальском районе. Также отмечались сезонные перемещения населения. Правительство считает этих людей официально признанными внутренне перемещенными лицами, которые в этом качестве имеют право на помощь. Более точных и более полных независимо проверенных сведений о количестве и статусе возвращающихся лиц или о других затронутых конфликтом общинах, проживающих в Гальском районе, пока нет. На протяжении целого ряда лет мой бывший представитель по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц и УВКБ добивались проверки и сбора личных данных в качестве первого этапа процесса оценки потребностей в защите и оказании помощи лицам, стихийно возвращающимся в этот район и в свои первоначальные общины. Первоначальную договоренность о проведении таких мероприятий, достигнутую в 2005 году, Совет Безопасности поддержал в своих резолюциях 1752 (2007), 1781 (2007) и 1808 (2008). К сожалению, достичь согласия относительно осуществления этой договоренности пока не удалось, и данный вопрос остается в повестке дня Рабочей группы II, действующей в рамках Женевских международных обсуждений.

20. В первые восемь месяцев рассматриваемого периода произошел ряд событий, которые положительно повлияли на гуманитарную ситуацию и на положение жителей Гальского района в плане безопасности, а также на связанные с реинтеграцией перспективы лиц, которые либо уже вернулись либо находятся в процессе возвращения. К числу таких событий относится снижение уровня преступности, значительное уменьшение числа случаев вымогательства в период сбора фундука и осуществление целого ряда мер, связанных с инфраструктурой и строительством, которые способствовали также созданию возможностей для получения дохода. К сожалению, эта позитивная тенденция была нарушена в декабре 2011 года рядом серьезных инцидентов, включая случаи убийства, использование самодельных взрывных устройств, предполагаемые террористические акты и возобновление преступлений иного рода. Временное ограничение передвижения по мосту через реку Ингури с 22 февраля по 6 марта 2012 года в некоторой степени ограничило доступ этой части населения к услугам и рынкам и моментально привело к росту цен на продовольствие, вызвав опасения у населения этого района. Несмотря на некоторые значимые улучшения, включая строительство и ремонт объектов инфраструктуры и значительные гуманитарные усилия, процесс реинтеграции еще не завершился, поскольку многие люди все еще нуждаются в помощи и находятся в уязвимом положении вследствие перемещения, которому они подверглись ранее. Стихийно вернувшиеся или возвращающиеся люди все еще выражают обеспокоенность в связи с положением в области безопасности, в том числе в связи с уровнем преступности, и указывают на необходимость поддержки в восстановлении домов и обеспечении стабильных средств к существованию.

21. С начала конфликта в августе 2008 года учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций не имеют оперативного доступа в Цхинвальский район/Южную Осетию и по этой причине не имеют возможности подтвердить перемещение или возвращение населения или внимательно следить за ними. Вместе с тем в ходе подготовки к международным Женевским обсуждениям сопредседатели обсуждений и сотрудники Организации Объеди-

ненных Наций смогли посетить Цхинвальский район/Южную Осетию и убедиться в значительном прогрессе в реализации ряда многосторонних реабилитационных проектов. Согласно информации, представленной УВКБ Федеральной иммиграционной службой Российской Федерации, в период с 2005 по 2011 год 4269 семей (5346 человек) из Грузии (граждане и лица без гражданства) обратились с ходатайством о предоставлении им статуса беженцев в Российской Федерации. Из них 1805 семей (2278 человек) подали заявления в 2008 году; 1211 семей (1525 человек) — в 2009 году; 524 семьи (641 человек) — в 2010 году; и 280 семей (314 человек) — в 2011 году. Всего за период 2005–2011 годов 152 семьи (199 человек) из Грузии были признаны беженцами в Российской Федерации. Из них 60 семей (68 человек) были признаны беженцами в 2007 году; 35 семей (46 человек) — в 2008 году; 39 семей (60 человек) в 2009 году; 7 семей (11 человек) — в 2010 году; и 8 семей (11 человек) — в 2011 году. Кроме того, 2642 семьи (3103 человека) из Грузии (граждане и лица без гражданства) получили в период 2005–2011 годов временное убежище. Из них 386 семей (444 человека) получили временное убежище в 2008 году; 1520 семей (1782 человека) — в 2009 году; 429 семей (525 человек) — в 2010 году; и 270 семей (286 человек) — в 2011 году.

22. Предполагается, что фактическое количество беженцев из Грузии в Российской Федерации значительно выше, поскольку многие из них не отражены в официальной статистике, так как урегулировали свой статус проживания, не используя механизмы защиты беженцев, или потеряли статус беженца, приобретя российское гражданство.

В. Институциональные рамки и оперативные меры

23. 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 дополняются стратегической рамочной программой дальнейшей гуманитарной помощи, в которой поставлена цель обеспечить надежное решение вопросов, связанных с положением возвращенцев, с использованием комплексных мер защиты и помощи и поощрения их прав, чтобы предотвратить возобновление перемещения населения в Гальском, Очамчирском и Ткварчельском районах.

24. 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), Всемирная продовольственная программа, 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».

25. 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 осуществление ряда мер, направленных на укрепление 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.

26. 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 ПРООН, в консультациях со страновой группой Организации Объединенных Наций и всеми соответствующими властями, нейтральной по своему статусу системы взаимодействия, цель которой состоит в содействии диалогу и взаимодействию между разделенными общинами и осуществлению проектов и мероприятий. Эта система поддержания 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. Я с удовлетворением отмечаю, что созданный механизм оказал эффективную поддержку ряду проводимых на местах гуманитарных мероприятий. Я хотел бы выразить надежду, что удастся достичь консенсуса относительно продолжения функционирования этого механизма и сохранения его гуманитарного и нейтрального по статусу характера. Я настоятельно призываю все заинтересованные стороны активно изучить вопрос о том, как можно повысить эффективность механизма взаимодействия и как такой механизм можно также использовать для удовлетворения потребностей в гуманитарной помощи населения, проживающего в Цхинвальском районе/Южной Осетии.

27. В отчетный период ПРООН расширила масштабы и сферу охвата своей деятельности в целях дальнейшего улучшения условий жизни групп населения в затронутых конфликтом районах. В настоящее время ПРООН проводит свою работу почти во всех районах, осуществляя мероприятия, направленные на обеспечение доступа к высококачественным социальным услугам, в том числе в секторах образования, здравоохранения и водоснабжения и санитарии. Проводится необходимая модернизация инфраструктуры, и ЮНИСЕФ оказывает содействие в повышении уровня квалификации специалистов в области здравоохранения и образования, а также в оценке состояния водоснабжения, охраны здоровья и санитарии в школах и общего состояния объектов первичного

медико-санитарного обслуживания и используемых в них методов. Участие ПРООН в деятельности по борьбе с ВИЧ/СПИДом и распространением наркотиков в основном заключается в расширении охвата сельских районов с использованием передвижных лабораторий, что позволяет повысить качество медицинских обследований, консультирования и информационно-разъяснительной работы. Особое внимание уделяется молодым людям и возможности их взаимодействия с остальным миром. В сотрудничестве с несколькими местными неправительственными организациями, которые проводят работу с молодежью, в ряде крупных городов создаются Интернет-кафе/молодежные центры. Помимо обеспечения для молодежи доступа к информации в целом, путем организации онлайн-курсов молодым людям предоставляется возможность совершенствовать свои практические умения и навыки. В тесном сотрудничестве с несколькими международными органами ПРООН оказывает поддержку деятельности по развитию гражданского общества и мерам по уменьшению напряженности.

28. В течение отчетного периода учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций продолжали проводить оценку различных возникающих потребностей в гуманитарной сфере и принимать соответствующие меры. В порядке развития результатов успешной кампании по иммунизации 2010 года, которой было охвачено 98 процентов населения в возрасте до 18 лет (см. A/65/846, пункт 22), ЮНИСЕФ продолжает укреплять в этом регионе инфраструктуру регулярной иммунизации, поставляя для нее оборудование холодильных цепей, создавая базу иммунизационных данных и организовывая обучение специалистов-медиков. Кроме того, ЮНИСЕФ принимает участие в проводимой на уровне общин деятельности, направленной на повышение доступности базовых социальных услуг, таких как уход за роженицами и новорожденными, образование и социальная защита, включая детей-инвалидов. Эта деятельность проводилась в сотрудничестве с другими партнерами системы Организации Объединенных Наций, организацией «Уорлд вижн интернэшнл» и рядом местных партнеров и общин.

29. В 2011 году УВКБ оказало помощь в строительстве 189 домов для более чем 750 возвращающихся беженцев и других лиц, относящихся к уязвимым группам населения, а также помощь в строительстве социальных общинных центров в деревнях Чубурхинджи, Гумуриши и Гвада. Перед общинными центрами ставится задача мобилизации местных общин и преодоления некоторых основных препятствий, мешающих активному возвращению беженцев, путем обеспечения, помимо прочего, медицинской помощи и возможностей для получения дохода и образования. Помимо этого, 105 человек получили помощь в виде домашнего скота или субсидий на ведение бизнеса; были расширены 5 центров по развитию предпринимательской деятельности, а проводимая ими работа — диверсифицирована; 50 молодых мужчин прошли профессионально-техническое обучение; а 180 человек участвовали в учебных программах по развитию бизнеса на начальном и продвинутом уровнях. Кроме того, были организованы службы многопрофильного консультирования, охватывающие, среди прочего, проблемы медицинского, психосоциального и юридического характера, для укрепления мер по недопущению сексуального и гендерного насилия и по реагированию на него. На заключительном этапе отчетного периода ПРООН уделяла особое внимание разработке комплексного проекта по борьбе

с вредом, причиняемым сельскохозяйственному производству американской белой бабочкой.

30. В соответствии с инициативой сопредседателей Женевских международных обсуждений была начата совместная деятельность с участием Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, ПРООН и УВКБ по восстановлению школы № 2 в Гали для повышения доступности образования и для содействия совместной учебе детей с различным этническим происхождением.

31. В течение отчетного периода вопрос обеспечения свободы передвижения местного населения, в том числе за счет возможного увеличения количества пунктов пересечения, неоднократно обсуждался в рамках повестки дня совместного механизма по предотвращению инцидентов и реагированию на них под председательством Организации Объединенных Наций (см. S/2009/254, пункт 5). Могу отметить, что местное население в принципе имело возможность пользоваться мостом через реку Ингури и совершать поездки в Ахалгорский район в такой же мере, как и в предыдущий отчетный период. Введенная в 2010 году упрощенная система выдачи разрешений, облегчающая прохождение через контрольные пункты, хотя она действует лишь по мосту через реку Ингури, по-прежнему используется. Хотя эта система и пользуется некоторой поддержкой, она, как и прежде, увеличивает протяженность пути и создает для населения значительные неудобства, в частности для людей, проживающих далеко от города Гали. К сожалению, по состоянию на конец отчетного периода планы по открытию дополнительных пунктов пересечения, которые могли бы уменьшить остроту проблемы и облегчить передвижение, реализованы не были. В начале сентября 2011 года грузинские власти ввели процедуры, в соответствии с которыми документы лиц, пересекающих мост через реку Ингури, подлежат регулярной проверке, а сами люди регистрируются на контрольных пунктах. Хотя такие процедуры никак не сказываются на передвижении людей, в конце лета 2011 года ряд жителей Гальского района, в частности молодые мужчины, на некоторое время прекратили поездки, выражая недовольство длительными процедурами на контрольных пунктах и мерами разведывательного характера. Кроме того, я с озабоченностью отметил, что в ряде случаев или в контексте каких-либо специальных мероприятий на примыкающей с севера к реке Ингури территории передвижение людей временно прерывалось или блокировалось. Такие временные ограничения свободы перемещения и сохраняющаяся неуверенность относительно применения неофициальных договоренностей о перемещении школьников и учителей между Набакеви и Курчей также негативно сказывались на посещаемости школьных занятий.

32. Многие люди, проживающие в Гальском районе, включая неорганизованно возвращающихся беженцев и лиц, находящихся в процессе возвращения, как и прежде испытывают озабоченность в отношении свободы передвижения и доступности социальной инфраструктуры, включая возможность посещения медицинских центров, рынков и родственников, проживающих в Зугдидском районе. Установление режима пересечения, 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 предупреждения возникновения и сокращения числа лиц, не имеющих гражданства.

33. В отношении принципов и факторов, определяющих возвращение перемещенных внутри страны лиц, сохраняют свою силу замечания, содержащиеся в моем докладе о положении перемещенных лиц и беженцев из Абхазии, Грузия (A/63/950), особенно в его пунктах 8–14. Существует сложная взаимосвязь между индивидуальным правом и принципом добровольного, безопасного и достойного возвращения 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, необходимым 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 деле интеграции либо на местах либо через расселение не означает утраты права на возвращение.

34. Таким образом, право на возвращение и его осуществление внутренне перемещенными лицами не может быть 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 безопасность, сохранение достоинства и способность осуществлять основные права человека.

35. 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

36. 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.

37. 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 вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, приведенные в его докладе (A/HRC/13/21/Add.3 и Corr.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

38. 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

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).

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.

39. 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 быстро и беспрепятственную доставку гуманитарной помощи нуждающимся в ней гражданским лицам и содействовать такой доставке.

В. Трудности практического характера

40. 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.

41. Учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций смогли сохранить гуманитарный доступ и осуществлять запланированные мероприятия по защите и оказанию гуманитарной помощи в Абхазии, однако полученное в конце марта 2012 года некоторыми учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций и другими международными организациями сообщение о введении ограничений на перевозку строительных материалов в северном направлении по мосту через реку Ингури вызвало у участников гуманитарной деятельности определенную озабоченность. В то же время переговоры в рамках Женевских международных обсуждений способствовали разъяснению тендерных процедур и практики по линии местных закупок и нахождению практического решения. Таким образом, после небольшого перерыва доставка товаров гуманитарного назначения возобновилась и продолжалась до конца отчетного периода. В этой связи я призываю всех заинтересованных участников придерживаться в отношении путей снабжения в рамках гуманитарной помощи гибкого подхода. Необходимо должным образом учитывать возможность использования местных источников, трудности логистического характера, издержки и необходимость осуществления закупок эффективным с точки зрения затрат образом, дабы, насколько возможно, повысить действенность и результативность гуманитарной помощи.

42. Необходимо будет вести тщательный мониторинг любого возможного будущего воздействия принятого закона и административных мер на гуманитар-

ный доступ и гуманитарные операции, наряду с отслеживанием практических подходов и мер, принимаемых заинтересованными участниками. Механизм взаимодействия с отделениями, созданными в Тбилиси и Сухуми, по-прежнему служит основой для взаимодействия и успешно использовался в целом ряде случаев. Продолжались также консультации со всеми заинтересованными участниками, с тем чтобы обеспечить получение самой последней информации о гуманитарных потребностях населения и улучшить координацию и обмен информацией.

43. В течение отчетного периода возобновилось обсуждение возможного гуманитарного доступа Организации Объединенных Наций в Цхинвальский район/Южную Осетию. В ходе своих посещений Представитель Организации Объединенных Наций и другие сопредседатели Женевских международных обсуждений имели возможность ознакомиться с несколькими осуществляемыми проектами по оказанию гуманитарной помощи, укреплению инфраструктуры и восстановлению в Цхинвали и долине Ахалгори, а также смогли оценить степень разрушений в деревнях Курта и Эредви и в прилегающем к ним районе. УВКБ разработало проект, направленный на предоставление необходимых услуг лицам, перемещенным из Ахалгорского района, путем предоставления им более надежных средств к существованию таким образом, чтобы при этом сохранялись и укреплялись их связи с местами происхождения и сохранялись возможности для процесса постепенного добровольного возвращения. Проводимая деятельность включает распространение бесплатных билетов на проезд в мини-автобусе, раздачу семенного материала и другую сельскохозяйственную поддержку. К сожалению, 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 одна международная неправительственная организация готовится к участию в осуществлении дополнительных медицинских проектов.

VI. Права собственности беженцев и внутренне перемещенных лиц

44. Вопросы, касающиеся прав собственности, продолжали занимать видное место в повестке дня и регулярно затрагивались в ходе совещаний Рабочей группы II Женевских международных обсуждений. Разрешение этих вопросов продолжает вызывать споры, особенно в связи с недостатками в системе регистрации собственности и разногласиями относительно применимых норм. Проблема усугубляется историческим наследием многочисленных реорганизаций правовой системы, касающейся собственности, после распада бывшего Советского Союза.

45. В силу этих факторов, а также из-за отсутствия ясности, транспарентности и последовательности в существующей практике возникает значительная степень юридической неопределенности в том, что касается прав собственности и осуществляемых с ней операций. Сохраняющиеся опасения относительно нарушений прав собственности негативно сказываются на местном населе-

нии, 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.

46. 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 человека². Я настоятельно призываю стороны урегулировать сложные юридические и политические вопросы, препятствующие прогрессу, и проводить меры по реституции или компенсации, дабы 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

47. 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 самостоятельно и совместно прилагать усилия для нахождения долгосрочного решения проблемы всех перемещенных лиц, с уделением особого внимания осуществлению права на возвращение. Я призываю всех участников Женевских международных обсуждений конструктивно сотрудничать в этом вопросе, действуя с опорой на международное право и соответствующие принципы.

48. В отсутствие условий, способствующих организованному возвращению, и соответствующих механизмов осуществления организации системы Организации Объединенных Наций продолжают концентрировать свои усилия на обеспечении затронутого конфликтом населения, включая стихийно вернувшихся и возвращающихся лиц, гуманитарной помощью и поддержкой в целях реинтеграции. Организации системы Организации Объединенных Наций по-прежнему готовы приступить, в консультации и сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами, к составлению графика или «дорожной карты» с учетом

² В предыдущий отчетный период, 26 июля 2010 года, в ходе двенадцатого раунда Женевских международных обсуждений Рабочая группа II организовала специальную информационную сессию, посвященную вопросам прав и Принципам Пиньейру.

всех элементов, упомянутых в моем докладе (A/63/950), в частности в пункте 20.

VIII. Вывод

49. В течение прошедших трех с половиной лет Женевские международные обсуждения 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 совместно с гуманитарным участием различных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций и других сторон способствовали определенному улучшению ситуации в области безопасности и гуманитарного положения на местах. Однако 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 расхождения в позициях, стороны регулярно принимают в них участие. Проводимые при содействии Организации Объединенных Наций «информационные сессии», посвященные передовой практике и накопленному опыту, позволили придать официальным сессиям обсуждений более глубокий характер. Организация Объединенных Наций готова и далее поддерживать этот обмен информацией, наряду с продолжением своих гуманитарных операций на местах. Важнейшую роль играет также регулярное и активное участие в работе совместного механизма по предотвращению инцидентов и реагированию на них. 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 участникам с призывом активизировать свое участие в Женевском процессе и сохранять и расширять гуманитарное пространство. Я предлагаю донорам и впредь поддерживать многоаспектные усилия в области гуманитарной помощи, развития и укрепления доверия.