



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 June 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать шестая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалоки Бейани

Добавление

Поездка в Грузию в рамках последующих действий* **

Резюме

В настоящем докладе приводятся выводы и рекомендации Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, подготовленные по итогам поездки в Грузию в рамках последующих действий 10–14 июня 2013 года. Цель поездки состояла в рассмотрении положения в области прав человека внутренне перемещенных лиц в стране, сложившегося после последней оценки, которую провел предшественник нынешнего Специального докладчика Вальтер Келин в сентябре 2010 года.

Хотя правительство Грузии добилось существенного прогресса в достижении долгосрочных решений в интересах всех внутренне перемещенных лиц и проблемы лиц, перемещенных в результате стихийных бедствий и техногенных катастроф, следует продолжать усилия по улучшению условий жизни и увеличению источников средств к существованию внутренне перемещенных лиц, находящихся в центрах совместного проживания, которые посетил Специальный докладчик, и применять комплексный подход к решению проблемы всех внутренне перемещенных лиц.

* Представлено с опозданием.

** Резюме настоящего доклада распространяется на всех официальных языках. Сам доклад, содержащийся в приложении, распространяется только на том языке, на котором он был представлен, и на русском языке.



Серьезную озабоченность вызывает создание заграждений из колючей проволоки вдоль административной границы Цхинвальского района/Южной Осетии, Грузия, которые лишают внутренне перемещенных лиц и подвергшиеся перемещению общины свободы передвижения и возможностей получения средств к существованию. Хотя Специальный докладчик не посетил Абхазию, Грузия, он полагает, что вдоль административной границы Абхазии, Грузия, существуют аналогичные проблемы. Одним из основных препятствий на пути достижения долгосрочных решений проблем внутренне перемещенных лиц в Грузии остается отсутствие политического урегулирования конфликта. В этой связи Специальный докладчик призывает все стороны подойти к долгосрочным решениям с учетом гуманитарной составляющей и перспективы развития и принять все необходимые меры для обеспечения осуществления всеми внутренне перемещенными лицами своего права на принятие свободного и осознанного решения относительно добровольного возвращения в свои дома в условиях безопасности и достоинства, местной интеграции или переселения в другие места на территории страны.

Приложение

[Только на английском и русском языках]

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц поездке в Грузию в рамках последующих действий (10–14 июня 2013 года)

Содержание

I.	Введение	1–9	4
II.	Защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи в Грузии	10–16	6
A.	Юридическая защита	10	6
B.	Достигнутый прогресс и сохраняющиеся проблемы	11–16	6
III.	Поиск долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц в Грузии	17–48	8
A.	Новые возможности для применения комплексного подхода к сложившемуся положению внутренне перемещенных лиц в Грузии	17–43	8
B.	Препятствия на пути достижения долгосрочных решений проблемы внутреннего перемещения в Грузии	44–48	14
IV.	Выводы и рекомендации	49–63	15

I. Введение

1. В соответствии со своим мандатом, изложенным в резолюции 14/6 Совета по правам человека, и по приглашению правительства Грузии Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалока Бейани совершил официальную поездку в рамках последующих действий в Грузию 10–14 июня 2013 года. Цель поездки состояла в повторном рассмотрении положения в области прав человека внутренне перемещенных лиц и в ознакомлении с результатами, достигнутыми после посещения его предшественника, представителя Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц, в 2010, 2009, 2008 и 2005 годах.

2. Специальный докладчик имел встречи с Президентом Грузии; Министром, первым заместителем и заместителем Министра Грузии по делам вынужденно перемещенных с оккупированных территорий лиц, беженцев и расселению; Министром и первым заместителем Министра иностранных дел Грузии; Государственным министром примирения и гражданского равенства (ранее называвшимся Государственным министром по реинтеграции); Министром регионального развития и инфраструктуры; Министром труда, здравоохранения и социальной защиты; Министром сельского хозяйства; Председателем Верховного суда; Спикером Парламента; Председателем Комитета по правам человека и гражданской интеграции; и Председателем Комитета по законодательству. Специальный докладчик встретился также с Народным защитником Грузии и провел встречи с представителями гражданского общества и представителями международного сообщества, аккредитованными в стране.

3. Специальный докладчик посетил Тбилиси и встретился с внутренне перемещенными лицами в Шида-Картли и Поти. Встречи были организованы, соответственно, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Министерством по делам вынужденно перемещенных с оккупированных территорий лиц, беженцев и расселению Грузии (МБР). Специальный докладчик сожалеет, что осуществляющие контроль власти отказали в доступе в Абхазию, Грузия, и Цхинвальский район/Южная Осетия, Грузия, лишив его возможности посетить эти районы в соответствии с его планами.

4. Специальный докладчик выражает искреннюю признательность правительству Грузии за его всестороннее сотрудничество. Специальный докладчик также выражает благодарность всем своим собеседникам, в частности, внутренне перемещенным лицам, которые поделились с ним опытом и рассказали о перспективах. Он рассчитывает на продолжение продуктивного диалога с правительством и другими заинтересованными сторонами по вопросу осуществления рекомендаций, изложенных в его докладе.

5. Вопросы поездки координировались канцелярией Советника по правам человека по Южному Кавказу Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) и УВКБ. Специальный докладчик благодарен за ту материально-техническую, административную и субстантивную поддержку, которая была ему оказана и способствовала осуществлению поездки. Он хотел бы также поблагодарить Координатора-резидента и страновую группу Организации Объединенных Наций, а также Представителя Генерального секретаря по Грузии за их информативные брифинги и консультации.

6. Во время пребывания в Грузии Специальный докладчик принял участие в семинаре на тему "Поиск долгосрочных решений: пути продвижения вперед для внутренне перемещенных лиц в Грузии", организованном Норвежским советом по делам беженцев, а также в семинаре, организованном женской ассоциацией по вопросам внутренне перемещенных лиц "Согласие". Специальный докладчик выражает благодарность организаторам этих полезных семинаров.

7. В настоящем докладе содержится обновленная оценка положения в области прав человека внутренне перемещенных лиц в Грузии. В разделе II приводится обновленное общее описание законодательной основы для защиты прав человека внутренне перемещенных лиц и анализ стоящих проблем и достигнутых результатов в этой области. В разделе III рассматриваются имеющиеся возможности для применения комплексного подхода к положению внутренне перемещенных лиц и связанные с этим проблемы в контексте приближения сроков проведения новой регистрации всех внутренне перемещенных лиц и препятствий на пути к достижению долгосрочных решений проблемы перемещения. В разделе IV изложены выводы Специального докладчика и его ориентированные на конкретные меры рекомендации, предназначенные для правительства Грузии, гражданского общества, международного сообщества и внутренне перемещенных лиц.

8. Хотя к долгосрочным решениям следует подходить с учетом гуманитарной составляющей и перспективы развития и они не должны зависеть от политического урегулирования, отсутствие политического урегулирования конфликта наряду с тревожным положением в области безопасности и прав человека и сохранением неадекватных жилищных условий остаются серьезными препятствиями на пути достижения долгосрочных решений проблемы внутренне перемещенных лиц из Абхазии, Грузии, и из Цхинвальского района/Южной Осетии, Грузия. Специальный докладчик повторяет рекомендацию своего предшественника и призывает все стороны принять все необходимые меры к обеспечению осуществления всеми внутренне перемещенными лицами своего права на принятие свободного и осознанного решения относительно добровольного возвращения в свои дома в условиях безопасности и достоинства, местной интеграции или переселения в другие места на территории страны¹. В этом контексте важнейшим инструментом государственной политики являются Руководящие принципы по вопросу перемещения лиц внутри страны² (Руководящие принципы). Их следует использовать в качестве практического руководства, позволяющего Грузии взять на себя ответственность за принятие надлежащих мер для защиты внутренне перемещенных лиц, оказания им помощи, обеспечения их реинтеграции и развития.

9. Специальный докладчик отмечает, что общий подход правительства к внутреннему перемещению лиц основан на временном характере перемещения, в связи с чем оно полагает, что помощь внутренне перемещенным лицам и их защита также являются временными явлениями. Один из руководящих сотрудников правительства заявил, что правительству следует стремиться к достижению баланса между объединением страны и достижением жизнеспособного решения проблемы внутренне перемещенных лиц. Специальный докладчик полагает, что, хотя, как представляется, возвращение в места проживания и объединение страны являются двумя взаимосвязанными вопросами, необходим инклюзивный комплексный подход к проблеме перемещения, который учитывает

¹ A/HRC/16/43/Add.3, para. 37; см. также A/HRC/13/21/Add.3 и Corr.1 и 2, para. 47; A/HRC/10/13/Add.2, paras. 59–61; и E/CN.4/2006/71/Add.7, para. 48.

² E/CN.4/1998/53/Add.2.

добровольный характер возвращения в соответствии с международными стандартами, изложенными в Руководящих принципах³.

II. Защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи в Грузии

A. Юридическая защита

10. Специальный докладчик приветствует принятые Грузией в последнее время меры по укреплению законодательной основы для защиты прав внутренне перемещенных лиц. Поездка совпала по времени с разработкой законопроекта по вопросу о внутренне перемещенных-преследуемых лицах из оккупированных территорий Грузии⁴. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что данный законопроект направлен на решение одной из главных проблем внутренне перемещенных лиц, отмеченных его предшественником⁵. Следует признать политическую волю правительства Грузии и соответствующих заинтересованных сторон, стремящихся заполнить пробелы в национальном законодательстве по вопросам внутренне перемещенных лиц и обеспечить его соответствие международным стандартам. В ходе разработки законопроекта проводились консультации с МБР и прочими заинтересованными сторонами, в том числе другими министерствами, гражданским обществом и УВКБ, и по результатам этого обмена мнениями был внесен ряд изменений в законопроект⁶.

B. Достигнутый прогресс и сохраняющиеся проблемы

11. Законопроект содержит ряд важных положений, которые приводят законодательную основу Грузии по вопросам внутренне перемещенных лиц в соответствие с Руководящими принципами. Согласно статье 5 законопроекта предоставляется защита "всем проживающим на территории Грузии" и предусматривается прерогатива правительства по принятию превентивных мер во избежание перемещения и продолжительного перемещения; и по обеспечению осуществления внутренне перемещенными лицами своих прав на жизнь, достоинство, безопасность и свободу в условиях, когда перемещение неизбежно.

12. Вопрос об улучшении социально-экономических условий внутренне перемещенных лиц уже рассматривался предыдущим Специальным докладчиком, который призвал правительство не полагаться исключительно на рынок в плане обеспечения возможностей для получения средств к существованию⁷. С принятием нового закона экономическая и социальная защита внутренне перемещенных лиц гарантируется в отношении права на получение пособия и социальной помощи (статьи 11 и 12), целостности семьи и адекватного жилья (статья 13), прав, касающихся жизненного пространства (статья 14), защиты имущественных прав (статья 15) и права на социальную защиту (статья 16). Специальный

³ Там же, принцип 28.

⁴ Позднее, в феврале 2014 года этот законопроект был принят и вступил в силу 1 марта 2014 года, заменив закон Грузии 1996 года о насильственно перемещенных-преследуемых лицах.

⁵ См. A/HRC/16/43/Add.3.

⁶ См. заключительные замечания УВКБ на семинаре по закону Грузии о насильственно перемещенных-преследуемых лицах, состоявшемся 10 и 11 мая 2013 года, пара. 3.

⁷ A/HRC/16/43/Add.3, para. 16.

докладчик считает это существенным шагом вперед в обеспечении более широкого доступа к социальной защите всех внутренне перемещенных лиц.

13. В статьях, соответственно, 6 и 7 законопроекта дается более широкое определение "внутренне перемещенного лица" и запрещается дискриминация на почве перемещенности. Согласно новому закону все граждане Грузии и проживающие в Грузии лица без гражданства пользуются защитой от перемещения. Однако, хотя запрет дискриминации на почве перемещенности распространяется на всех, определение "внутренне перемещенного лица" действует лишь в отношении ситуаций принудительного перемещения в результате "оккупации территории иностранным государством, агрессии, вооруженного конфликта, массового насилия и/или массового нарушения прав человека". Специальный докладчик был информирован о том, что правительство планирует разработать законодательство, касающееся общин, перемещенных в результате экологических изменений и известных под названием "эко-мигранты". Он призывает правительство Грузии обеспечить, чтобы планируемое законодательство реально определяло права и гарантии в связи с юридической, экономической и социальной защитой лиц, внутренне перемещенных в результате стихийных бедствий и техногенных катастроф, в соответствии с применимыми международными стандартами.

14. Специальный докладчик отмечает, что законопроект по вопросу о внутренне перемещенных-преследуемых лицах из оккупированных территорий Грузии не содержит положений, касающихся лиц с особыми потребностями, в том числе женщин, инвалидов, беженцев, трудящихся-мигрантов, детей, лиц без гражданства и пожилых людей. Правительство информировало Специального докладчика о том, что права лиц с особыми потребностями, в том числе внутренне перемещенных лиц, регулируются законом Грузии о социальной защите инвалидов; что вопрос особых потребностей внутренне перемещенных лиц в процессе переселения рассматривается в министерском приказе № 320 МБР от 9 августа 2013 года, где учитываются также особые потребности детей и пожилых людей; и что новый закон Грузии о внутренне перемещенных лицах применяется также и в отношении лиц без гражданства. Специальный докладчик принимает к сведению заявление правительства о том, что для защиты прав беженцев и иностранцев требуется отдельная законодательная основа и поэтому их права регулируются законом Грузии о статусе беженца и гуманитарном статусе и законом о правовом положении иностранцев и лиц без гражданства. Вместе с тем, он призывает правительство Грузии включить в новый законопроект и кодифицировать в нем эти отдельные законодательные акты и нормы, касающиеся внутренне перемещенных лиц, в рамках компактных положений о защите.

15. Специальный докладчик был информирован о том, что постановлением правительства от 13 июня 2012 года был принят пересмотренный план действий на период 2012–2014 годов. В пересмотренном плане делается шаг вперед в поиске долгосрочных решений проблемы жилья и большое внимание уделяется социально-экономическим мерам в интересах внутренне перемещенных лиц. Предусматривается создание координационного механизма, руководящего комитета, и определяется его мандат в отношении оказания поддержки процессу социально-экономической интеграции внутренне перемещенных лиц, обеспечения их достойными условиями жизни и достижения долгосрочных решений в плане жилья, прекращения их зависимости от государства и включения наиболее уязвимых внутренне перемещенных лиц в единую государственную про-

грамму социальной защиты⁸. Предусматривается также контроль за транспарентностью деятельности по осуществлению программ в интересах внутренне перемещенных лиц, в котором особая роль отводится Руководящему комитету, а также участие других заинтересованных сторон, в том числе гражданского общества, международных организаций и правительства Грузии⁹. Кроме того, в статье 17 законопроекта предусматривается участие внутренне перемещенных лиц в осуществлении деятельности по их реинтеграции с целью "создания социально-экономических условий для безопасной и достойной жизни"¹⁰. Необходимо совершенствовать условия участия внутренне перемещенных лиц в планировании и осуществлении программ, нацеленных на достижение долгосрочных решений.

16. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что к активному участию в разработке Государственной стратегии в отношении внутренне перемещенных лиц, которая была принята в 2007 году, приглашались представители гражданского общества. Такой положительный опыт может обогатить планирование будущей деятельности. В частности, правительство должно предоставлять более полную информацию и систематически консультироваться с самими внутренне перемещенными лицами, чтобы последние могли участвовать в принятии непосредственно касающихся их решений.

III. Поиск долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц в Грузии

A. Новые возможности для применения комплексного подхода к сложившемуся положению внутренне перемещенных лиц в Грузии

17. Решения могут считаться "долгосрочными" только в том случае, если они носят устойчивый характер и соблюдены определенные условия, в том числе обеспечено право соответствующих лиц на защиту со стороны государства гражданства (для граждан) или проживания; соблюдается добровольность принятия решения о возвращении или переезде на новое место жительства; обеспечена защита и безопасность в районе переезда или возвращения; существуют реальные перспективы реституции утраченного имущества или получения компенсации за него; отсутствует дискриминация в вопросах осуществления прав и равноправного доступа к общественному обслуживанию и экономическим возможностям¹¹.

⁸ Georgia, "Action Plan for the Implementation of the State Strategy on Internally Displaced Persons during 2012-2014" (Грузия, "План действий по осуществлению государственной стратегии в отношении внутренне перемещенных лиц в 2012–2014 годах"), para. 5.2. Размещено на <http://mra.gov.ge/res/docs/201311211211332665.pdf>.

⁹ Ibid., para. 5.5.

¹⁰ Грузия, законопроект по вопросу о внутренне перемещенных-преследуемых лицах из оккупированных территорий Грузии, статья 17.3.

¹¹ См. UNHCR, Global Protection Cluster Working Group, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010 (УВКБ, Рабочая группа по блоку вопросов о глобальной защите, *Пособие по защите внутренне перемещенных лиц*), июнь 2010 года, размещено на <http://www.unhcr.org/4c2355229.html>.

18. В этой связи Специальный докладчик подчеркивает главную ответственность государств за содействие достижению долгосрочных решений проблемы перемещения. Такие решения, согласно Руководящим принципам, должны предусматривать устойчивую реинтеграцию в месте происхождения (возвращения), устойчивую местную интеграцию в районах, где внутренне перемещенные лица получают убежище (местная интеграция), и устойчивую интеграцию в других местах на территории страны (переселение в другие районы страны)¹².

19. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что в Государственной стратегии в отношении внутренне перемещенных лиц 2007 года впервые нашла отражение готовность правительства искать долгосрочные решения и признать право на местную интеграцию за всеми внутренне перемещенными лицами, что стало отступлением от прежнего акцента исключительно на их возвращении. После имевшего в августе 2008 года нового перемещения в результате конфликта на территории Грузии помощь правительства была сосредоточена на вариантах обеспечения долгосрочным жильем прежних и новых контингентов внутренне перемещенных лиц. Специальный докладчик считает, что повышению эффективности помощи, оказываемой правительством внутренне перемещенным лицам, способствовало бы более широкое применение основанных на потребностях подходов, ориентированных на наиболее уязвимые категории. Есть определенное признание того, что внутренне перемещенные лица сталкиваются с теми же социально-экономическими проблемами, что и другие уязвимые группы населения страны, и что в основу усилий по более широкому вовлечению внутренне перемещенных лиц в основные правительственные реформы и планы предоставления помощи следует положить издание Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) 2013 года *Economic and social vulnerability in Georgia* ("Экономическая и социальная уязвимость в Грузии")¹³, в котором также говорится о внутренне перемещенных лицах.

20. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает три этапа плана действий, а именно, этап ремонта помещений в некоторых центрах коллективного проживания и передачи прав собственности жителям; строительства новых жилых зданий и передачи прав собственности; и оказания финансовой поддержки семьям при покупке или ремонте их собственного жилья. Специальный докладчик приветствует также одновременное осуществление первого и второго этапов плана действий.

21. Специальный докладчик с удовлетворением отметил проведение Норвежским советом по делам беженцев семинара на тему "Поиск долгосрочных решений: пути продвижения вперед для внутренне перемещенных лиц в Грузии". Семинар предоставил прекрасную возможность для ознакомления с тем, что делают заинтересованные стороны для достижения долгосрочных решений проблемы перемещения, и рассмотрения разных путей преодоления существующих препятствий для возвращения.

22. Ключевым элементом достижения долгосрочных решений остается проведение новой регистрации всех внутренне перемещенных лиц, начавшейся

¹² A/68/225, пункт 23.

¹³ Franziska Gassmann, George Berulava and Michael Tokmazishvili, *Economic and social vulnerability in Georgia* (Экономическая и социальная уязвимость в Грузии) (UNDP, 2013). Размещено на http://www.undp.org.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=24&info_id=11751.

1 августа 2013 года¹⁴. Процесс регулировался министерским приказом № 287 МБР от 16 июля 2013 года. Регистрация внутренне перемещенных лиц продолжалась до 27 декабря 2013 года, но и сегодня, вплоть до 1 апреля 2014 года, можно зарегистрироваться в центральном офисе МБР в Тбилиси. По окончании данного процесса регистрации внутренне перемещенные лица смогут зарегистрироваться, обратившись по телефону экстренной связи МБР, чтобы договориться о времени посещения для регистрации.

23. Цель регистрации заключалась в обновлении в базе данных о внутренне перемещенных лицах информации, касающейся численности, места проживания и состава семьи всех внутренне перемещенных лиц. Эти данные будут использоваться при определении домашних хозяйств и отдельных лиц для целей удовлетворения их конкретных потребностей и достижения долгосрочных решений их проблем. В условиях Грузии подробные данные о домашнем хозяйстве и личные данные необходимы для определения потребности в целевых программах помощи в вопросах жилья, обеспечении средств к существованию, местной интеграции и долгосрочных решений. Результаты регистрации будут использоваться для совершенствования национальной политики в отношении внутренне перемещенных лиц, а также послужат инструментом контроля при оценке мер, необходимых для поддержки общин, затронутых проблемой перемещения.

24. Хотя МБР в прошлом уже проводило подобные регистрации и обладает всеобъемлющей базой данных, большая часть этих данных устарела и не вполне отражает, в частности, нынешнее место жительства и состав семьи внутренне перемещенных лиц.

25. До настоящего времени основное внимание уделялось внутренне перемещенным лицам, проживающим в центрах коллективного проживания, тогда как оценка численности внутренне перемещенных лиц, проживающих в частном секторе, оставалась ограниченной. В этой связи новое проведение регистрации поможет с большей точностью определить все категории внутренне перемещенных лиц.

26. Специальный докладчик был информирован о том, что помощь в обеспечении жильем была одним из главных вопросов Государственной стратегии в отношении внутренне перемещенных лиц 2007 года. Право собственности считается единственной приемлемой формой защиты права на владение. Основные данные, которые позволили бы реально ориентировать вмешательство на существующие потребности, во многих случаях отсутствуют. Кроме того, процессы выбора получателей жилищной помощи правительства характеризуются отсутствием транспарентности и зачастую не соответствуют согласованным положениям и критериям¹⁵.

¹⁴ См. UNHCR, "Monitoring of IDP Registration in Georgia (15 September – 14 October 2013)" (УВКБ, "Мониторинг регистрации ВПЛ в Грузии (15 сентября – 14 октября 2013 года)"), Interim Report No. 3 (Tbilisi, 22 October 2013); а также Council of Europe, "Consolidated report on the conflict in Georgia (April 2013 – September 2013)" (Совет Европы, "Объединенный доклад о конфликте в Грузии (апрель – сентябрь 2013 года)"), 29 October 2013 (SG/Inf (2013) 38).

¹⁵ См. Народный защитник Грузии, *Annual Report 2012: The situation of human rights and freedoms in Georgia* (ежегодный доклад за 2012 год: Положение в области прав и свобод человека в Грузии), глава, посвященная положению с правами человека внутренне перемещенных лиц, р. 348 and following.

27. Помимо этого, порядок приватизации, посредством которого внутренне перемещенные лица могут стать собственниками своего жилья в центрах коллективного проживания, заслуживает одобрения в качестве инициативы, вполне способной привести к долгосрочному решению жилищной проблемы многих внутренне перемещенных лиц. Начатый в 2009 году, процесс практически прекратился в 2010 и 2011 годах, что привело к скоплению большого числа неудовлетворенных запросов и усилению юридической неопределенности в отношении статуса существующих и планов создания новых конкретных центров коллективного проживания.

28. Специальный докладчик приветствует возобновление правительством процесса приватизации в 2012 году, в рамках которого в преддверие выборов в октябре 2012 года право собственности на занимаемое ими жилье было предоставлено примерно 7 000 семей. Тем не менее, некоторое отсутствие транспарентности в процессе в 2012 году затруднило оценку качества результатов и окончательного итога этого раунда приватизации. Возобновляется работа возглавляемой МБР рабочей группы по приватизации, которая должна служить форумом для анализа остающихся проблем и регулярного обновления информации о процессе приватизации на всей территории Грузии.

29. С другой стороны, внутренне перемещенные лица, проживающие в настоящее время в частном секторе, остаются за пределами нынешних правительственных программ обеспечения жильем, хотя многие проживают в неадекватных условиях¹⁶. Крайне важен сбор данных о социально-экономических потребностях этой весьма неоднородной группы внутренне перемещенных лиц, в том числе потребностей в области жилья, чтобы на их основе выстраивать ориентированную на конкретные потребности помощь в обеспечении жильем. Специальный докладчик приветствует тот факт, что ряд международных субъектов, в том числе УВКБ и Норвежский совет по делам беженцев, успешно осуществляют проекты в области жилья для внутренне перемещенных лиц, годами проживающих в частном секторе, и их опыт может быть повторен в рамках правительственных программ в области жилья.

30. Специальный докладчик сожалеет, что, судя по сообщениям, внутренне перемещенные лица практически не участвуют в планировании и осуществлении касающихся их программ в области жилья. Кроме того, до настоящего времени конкретные факторы уязвимости внутренне перемещенных лиц не являются критериями при выработке решений и выборе получателей помощи.

31. В ходе поездки Специальный докладчик в сопровождении сотрудников МБР посетил Поти. Строительные работы в Поти ведутся в рамках проекта ВПЛ III, финансируемого Европейским союзом. Строятся семь новых жилых зданий, в которых смогут проживать около 280 семей. Финансирование работ осуществляется через Фонд муниципального строительства Грузии.

32. На беседах с представителями правительства подчеркивалось, что обеспечение внутренне перемещенных лиц долгосрочным жильем остается приоритетной задачей правительства в 2013 году. Осуществление Государственной стратегии в отношении внутренне перемещенных лиц на основе обновленного плана действий, продолжится в 2013 году и будет охватывать строительство жилья для внутренне перемещенных лиц, проживающих в центрах коллективного проживания. В 2013 году бюджет МБР был увеличен в два раза с целью

¹⁶ Более подробно, см. Норвежский совет по делам беженцев, "Privately accommodated internally displaced persons in Georgia: needs assessment" ("Внутренне перемещенные лица в Грузии, проживающие в частном секторе: оценка потребностей"), 2013.

улучшения условий жизни внутренне перемещенных лиц и обеспечения их достойным и долгосрочным жильем. Как уже отмечалось, при финансовой поддержке Европейского союза ведется строительство семи жилых зданий в Поты, в которых разместятся около 280 семей внутренне перемещенных лиц, ведутся работы по подготовке к ремонту 28 жилых зданий.

33. Специальный докладчик приветствует тот факт, что МБР предоставило квартиры 480 семьям внутренне перемещенных лиц и отремонтировало 15 жилых зданий, в которых проживает 425 семей внутренне перемещенных лиц (т.е., 1300 внутренне перемещенных лиц). Кроме того, МБР получило 32 здания от Министерства сельского хозяйства, которые будут отремонтированы для расселения в них внутренне перемещенных лиц, в частности, в Тбилиси, Рустави, Кутаиси, Ахалцихе, Зугдиди, Мартвили, Поты и Махинджаури.

34. По сообщениям из правительственных источников, достигнут определенный прогресс в передаче права собственности на частное жилье примерно 876 семьям внутренне перемещенных лиц. Единовременное денежное вспомоществование получили от МБР около 746 семей внутренне перемещенных лиц, находившихся в особо уязвимом положении. За счет средств МБР выплачивается арендная плата 71 семье внутренне перемещенных лиц, находящейся в особо уязвимом положении.

35. Специальный докладчик приветствует инновационный сельскохозяйственный проект УВКБ-ПРООН в Каспи, район Шида-Картли, который он посетил в ходе поездки. Главная цель проекта заключается в освоении сельских источников средств к существованию в интересах общин внутренне перемещенных лиц и принимающих их общин путем возвращения к ведению мелких фермерских хозяйств и повышения производительности в Шида-Картли. Этот совместный сельскохозяйственный проект будет способствовать повышению доходов фермерских хозяйств и укреплению продовольственной безопасности на уровне домашних хозяйств.

36. Совместный сельскохозяйственный проект предусматривает увеличение ресурсов и достижение более устойчивого развития за счет коллективных усилий. Его основная задача состоит в разработке стратегии перехода от прямой индивидуальной гуманитарной помощи к устойчивому развитию как внутренне перемещенных лиц, так и принимающих их общин в Шида-Картли. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает данный проект, подающий достойный пример для совместных усилий заинтересованных сторон процессов оказания гуманитарной помощи и развития, направленных на достижение долгосрочных решений.

37. В Шида-Картли проживают 16 811 внутренне перемещенных лиц¹⁷. В положении, схожем с положением внутренне перемещенных лиц, в 40 населенных пунктах вдоль административной границы пребывают еще 33 965 человек, вернувшихся в свои дома¹⁸.

38. Жизнь многих общин района проходит в суровых условиях. Конфликт 2008 года привел к массовому уничтожению имущества и перемещению множества людей. Отсутствие возможностей для трудоустройства в Грузии и ис-

¹⁷ См. UNHCR, "Monitoring of IDP Registration in Georgia (15 September – 14 October 2013)" (УВКБ, "Мониторинг регистрации ВПЛ в Грузии (15 сентября – 14 октября 2013 года)"), Interim Report No. 3 (Tbilisi, 22 October 2013).

¹⁸ Данные УВКБ по состоянию на декабрь 2013 года.

чезновение возможностей для торговли в ставших недоступными районах сказываются как на внутренне перемещенных лицах, так и на местном населении.

39. Одним из основных источников дохода в Шида-Картли является сельское хозяйство, главным образом благодаря высокому плодородию почв в районе. Вместе с тем, не хватает воды для орошения и хранилищ для урожая.

40. Совместный сельскохозяйственный проект позволяет всему населению добиваться более полной интеграции внутренне перемещенных лиц и не допускать возникновения социальной напряженности вследствие кажущегося неравноправия и решения вопросов бедноты. Совместный проект представляет собой комплексный подход к вопросам поддержки наиболее уязвимых общин внутренне перемещенных лиц в Шида-Картли. Осуществление программы обеспечит долгосрочные выгоды внутренне перемещенным лицам и принимающим их общинам. Проект предусматривает установление стоимостной связи между фермерами и фермерскими ассоциациями, с одной стороны, и предприятиями по переработке сельскохозяйственной продукции и предприятиями обслуживания, с другой. Он предусматривает, в частности, укрепление потенциала за счет проведения учебной подготовки, информационно-пропагандистской деятельности и расширения доступа к рынкам. Совместный проект позволит также вновь открыть детский сад в Двани, поселке, где установлено заграждение из колючей проволоки, и построить источник питьевой воды в муниципалитете Каспи. Целевыми группами являются принимающие общины и лица, внутренне перемещенные после конфликта 2008 года или более ранних конфликтов, в районе муниципалитета Каспи (Тельяни, Ховле, Доеси и Гракали).

41. К числу основных мероприятий в рамках проекта относятся поддержка фермеров с целью содействия повышению производительности и урожайности их хозяйств, в том числе действенная учебная подготовка и консультирование, проводимое ассоциациями фермеров, а также демонстрация процессов переработки и хранения продовольствия. Проект способствует также расширению доступа к сельскохозяйственным рынкам посредством оптовых закупок продукции и заключения долгосрочных контрактов¹⁹.

42. Специальный докладчик с удовлетворением принимает к сведению решение Конституционного суда о том, что лица, внутренне перемещенные из сел, прилегающих к Цхинвальскому району/Южной Осетии, Грузия, обладают теми же правами, что и внутренне перемещенные лица из этого района. Решение было принято во время поездки Специального докладчика. Заявителями по делу были лица, перемещенные из села, прилегающего к Цхинвальскому району/Южной Осетии, Грузия, но находящегося за его пределами. Их жалоба оспаривала соответствие положения, которое касается определения внутренне перемещенного лица, данного в законе о внутренне перемещенных лицах (с поправками от декабря 2011 года), который строго ограничивает статус внутренне перемещенного лица лицами, перемещенными с оккупированных территорий, положениям статьи 14 Конституции Грузии, касающимся принципа равноправия и недискриминации.

43. Подтвердив, что принцип равноправия, зафиксированный в статье 14 Конституции, требует, чтобы государство одинаково относилось к лицам, находящимся по существу в равных ситуациях, Конституционный суд пришел к выводу, что заявители и лица, перемещенные в границах Цхинвальского рай-

¹⁹ См. совместную программу ПРООН-УВКБ "Livelihood development of vulnerable communities in Shida Kartli region" ("Освоение источников средств к существованию в интересах уязвимых общин в районе Шида-Картли").

она/Южной Осетии, Грузия, находятся по существу в равных ситуациях, поскольку причины их перемещения и проблемы, связанные с их защитой, являются равнозначными. С учетом этого решения Специальный докладчик вновь заявляет о своем одобрении согласованного с Верховным судом проекта поддержки технического потенциала, направленного на сбор и компиляцию информации о принятых судами Грузии решениях по вопросам внутренне перемещенных лиц, и одобрении идеи проведения юридического семинара по Европейской конвенции по правам человека. Поскольку в рассмотрении выше упомянутого дела участвовало гражданское общество и грузинская Ассоциация молодых юристов, участие гражданского общества в осуществлении проекта было бы крайне важным. Также в свете решения Конституционного суда Специальный докладчик рекомендует правительству Грузии обеспечить, чтобы все внутренне перемещенные лица имели право на адекватный уровень жизни.

В. Препятствия на пути достижения долговременных решений проблемы внутреннего перемещения в Грузии

44. Согласно данным, предоставленным Министерством внутренних дел, в Грузии насчитывается 246 549 внутренне перемещенных лиц²⁰. Специальный докладчик выразил обеспокоенность в связи с тем, что большинство внутренне перемещенных лиц из Абхазии, Грузии, и Цхинвальского района/Южной Осетии, Грузия, не могут вернуться в свои дома. Перспективы их возвращения остаются неясными по ряду причин, в том числе связанных с опасениями за свою безопасность. Как об этом говорится в докладе Представителя Генерального секретаря о своей поездке в Грузию в рамках последующих действий²¹, крупнейшей проблемой остается реинтеграция внутренне перемещенных лиц, остающихся таковыми в течение более 20 лет. Специальный докладчик обеспокоен тем, что лица, пострадавшие в результате конфликта 1993 года, до сих пор не прошли через процесс реинтеграции.

45. Одним из главных препятствий на пути достижения долгосрочных решений является установка заграждений из колючей проволоки вдоль административной границы Цхинвальского района/Южной Осетии, Грузии, что отрицательно сказывается на внутренне перемещенных лицах. В 2013 году установка таких заграждений ускорилась²².

46. Специальный докладчик обеспокоен также последствиями установки заграждений из колючей проволоки для местного населения, поскольку они создают ощутимое препятствие на пути к земле, имуществу, воде и приносящей доход деятельности. Специальный докладчик приветствует размещение в Гори контрольной группы по социально-экономическим и инфраструктурным проблемам, затрагивающим населенные пункты вдоль административной границы. Ожидается, что контрольная группа проведет оценку последствий утраты до-

²⁰ См. УВКБ, "Monitoring of IDP Registration in Georgia (15 September – 14 October 2013)" (Мониторинг регистрации ВПЛ в Грузии (15 сентября – 14 октября 2013 года), Interim Report No. 3 (Tbilisi, 22 October 2013).

²¹ A/HRC/10/13/Add.2.

²² См. УВКБ, "Interim monitoring report on borderization measures in Gori municipality, Shida Kartli" (Промежуточный доклад о мерах по обустройству границы в муниципалитете Гори, Шида-Картли) (внутренний документ); см. также Совет Европы, "Consolidated report on the conflict in Georgia (April 2013 – September 2013)" (Консолидированный доклад по конфликту в Грузии (апрель-сентябрь 2013 года)), 29 October 2013 (SG/Inf (2013) 38).

пуска к личному имуществу, общинному имуществу и природным ресурсам для местного населения, проживающего вдоль административной границы, а также прямых последствий утраты такого допуска с точки зрения средств к существованию местного населения. Контрольная группа также проведет оценку других конкретных проблем, в частности проблем правовой защиты, физической безопасности и свободы передвижения.

47. Судя по сообщениям, процесс установки заграждений вдоль административной границы Цхинвалского района/Южной Осетии, Грузия, в 2013 году ускорился. В начале 2013 года была создана контрольная группа, и в июле-августе 2013 года УВКБ и местные власти приступили к мониторингу положения в населенных пунктах, затронутых установкой новых заграждений. Специальный докладчик наблюдал за установкой заграждений в Гугутианткари и выразил обеспокоенность в связи с тем, что на внутренне перемещенных лицах, живущих в близлежащих селах, могут серьезно сказаться такие факторы, как лишение доступа к земле, воде и приносящей доход деятельности, что, в свою очередь, создаст неадекватные условия жизни. Еще одним следствием процесса установки заграждений может быть связанное с этим возникновение проблем безопасности, ограничения свободы передвижения и выбора места проживания, ограничения доступа к имуществу, в том числе фермерским угодьям, строениям, церквям и кладбищам, что приведет к дальнейшему сокращению контактов между людьми и объема приносящей доход деятельности²³.

48. Специальный докладчик был информирован о том²⁴, что на протяжении ряда лет в свои дома в Гальском районе Абхазии, Грузия, спонтанно и/или на сезонной основе возвращаются порядка 45 000 внутренне перемещенных лиц, которые сохраняют статус внутренне перемещенных лиц и продолжают получать соответствующие пособия. Специальный докладчик сожалеет, что их спонтанное возвращение продолжает сталкиваться с препятствиями в виде трудных жизненных условий, включая жилищные условия, доступ к средствам к существованию и ограничение свободы передвижения. Специальный докладчик посетил центры коллективного проживания в Шида-Картли, где лица, внутренне перемещенные в результате конфликта 1993 года, ютятся в жалких условиях. Он подчеркнул важность обеспечения гарантий прав этих внутренне перемещенных лиц на недискриминационной основе, совместно и одновременно с правами лиц, внутренне перемещенных в более поздние периоды.

IV. Выводы и рекомендации

49. Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц отмечает прогресс, достигнутый правительством в достижении долгосрочных решений проблем всех внутренне перемещенных лиц в Грузии. Вместе с тем, необходимы дальнейшие совместные усилия для преодоления препятствий на пути их достижения. В этой связи Специальный докладчик представляет свои следующие выводы и рекомендации.

²³ UNHCR, "Interim monitoring report on borderization measures in Gori municipality, Shida Kartli" (internal document) (УВКБ, "Доклад о внутреннем мониторинге мер по обустройству границы в муниципалитете Гори, Шида-Картли") (внутренний документ).

²⁴ См. Норвежский совет по делам беженцев/Центр мониторинга внутренних перемещений, "Briefing note on the Special Rapporteur's visit to Georgia" ("Справка по поездке Специального докладчика в Грузию").

50. В настоящее время открываются новые возможности для применения инклюзивного комплексного подхода в отношении всех "волн" внутренне перемещенных лиц в Грузии в соответствии с международными стандартами, изложенными в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Открывающиеся возможности связаны с новым предлагаемым законопроектом о внутренне перемещенных лицах; приведением Плана действий по осуществлению Государственной стратегии в отношении внутренне перемещенных лиц в соответствии с предлагаемым законом; началом проведения новой регистрации всех внутренне перемещенных лиц, в результате которой должны быть получены данные об их уязвимости и потребностях; и разработкой правительством инклюзивных стратегий в сферах здравоохранения, землепользования, сельского хозяйства, образования и приносящей доход деятельности. В связи с последним из упомянутых факторов Специальный докладчик рекомендует правительству обеспечить направленность новых стратегий на внутренне перемещенных лиц, в том числе внутренне перемещенных лиц-инвалидов, с целью улучшения их перспектив получения средств к существованию и преодоления их уязвимости в стране.

51. Специальный докладчик приветствует неизменную приверженность государственных властей делу улучшения условий жизни внутренне перемещенных лиц путем предоставления долгосрочного жилья тем, кто оказался среди перемещенных лиц в результате конфликта 2008 года. Однако существует безотлагательная потребность в улучшении условий жизни внутренне перемещенных лиц, ставших таковыми в начале 1990-х годов и до сих пор проживающих в плачевных условиях центров коллективного проживания. Специальный докладчик призывает правительство Грузии принять все необходимые меры, гарантирующие адекватные условия жизни всем внутренне перемещенным лицам в соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны. В этой связи Специальный докладчик настоятельно призывает правительство приступить к ремонту центров совместного проживания и осуществлению программ строительства нового жилья и обеспечения средств к существованию, которые позволили бы затрагиваемым внутренне перемещенным лицам, в частности ставшим таковыми в результате конфликта в 1990-х годах, осуществлять право на адекватный уровень жизни в соответствии с принципом 18 Руководящих принципов.

52. Специальный докладчик приветствует проведение новой регистрации внутренне перемещенных лиц, начавшееся 1 августа 2013 года. Ее проведение имеет весьма важное значение для удовлетворения конкретных потребностей и определения открывающихся возможностей для достижения долгосрочных решений проблем всех внутренне перемещенных лиц. В условиях Грузии необходимы подробные данные о домашних хозяйствах и отдельных лицах, учитывая потребность в программах целевой помощи в вопросах жилья, средств к существованию, местной интеграции и долгосрочных решений. В этой связи Специальный докладчик рекомендует правительству использовать получаемые данные наиболее эффективным образом при разработке или совершенствовании национальной политики в отношении внутренне перемещенных лиц. Проведение новой регистрации должно использоваться также в качестве инструмента мониторинга и оценки контингентов, затрагиваемых процессом перемещения. Кроме того, Специальный докладчик рекомендует правительству обеспечить,

чтобы после проведения регистрации решались проблемы и внутренне перемещенных лиц, проживающих в частном секторе.

53. Специальный докладчик обеспокоен тем, что большинство внутренне перемещенных лиц страдает от неадекватных условий жизни, безработицы и отсутствия средств к существованию. В этой связи Специальный докладчик рекомендует правительству не разрабатывать отдельной комплексной стратегии по вопросу обеспечения средств к существованию только лишь внутренне перемещенных лиц, а учитывать их проблемы в более широких планах и инициативах в области развития.

54. Специальный докладчик призывает правительство обмениваться информацией об улучшении условий жизни и других мерах по обеспечению средств к существованию с внутренне перемещенными лицами, международными партнерами и гражданским обществом. Он также призывает правительство консультироваться с внутренне перемещенными лицами и создавать условия для их участия в принятии сказывающихся на них решений. Это имеет исключительно важное значение для создания условий и средств для достижения долгосрочных решений проблем внутренне перемещенных лиц в условиях безопасности и достоинства, на основе их осознанного и добровольного выбора долгосрочных решений.

55. Специальный докладчик настоятельно призывает правительство обеспечить полное и эффективное осуществление прав человека внутренне перемещенных лиц, в частности, женщин, на доступ к земле и имуществу. Кроме того, осуществление внутренне перемещенными лицами права на жилище, землепользование и владение имуществом является неотъемлемым компонентом достижения долгосрочных решений. Специальный докладчик напоминает правительству, что внутренне перемещенные лица имеют право на реституцию или получение компенсации за свое имущество независимо от того, какой выбор они сделают между возвращением, местной интеграцией или переселением на другое место жительства.

56. Специальный докладчик решительно осуждает установку заграждений из колючей проволоки вдоль административной границы Цхинвальского района/Южной Осетии, Грузия, которая отрицательно сказывается на внутренне перемещенных лицах, лишая их свободы перемещения и средств к существованию, а также доступа к земле и имуществу, и призывает ответственных за это прекратить процесс установки и снять все установленные заграждения. Специальный докладчик рекомендует правительству обеспечить эффективный мониторинг защиты прав человека соответствующих внутренне перемещенных лиц. Кроме того, Специальный докладчик рекомендует правительству Грузии и властям де-факто Южной Осетии, Грузия, обеспечить полное осуществление прав человека этими внутренне перемещенными лицами, в том числе прав на свободу передвижения и доступ к средствам к существованию.

57. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает решение Конституционного суда о том, что внутренне перемещенные лица из населенных пунктов, прилежащих к Цхинвальскому району/Южной Осетии, Грузия, обладают теми же правами, что и внутренне перемещенные лица из этого района. Кроме того, Специальный докладчик рекомендует правительству обеспечить осуществление внутренне перемещенными лицами права на адекватный уровень жизни.

58. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает усилия правительства по подготовке пересмотренного закона о внутренне перемещенных лицах и рекомендует обеспечить соответствие этого закона международным стандартам в области прав человека, в частности, Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Особое внимание следует уделять уязвимым группам внутренне перемещенных лиц, обеспечивая возможность для полного осуществления ими своих прав. Специальный докладчик отмечает, что правительство планирует принять новый закон об эко-мигрантах; он призывает правительство обеспечить, чтобы в предлагаемом законопроекте реально определялись права и гарантии, касающиеся правовой, экономической и социальной защиты лиц, внутренне перемещенных в результате стихийных бедствий и техногенных катастроф, в соответствии с международными стандартами.

59. Специальный докладчик рекомендует правительству обеспечить соответствие определения "внутренне перемещенного лица", данное в проекте закона о внутренне перемещенных лицах, а также в предлагаемом законопроекте об эко-мигрантах, определению, содержащемуся в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Кроме того, Специальный докладчик обеспокоен отсутствием консультаций по законопроекту с самими внутренне перемещенными лицами и призывает правительство консультироваться с внутренне перемещенными лицами по вопросам, связанным с касающимися их решениями и законодательными нормами.

60. Специальный докладчик рекомендует пересмотреть план действий по осуществлению Государственной стратегии в отношении внутренне перемещенных лиц 2007 года и, если это необходимо, регулярно проводить его обзор и обновление, с тем чтобы учесть меняющиеся потребности внутренне перемещенных лиц, в том числе тех, которые проживают в центрах коллективного проживания или в частном секторе. Весьма важно, чтобы при рассмотрении и осуществлении плана действий проводились полномасштабные консультации с гражданским обществом и с самими внутренне перемещенными лицами.

61. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает усилия правительства, в частности Министерства по делам вынужденно перемещенных с оккупированных территорий лиц, беженцев и расселению, направленные на строительство новых домов для внутренне перемещенных лиц, пострадавших в результате конфликтов в 1990-х и 2008 году. Важно, чтобы благодаря применению подхода, ориентированного на потребности, решениям об обеспечении жильем придавался долгосрочный характер. В этой связи Специальный докладчик призывает правительство продолжать интеграционный процесс, принимая систематические меры, выходящие за пределы структурных изменений, и уделяя большее внимание созданию возможностей для трудоустройства и средств к существованию для внутренне перемещенных лиц.

62. Одной из главных задач в поиске долгосрочных решений проблем внутренне перемещенных лиц в Грузии остается отсутствие политических решений по урегулированию конфликта, о чем уже говорил предыдущий Специальный докладчик в своих докладах. В этой связи Специальный докладчик призывает все стороны подходить к поиску долгосрочных решений с учетом гуманитарной составляющей и перспективы развития и принять все необходимые меры для осуществления всеми внутренне пере-

мещенными лицами своего права на принятие свободного и осознанного решения относительно добровольного возвращения в свои дома в условиях безопасности и достоинства, интеграции в жизнь местной общины или переселения в другие места на территории страны.

63. Специальный докладчик приветствует совместную программу УВКБ-ПРООН по развитию источников средств к существованию в Шида-Картли и призывает соответствующие учреждения Организации Объединенных Наций к разработке новых совместных проектов в интересах устойчивости решений, касающихся внутренне перемещенных лиц.
