



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/5/Add.4
25 January 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят седьмая сессия
Пункт 14 с) предварительной повестки дня

КОНКРЕТНЫЕ ГРУППЫ И ЛИЦА

МАССОВЫЕ ИСХОДЫ И ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА

Доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу о внутренних
перемещенных лицах г-на Франсиса Денга, представленный в соответствии с
резолюцией 2000/53 Комиссии по правам человека

Добавление

Анализ практики перемещения: Грузия*

* Резюме доклада этой миссии распространяется на всех официальных языках. Сам доклад содержится в приложении к резюме и распространяется только на том языке, на котором он был представлен, и на русском языке.

РЕЗЮМЕ

По приглашению правительства Грузии Представитель Генерального секретаря по вопросу о внутренних перемещенных лицах г-н Франсис М. Денг с 13 по 17 мая 2000 года находился с официальной миссией в Грузии.

Эта миссия преследовала четыре цели: во-первых, в целом изучить, на основе информации из первых рук, ситуацию в области практики внутреннего перемещения и нынешние условия внутренних перемещенных лиц. Во-вторых, разобраться в трудностях, препятствующих долговременным решениям по улучшению положения перемещенных лиц семь-девять лет спустя после произошедшего перемещения. В-третьих, в рамках диалога с правительством и другими органами власти, международными учреждениями, неправительственными организациями, другими соответствующими органами и самими внутренними перемещенными лицами изучить возможности преодоления таких трудностей. Наконец, на основе результатов, полученных в этих трех областях, рекомендовать меры по обеспечению наиболее эффективных решений.

В заключение можно сказать, что миссия достигла четырех целей, которые она перед собой ставила. Поездки в центры размещения перемещенных лиц, а также в районы Абхазии и Южной Осетии, откуда они происходят, оказались исключительно результативными с точки зрения достижения первых двух целей: изучения ситуации в области внутреннего перемещения и нынешних условий внутренних перемещенных лиц, а также с точки зрения установления трудностей, препятствующих надежным решениям проблемы таких лиц. Следует сказать, что выводы миссии оспаривают широко распространенное, в том числе и в международном сообществе, мнение о том, что внутренние перемещенные лица в Грузии являются привилегированной категорией населения и что поэтому специальные программы для них неоправданны. В действительности все население Грузии в целом испытывает социально-экономические трудности, однако перемещенные лица имеют дополнительные проблемы, которые необходимо признать и решать. В затянувшихся ситуациях в области перемещения особая уязвимость перемещенных лиц рискует быть забытой. В Грузии ни уязвимость перемещенных лиц, ни факторы, вынуждающие их жить в подобных условиях, не должны оставаться незамеченными. Третья цель миссии, связанная с изучением в ходе диалога с правительством и другими органами власти, международными учреждениями, НПО, представителями гражданского общества и с самими перемещенными внутри страны лицами возможностей преодоления этих трудностей, оказалась определяющей для достижения четвертой цели, касающейся подготовки ряда рекомендаций в отношении принятия наиболее эффективных мер.

Комиссия по правам человека и Генеральная Ассамблея призвали правительства стран, в которые Представитель совершил официальную поездку, должным образом рассмотреть его рекомендации и предложения и представить информацию по принятым в этой связи мерам. Представитель надеется на дальнейшее сотрудничество со всеми, кто будет участвовать в выполнении следующих рекомендаций, предназначенных для правительства Грузии, других органов власти, международного сообщества и местных НПО и имеющих целью расширение действий по улучшению положения внутренних перемещенных лиц в Грузии.

- i) **Признать уязвимость и особые потребности внутренних перемещенных лиц, а также их права на защиту, содействие, реинтеграцию и помощь в целях развития.** Выводы миссии Представителя оспаривают бытующее мнение о том, что внутренние перемещенные лица в Грузии являются привилегированной категорией населения; об этом свидетельствуют особые проблемы и то неблагоприятное положение, в котором они находятся. Международные организации, НПО и органы государственной власти должны представлять информацию об их особых потребностях и принимать меры для их удовлетворения.
- ii) **Распространять и пропагандировать Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, особенно на местных языках.** Ознакомление внутренних перемещенных лиц с этими Принципами крайне необходимо в качестве средства опровержения политически мотивированной дезинформации, касающейся их прав. Перевод Принципов на местные языки, в частности на абхазский и осетинский, был бы в этом отношении весьма важен. Принципы должны также пропагандироваться среди органов власти, учреждений, НПО и среди местных общин, с тем чтобы пробудить интерес у всего населения к особому положению внутренних перемещенных лиц.
- iii) **Правительство должно разрабатывать национальную политику и законодательство, а также международные и местные программы в соответствии с Руководящими принципами.** Положительное отношение правительства к Принципам должно найти отражение в национальном законодательстве и политике. Среди инициатив, призванных содействовать этому, является исследование грузинского законодательства, касающегося внутренних перемещенных лиц, которое должна провести Грузинская ассоциация молодых юристов при поддержке проекта института Брукингса по вопросу о перемещении внутри страны и ОБСЕ/БДИПЧ.

- iv) Правительство должно обеспечить всесторонние права граждан внутренних перемещенных лиц. Хотя эта рекомендация уже косвенным образом отражена в предыдущей рекомендации, она заслуживает четкой констатации и принятия по ней конкретных мер, в частности в отношении справедливого доступа к таким государственным услугам, как образование и здравоохранение, доступа к земле, возможностей получения дохода и права внутренних перемещенных лиц на полноценное участие в процессах принятия гражданских и политических решений, касающихся их жизни. Законодательство, регулирующее собственность на землю и право на участие в выборах, нуждается в пересмотре для соблюдения прав внутренних перемещенных лиц. Правительству предлагается запросить помощь у УВКПЧ, в контексте его технического сотрудничества и программы консультативных услуг, для поддержки инициатив по содействию развитию и защите прав внутренних перемещенных лиц.
- v) Улучшать жилищные условия перемещенных лиц. Правительство, международное сообщество и гражданское общество должны действовать сообща в целях улучшения нынешних условий проживания перемещенных лиц, особенно тех, которые нашли приют в центрах коллективного размещения. В частности, следует предпринять усилия для содействия переселению внутренних перемещенных лиц, особенно проживающих в больницах и обветшалых гостиницах, для улучшения качества их жизни и жизни их детей.
- vi) Правительство должно обеспечить выплату пособия, на которое внутренние перемещенные лица имеют право. Ежемесячное пособие в размере 12 лари, на которое внутренние перемещенные лица имеют право, является недостаточным для их выживания, но тем не менее оно крайне необходимо. Кроме того, оно предусмотрено законом. В период пребывания миссии внутренние перемещенные лица не получали этого пособия уже в течение шести месяцев.
- vii) Поддерживать всеобъемлющие общенациональные усилия по улучшению нынешних условий жизни внутренних перемещенных лиц. Гуманитарная помощь зачастую сконцентрирована предоставляется одним группам и районам в ущерб другим. Такие программы поддержки, как "Новый подход", должны приобрести более масштабный характер, с тем чтобы охватывать лиц, перемещенных внутри страны, в результате грузино-осетинского конфликта, а также лиц, перемещенных в результате конфликта в Абхазии, и ориентироваться как на сельские, так и на городские районы. Они, в

частности, должны основываться на объективной оценке уязвимости, а международное сообщество при этом должно ускорить выделение средств и оперативно осуществлять проекты по улучшению жизни перемещенных лиц, особенно с точки зрения их условий проживания, создания возможностей для получения дохода и доступа к земле.

- viii) Особое внимание следует уделять особым потребностям женщин и возглавляемым ими домашним хозяйствам. Необходимы ориентированные на внутренних перемещенных женщин инициативы в области профессиональной подготовки, развития предпринимательства и кредитной поддержки. Следует также оказывать бóльшую помощь организациям таких женщин. Для обеспечения того, чтобы при осуществлении проектов в рамках "Нового подхода" удовлетворялись особые потребности женщин и возглавляемых ими домашних хозяйств, а также в целях вовлечения женщин в процесс планирования и осуществления, в качестве критерия для финансирования Грузинским фондом по достижению самообеспеченности необходимо применять гендерный подход.
- ix) Поддерживать программы, направленные на удовлетворение психологических и социальных потребностей. Высокая частотность психических заболеваний у внутренних перемещенных лиц и то влияние, которое они оказывают на поиск этими лицами возможностей улучшить свои жилищные условия и сохранить свои семьи, ставят вопрос о необходимости комплексных программ, нацеленных на удовлетворение психологических и социальных потребностей с уделением особого внимания потребностям детей перемещенных внутри страны лиц.
- x) Поддерживать право внутренних перемещенных лиц на безопасное и достойное возвращение. Упор, который делается в программе "Новый подход" на улучшение нынешних условий внутренних перемещенных лиц никоим образом не должен истолковываться как отказ в праве на возвращение, которое является их неотъемлемым правом и должно защищаться и активно отстаиваться правительством, местными НПО, гражданским обществом и международным сообществом.
- xi) Покончить с ущемлением права на безопасное и достойное возвращение. Национальные и органы власти де-факто должны принять конкретные меры для обеспечения соблюдения этого права и создать условия для его осуществления. Абхазским властям, в частности, предлагается прекратить

установку мин в качестве средства устрашения, поддерживать усилия по разминированию в районах возвращения, предпринять согласованные усилия по установлению законности и правопорядка в районах возвращения и пересмотреть в соответствии с международными нормами языковую политику в грузинских школах, которая также является фактором, препятствующим возвращению. Необходима ускоренная подготовка работников правоприменительных органов по вопросам прав человека, в том числе прав внутренних перемещенных лиц. Правительству Грузии предлагается обеспечить справедливый и транспарентный процесс реституции собственности или компенсации связанных с ее ущербом расходов, а также совместно с правительством в изгнании предпринять совместные усилия по недопущению вторжения вооруженных групп боевиков в зону безопасности, созданную в рамках соглашения о прекращении огня в связи с конфликтом в Абхазии. Властям в Южной Осетии также предлагается создать эффективные механизмы законности и правопорядка и, в частности, предупреждать случаи совершаемого по этническим мотивам насилия, обеспечить уголовное преследование и наказание виновных в этом лиц.

- xii) Признать право внутренних перемещенных лиц на использование альтернатив возвращению, а именно право на расселение в другой части страны. С учетом политизации положения внутренних перемещенных лиц в Грузии необходимо обеспечить, чтобы преобладающий упор на возвращение, которому, как представляется, отдают предпочтение многие перемещенные лица, не делался за счет альтернативных долговременных решений, особенно связанных с расселением, на которое внутренние перемещенные лица имеют право.
- xiii) **Поддерживать тех, кто оказывает помощь перемещенным лицам.** Такая поддержка должна иметь различные формы. Принимающие семьи, которые великодушно разместили у себя внутренних перемещенных лиц, но при этом и сами проживают в сложных социально-экономических условиях, нуждаются в поддержке, с тем чтобы они могли нести это дополнительное бремя. Как местные, так и международные служащие, работающие в сфере прав человека и гуманитарной помощи, должны иметь неограниченный доступ к нуждающимся слоям населения и обеспечивать их безопасность. Кроме того, необходимо оказывать помощь и содействие местным НПО, осуществляющим важную работу с внутренними перемещенными лицами, в частности за пределами столицы, в Абхазии и Южной Осетии, особенно учитывая, что гражданское общество является одним из величайших достояний Грузии, а НПО могли бы внести важный вклад в деполитизацию положения

перемещенных лиц. Особое внимание следует уделять поддержке деятельности по активному вовлечению местных НПО и гражданского общества в осуществление "Нового подхода".

- xiv) **Активизировать усилия по урегулированию конфликтов.** Меры по долговременному улучшению нынешних условий перемещенных лиц требуют тщательного рассмотрения коренных причин их перемещения, являющихся по своей сути и характеру политическими. Хотя процессы урегулирования обоих конфликтов продолжаются уже несколько лет, необходимо чтобы все стороны этих конфликтов активизировали свои усилия по их мирному разрешению. Правительство Российской Федерации должно сыграть особенно важную роль в содействии урегулирования обоих конфликтов, особенно конфликта в Абхазии.
 - xv) **Заблаговременно планировать постконфликтное восстановление.** После заключения мирного соглашения в качестве основного компонента прочного мира потребуются всеобъемлющая программа постконфликтного переустройства и восстановления, в рамках которой будут удовлетворяться особые потребности как возвращающихся лиц, так и всего местного населения. Заблаговременная подготовка к этому как со стороны правительства, так и со стороны других органов власти при содействии международного сообщества явится важным элементом плавного перехода к миру и поддержки процесса возвращения и реинтеграции перемещенных лиц.
 - xvi) **Поддерживать усилия, содействующие мирному сосуществованию.** Даже в случае заключения политических соглашений, кладущих конец конфликтам, необходимо будет решать проблемы и преодолевать тяжелые последствия этнических конфликтов, с тем чтобы обеспечить безопасное возвращение и надежную реинтеграцию перемещенных лиц в свои довоенные общины. Ряд инициатив, преследующих эту цель, уже начались, однако местные НПО с обеих сторон, в абхазском конфликте в частности, отметили необходимость более согласованных усилий по налаживанию диалога и установлению других связей между слоями гражданского населения, охваченного конфликтами. Правительство, органы власти де-факто и международное сообщество должны вложить средства и в эти инициативы по установлению мира на низовом уровне.
-

Приложение

Анализ практики перемещения: Грузия

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 10	9
I. ОБЗОР СИТУАЦИИ В ОБЛАСТИ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ	11 - 21	11
II. НЫНЕШНЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ВНУТРЕННИХ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ	22 - 74	15
III. ПЕРСПЕКТИВЫ ДОЛГОВРЕМЕННЫХ РЕШЕНИЙ	75 - 107	31
IV. НОВЫЙ ПОДХОД	108 - 128	43
V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	129	49
VI. РЕКОМЕНДАЦИИ	130	50
Приложение: Карта Грузии и прилегающего региона.....		60

Введение

1. По приглашению правительства Грузии Представитель Генерального секретаря по вопросу о внутренних перемещенных лицах г-н Франсис М. Денг находился с миссией в Грузии с 13 по 17 мая 2000 года. Представителя сопровождала сотрудник по правам человека, выполняющая свой мандат в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) г-жа Эрин Муни. В состав делегации входила также младший сотрудник по гуманитарной деятельности Управления по координации гуманитарной деятельности (УКГД) г-жа Алегра Байоки, оказывавшая в ходе миссии необходимую помощь.
2. Эта миссия преследовала четыре цели. Во-первых, изучить на основе информации из первых рук ситуацию, касающуюся процессов перемещения внутри страны, и нынешние условия внутренних перемещенных лиц. Во-вторых, разобраться в проблемах, препятствующих долговременным решениям положения перемещенных лиц семь-девять лет спустя после произошедшего перемещения. В-третьих, в рамках диалога с правительством и другими органами власти, международными учреждениями, неправительственными организациями, другими соответствующими органами и самими перемещенными внутри страны лицами изучить возможности решения таких проблем. Наконец, на основе результатов, полученных в этих трех областях, рекомендовать меры по обеспечению более эффективных решений.
3. В Тбилиси Представителя принял Его Превосходительство Президент Эдуард Шеварднадзе, министр иностранных дел, министр по делам беженцев и их расселению, заместитель спикера парламента и Председатель Абхазского правительства в изгнании. Он также встретился с представителями Организации Объединенных Наций и других международных гуманитарных учреждений и учреждений по вопросам прав человека и развития, местных неправительственных организаций (НПО) и членами гражданского общества, представителями донорских организаций и дипломатического сообщества, включая группу стран (Германия, Российская Федерация, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Франция), являющихся "друзьями Генерального секретаря по вопросу о Грузии".
4. Программа включала поездки на места в Цхинвали, Цхалтубо, Кутаиси, Зугдиди, Цаиши, Ингири и Сухуми, в ходе которых состоялись встречи с местными органами власти, международными учреждениями, НПО, представителями гражданского общества и внутренними перемещенными лицами, в том числе с группами женщин. В Цхинвали и Сухуми Представитель встретился с органами власти де-факто этих районов, а в Сухуми - с Миссией Организации Объединенных Наций по наблюдению в Грузии.

5. В своем диалоге на этих различных встречах Представитель использовал Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2). Следует напомнить, что в этих Руководящих принципах изложены права перемещенных внутри страны лиц на всех этапах перемещения. В них предусматривается защита от произвольных перемещений, защита и оказание помощи в ходе перемещений, а также безопасное и достойное возвращение или расселение и реинтеграция. Принципы, представленные Комиссии по правам человека в 1998 году, пользуются с тех пор значительной международной репутацией и авторитетом и широко распространяются и применяются во всем мире. Комиссия по правам человека и Генеральная Ассамблея приветствовали факт использования Представителем этих принципов в его диалоге с правительствами, межправительственными и неправительственными организациями и просили его продолжать эти усилия в данном направлении.
6. В Грузии Руководящие принципы получили самую широкую поддержку и в настоящее время активно пропагандируются в качестве полезного инструмента защиты внутренних прав перемещенных лиц. Представитель с удовлетворением отметил, что Принципы хорошо известны в среде правительственных должностных лиц, местных НПО и представителей международного сообщества и широко признаются в качестве полезной основы для диалога по вопросу о положении внутренних перемещенных лиц в Грузии. Министр иностранных дел предложил, чтобы Руководящие принципы "постепенно приобрели обязательный характер".
7. Руководящие принципы были переведены на грузинский язык Грузинской ассоциацией молодых юристов (ГАМЮ) при поддержке со стороны Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и изданы УКГД в виде брошюры, распространяемой по всей стране. В ходе миссии Представителя Отделение Организации Объединенных Наций по правам человека в Абхазии, Грузия, также согласилось содействовать переводу принципов на абхазский язык в рамках своей программы перевода и распространения международных норм и принципов в области прав человека.
8. Миссия Представителя состоялась после его участия в работе семинара по вопросу о перемещении внутри страны на Южном Кавказе, проходившем в Тбилиси с 10 по 12 мая. Семинар был организован Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ/БДИПЧ), проектом института Бруккинга по вопросу о перемещении внутри страны (содиректором которого является Представитель) и Норвежским советом по делам беженцев. Среди его

участников фигурировали представители правительства Грузии, Армении и Азербайджана, а также представители международных организаций и международных и местных НПО, занимающихся вопросами перемещения внутри страны. Участники семинара приветствовали Руководящие принципы в качестве полезного подтверждения "жесткости" международного права, а также в качестве инструмента, обеспечивающего четкое руководство к действию в тех случаях, когда положения существующего международного права являются крайне неопределенными. Резюме доклада семинара воспроизводится в документе E/CN.4/2001/5/Add.2.

9. Представитель выражает свою признательность правительству Грузии за приглашение посетить страну и благодарность различным должностным лицам правительства и других органов власти, представителям международных организаций, НПО и членам дипломатического сообщества, встретившимся с делегацией миссии и поделившимися своим мнением о сложившейся ситуации. Особую признательность он выражает отделению Резидента/Координатора по гуманитарным вопросам и отделению УКГД в Грузии за их помощь в организации и активное участие в программе миссии.

10. Настоящий доклад состоит из шести разделов. Предыстория вопроса в первом разделе открывается кратким обзором ситуации в области перемещения внутри страны. Во втором разделе кратко обрисовывается нынешнее положение перемещенных лиц. В третьем разделе анализируются наметившиеся в настоящее время возможности долговременного урегулирования ситуации перемещенных внутри страны лиц и определяются препятствия, которые необходимо преодолеть. В четвертом разделе внимание уделяется последним тенденциям в национальном и международном подходе к улучшению положения внутренних перемещенных лиц таким образом, чтобы лучше подготовить их к долговременным решениям, касающимся их дальнейшей судьбы. После краткого заключения в пятом разделе следует раздел XI, в котором приводится ряд рекомендаций в отношении активизации национальных, местных и международных действий, направленных на решение проблемы внутреннего перемещения в Грузии.

I. ОБЗОР СИТУАЦИИ В ОБЛАСТИ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ

11. По данным правительства и НПО, в настоящее время в Грузии из населения численностью чуть более 5 млн. человек около 280 000 составляют внутренние перемещенные лица, покинувшие обжитые места в результате вооруженного конфликта¹. Такое перемещение фактически является результатом двух отдельных вооруженных конфликтов в различных регионах страны: в Абхазии и Южной Осетии (известной так же, как район Цхинвали). Подавляющее большинство этих внутренних перемещенных

лиц - порядка 266 000 человек - составляют этнические грузины из Абхазии, в то время как остальные были перемещены в результате конфликта в Южной Осетии.

12. Кроме того, по данным правительства, около 20 000 человек стали внутренними перемещенными лицами в результате стихийных бедствий, в частности наводнений, землетрясения и оползней, которые произошли в районах Сванетии и Аджарии в период 1987-1989 годов². Хотя в ходе миссии эта группа внутренних перемещенных лиц упоминалась не часто, их положение обрисовали президент страны и министр по делам беженцев и расселению, каждый из которых призвал международное сообщество оказать помощь в предоставлении им крова, необходимого для обеспечения долговременных решений.

13. И все же предметом основного внимания миссии, причем не только Представителя, но и его различных собеседников, были лица, перемещенные в результате конфликта. По каждой из кризисных ситуаций в области перемещения в результате конфликта ниже приводятся краткая историческая справка и обзор нынешней ситуации.

А. Конфликт в Абхазии

14. Как отмечалось выше, большинство из почти 266 000 лиц, перемещенных внутри Грузии, составляют этнические грузины из Абхазии (см. прилагаемую карту). В 1931 году Абхазии был предоставлен статус автономной республики в составе Грузинской Социалистической Республики, после чего в этот регион эмигрировало большое количество неабхазцев, прежде всего этнических грузин. Распад Советского Союза в 1991 году и последующее обретение независимости Грузией проходили в обстановке серьезной политической напряженности и подъема националистических настроений среди этнических грузин и абхазцев. В августе 1992 года, когда разгорелся конфликт, абхазский парламент стал предпринимать попытки добиться политической и культурной автономии от Грузии; фактически абхазское руководство объявило Абхазию независимым государством. Стороны конфликта образуют, с одной стороны, войска центрального правительства, полувоенные формирования и добровольцы, а с другой - абхазские нерегулярные силы, добровольцы и наемники, поддерживаемые российскими вооруженными силами³.

15. Демографические интересы, игравшие центральную роль в конфликте, стали решающим фактором, определившим характер перемещения, которое имело ярко выраженную этническую окраску и фактически привело к перемещению всего этнического грузинского населения из Абхазии. До конфликта этнические грузины составляли приблизительно 46% населения Абхазии по сравнению с 17% этнических

абхазцев. Около одной трети перемещенных внутри страны лиц происходят из Гальского района в южной части Абхазии (отделенной от собственно Грузии рекой Ингури), где этнические грузины составляли более 85% довоенного населения. Результатом первых нескольких лет конфликта в период 1992-1994 годов стало перемещение из Абхазии около 300 000 человек. В подавляющем большинстве это были этнические грузины, хотя несколько тысяч человек принадлежали к другим этническим группам, и, таким образом, в число перемещенных лиц вошли, в частности, евреи, украинцы, греки, абхазцы, армяне и русские. Характерной чертой этого перемещения были серьезные нарушения международного законодательства в области прав человека и международного гуманитарного права, в том числе казни без суда, пытки, изнасилования, грабежи, поджоги домов и квартир, изгнания и насильственные выселения, осуществлявшиеся преимущественно по этническим мотивам, при этом каждая сторона в конфликте обвиняла другую в проведении "этнической чистки" в районах, находящихся под ее контролем⁴. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) неоднократно осуждала это перемещение, называя его "этнической чисткой", приводящей в Абхазии, Грузия, к массовому уничтожению и насильственному изгнанию преимущественно грузинского населения"⁵. Резкий демографический сдвиг в пользу абхазцев, вызванный перемещением этнического грузинского населения, стал главным решающим фактором противодействия абхазских властей возвращению сколь-нибудь значительного числа перемещенных лиц грузинской национальности.

16. Хотя соглашение о прекращении огня, соблюдаемое главным образом вдоль реки Ингури, действует с мая 1994 года, конфликт до сих пор не нашел политического решения. Тем не менее за годы, прошедшие с момента объявления о прекращении огня, порядка 50 000-70 000 перемещенных этнических грузин возвратились в Абхазию, преимущественно в Гальский район. Хотя соглашение 1994 года между конфликтующими сторонами и предусматривало организованное возвращение перемещенных лиц под эгидой УВКБ⁶, ряд его положений оказались проблематичными, в частности положение о таможенной очистке, введенное абхазскими властями⁷. В результате в большинстве случаев возвращение беженцев происходило за пределами организованного процесса. Так или иначе перемещенные лица возвращались в нелегкие и небезопасные условия, обнаруживали свои дома и собственность либо уничтоженными, либо серьезно поврежденными и нередко становились объектом преследования, запугивания и угроз физической расправой со стороны абхазской милиции. В середине марта 1995 года произошел серьезный инцидент, когда около 200 возвратившихся в Гальский район грузин были арестованы абхазской милицией, а затем 20 из них, преимущественно мужчины призывного возраста, были убиты⁸.

17. В мае 1998 года нестабильное положение в Гали вылилось в открытый конфликт между абхазскими силами и грузинскими вооруженными группами. Действия абхазской милиции в южной части Гальского района сопровождались массовыми разрушениями: на своем пути они сжигали деревни, в результате уничтожив около 1 400 домов, совершали грабежи, убивали скот, разрушали инфраструктуру и вновь вытеснили почти всех грузинских репатриантов, а также несколько тысяч человек, главным образом престарелых, которые оставались там во время первого этапа конфликта⁹. Около 40 000 человек были перемещены буквально в течение нескольких дней. Как представляется, главной целью этих действий было перемещение населения; Совет Безопасности, среди прочего, осудил "умышленное разрушение домов абхазскими силами, мотив которого, по-видимому, состоит в том, чтобы изгнать людей из родных мест"¹⁰.

18. С тех пор случаев массового возвращения отмечено не было. Некоторые перемещенные лица, разместившиеся в непосредственной близости от Абхазии, иногда приезжают из самой Грузии в южную часть Гали, особенно во время посевной и в период уборки урожая. Однако массового долговременного возвращения так и не произошло ввиду сохраняющейся нестабильности и так и не достигнутого урегулирования конфликта.

19. Одним из аспектов кризисной ситуации в области перемещения населения, который следует особо отметить, является то, что политические представители этнических грузин в абхазском парламенте, которые были перемещены из Абхазии вместе со всем этническим грузинским населением, после перемещения в саму Грузию восстановили свои полномочия, образовав Абхазское правительство в изгнании. Полномочия этой группы политиков, последний раз избранных в 1991 году, по-прежнему признаются правительством Грузии, от которого они получают средства, используемые для создания параллельных структур и служб для перемещенных лиц в области здравоохранения, образования и культуры, а также для поддержания значительного оборонного потенциала.

В. Грузино-осетинский конфликт

20. Кризисной ситуации в области перемещения в Абхазии предшествовала другая ситуация, связанная с перемещением населения, которая была обусловлена вооруженным конфликтом в Южной Осетии, бывшем автономном регионе на севере центральной части Грузии. Конфликт, впоследствии охвативший всю территорию самой Грузии, характеризовался нарушениями прав человека по этническим мотивам и международного гуманитарного права¹¹, и в самый его разгар в 1991 и 1992 годах было перемещено около 60 000 человек. Из этого числа порядка 10 000 человек были этническими грузинами,

которые в основном бежали из Южной Осетии в подконтрольные правительству районы Грузии. Остальные 50 000 перемещенных лиц были этническими осетинами из Южной Осетии и из самой Грузии. Из них около 5 000 человек оставались в пределах Южной Осетии, где к ним присоединились еще 5 000 этнических осетин из самой Грузии, в результате чего общая численность перемещенных внутри страны осетин составила 10 000 человек, а численность всех перемещенных внутри страны лиц - 20 000 человек. Остальные, т.е. порядка 40 000 осетин, бежали из Южной Осетии (около 10 000 человек) и из самой Грузии (приблизительно 30 000 человек) в Республику Северная Осетия в Российской Федерации, став беженцами. Наплыв беженцев в Северную Осетию способствовал в свою очередь назреванию кризисной ситуации внутри Российской Федерации, обусловленной тем, что этнические ингуши переместились из Пригородного района Северной Осетии в соседнюю Республику Ингушетия¹².

21. Следует отметить, что цифры, касающиеся перемещения, связанного с грузино-осетинским конфликтом, носят чисто оценочный характер с учетом того факта, что точная регистрация перемещенных лиц никогда не производилась. Сегодня в оценочных данных об остающихся перемещенных лицах и беженцах по-прежнему нет ясности: обе стороны дают противоречивые цифры. УВКБ считает, что около 6 000 из 10 000 этнических грузин, являющихся внутренними перемещенными лицами, остаются в самой Грузии; 1 000 из 10 000 этнических осетин, относящихся к числу внутренних перемещенных лиц, остаются в Южной Осетии; а 23 500 осетинских беженцев - в Северной Осетии и на Северном Кавказе.

II. НЫНЕШНЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ВНУТРЕННИХ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

22. Около 55% нынешнего контингента перемещенных внутри Грузии лиц составляют женщины, 36% - дети, а 11,5% - лица в возрасте старше 63 лет.

23. Что касается их размещения, то около 42% внутренних перемещенных лиц проживают в Самегрело, прилегающем к Абхазии районе за рекой Ингури. Другие крупные скопления находятся в столице, городе Тбилиси, где проживает около одной трети внутренних перемещенных лиц (порядка 88 000 человек), и в Имерети, где находится приблизительно 13% таких лиц. Остальная часть перемещенных лиц сосредоточена в других местах, в том числе в Южной Осетии¹³.

24. Хотя предпринятые Представителем поездки не позволяют сделать комплексный страновой обзор условий внутренних перемещенных лиц и они не предназначались для этого, на основе собранной информации, проведенных консультаций и итогов поездок на

места стало возможным дать общую картину условий внутренних перемещенных лиц, которые по ряду моментов вызывают озабоченность.

А. Жилье

25. Как нередко случается, в начальный период перемещения большое число перемещенных лиц находят временное пристанище в принадлежащих государству домах, например в школах. Однако в течение семи-девяти лет около 40% перемещенных лиц, т.е. около 112 000 человек, проживают в центрах коллективного размещения (подобие общежитий, где проживают 10 и более внутренних перемещенных лиц). После принятых несколько лет назад мер по переселению перемещенных лиц из школ с целью предоставления им более подходящего жилья и возобновления нормального функционирования системы образования в настоящее время центрами коллективного размещения стали главным образом бывшие гостиницы, санатории и больницы. Представителю сообщили об одном случае, когда на бывшем заводе проживали 100 семей. Миссия посетила центры коллективного размещения в Цхинвали (Южная Осетия), а также в Цхалтубо и Ингири, где внутренние перемещенные лица живут уже порядка семи-девяти лет.

26. Шестьдесят процентов внутренних перемещенных лиц живут в частном секторе. Хотя некоторые из них и имеют финансовые средства для независимого обустройства, большинство беженцев, проживающих в частном секторе, делят занимаемую площадь с принимающими семьями, члены которых нередко являются их родственниками или давними знакомыми. Широкое гостеприимство принимающих семей заслуживает всяческой похвалы, особенно с учетом того нелегкого экономического положения, в котором пребывает все население Грузии в целом. Такая щедрость, однако, начинает давать сбои: по некоторым данным, имеются случаи выселения внутренних перемещенных лиц из домов принимающих семей. Это свидетельствует о необходимости предоставления поддержки принимающим семьям, с тем чтобы облегчить то бремя, которое связано с многолетним проживанием в их домах внутренних перемещенных лиц.

27. Хотя сотрудники миссии не посещали перемещенных лиц, проживающих в частном секторе, где условия зависят от материального положения принимающей семьи, считается, что они находятся в лучшем положении, чем те, которые проживают в центрах коллективного размещения в менее благоприятных условиях. Обзор жилищных условий внутренних перемещенных лиц, проживающих в частном секторе, по сравнению с условиями в центрах коллективного размещения был проведен в 2000 году.

28. Ряд проблем в различных центрах коллективного размещения, которые посетила миссия, имеют общий характер. Эти проблемы вызваны главным образом тем фактом, что здания, выделенные под такие центры, никогда не предназначались для совместного проживания. Даже гостиницы или санатории, в номерах которых теперь проживают целые семьи, предназначались для временного пребывания одного или двух человек. Живут в них в условиях тесноты и перенаселенности: в среднем на основных жителей приходится почти в пять раз больше жилой площади, чем на внутренних перемещенных лиц, проживающих в центрах коллективного размещения¹⁴. В больницах внутренние перемещенные семьи живут в тесноте в пустующих помещениях в окружении больных людей, лежащих в соседних палатах.

29. Если говорить о жилом состоянии домов, то проведенный в 1999 году обзор 757 центров коллективного размещения по всей Грузии, за исключением Абхазии и Северной Осетии, показал, что примерно половина зданий находится в полуаварийном или аварийном состоянии, а треть нуждается в профилактическом ремонте¹⁵. Кровля, канализационная система и остекление нуждаются в срочном ремонте для утепления домов и снижения опасности простудных и иных заболеваний. Системы электроснабжения нуждаются в первоочередном ремонте. Системы водоснабжения, не рассчитанные на столь активную эксплуатацию, перегружены и тоже требуют ремонта. Оборудование и мебель в бывших гостиницах, где проживают перемещенные лица, в большинстве случаев разграблены.

30. По имеющимся сведениям, условия в сельских районах еще хуже, чем в городах и поселках. Представителю рассказали о случае проживания 100 семей на бывшем камнедробильном предприятии в крайне запыленном помещении без окон. Было отмечено, что этот пример является ярким свидетельством условий проживания беженцев в отдаленных районах, которым уделяется мало внимания и оказывается мало помощи.

31. Что касается решения этих проблем, то перемещенные внутри страны лица нередко говорили Представителю, что они были бы готовы сделать ремонт сами, если бы им предоставили необходимые материалы и инструменты. Некоторая помощь начала оказываться для улучшения базовых услуг. Так, Международный комитет спасения (МКС) предложил программу по улучшению состояния санитарно-технического оборудования, однако для того, чтобы в центрах коллективного размещения были созданы надлежащие условия проживания, сделать предстоит еще немало.

32. Ввиду этих неблагоприятных условий неизбежно возникает вопрос о переселении перемещенных лиц в альтернативные, более подходящие жилища. Реакция внутренних беженцев из Абхазии на это предложение была более чем откровенной. Неоднократно

они твердо отвечали, что предпочли бы остаться там, где живут сейчас, до тех пор, пока не возникнет возможность вернуться домой. Таким образом очевидно, что перемещенные лица боятся того, что переселение в альтернативное, более комфортабельное жилье каким-либо образом помешает достижению их конечной цели - возвращению. Такие опасения глубоко укоренились и, видимо, возникли в начальный период кризиса, когда предпринимались усилия по переселению беженцев из местных школ с целью улучшения их жилищных условий и создания возможностей для возобновления работы школ. Для перемещенных лиц, наивно надевавшихся, что их возвращение - это вопрос нескольких дней или недель, переезд на альтернативное место жительства обеспечивал тем самым определенную стабильность их положения, на которую весьма нелегко было согласиться.

33. Как показал опрос перемещенных лиц в центрах коллективного размещения, они явно заинтересованы в улучшении условий жизни. Однако для переселения в альтернативное жилье им необходимо преодолеть огромный психологический барьер. Некоторые наблюдатели предполагают, что такие опасения могут отчасти объясняться влиянием представителей политических групп, которые сами являются перемещенными лицами и которые настроены на возвращение и на получение обратно территории, утраченной в ходе конфликта. Именно это может объяснить неизменность реакции на подобный вопрос со стороны различных групп перемещенных лиц и категоричность ответа. Давление со стороны этих политических сил распространяется и на центральное правительство, влияя на его политику в отношении дальнейшей судьбы перемещенных лиц.

В. Самообеспечение, занятость и приносящая доход деятельность

34. Затянувшийся характер беженского кризиса в Грузии и отсутствие конкретных решений, направленных на урегулирование лежащих в их основе конфликтов обусловили возникновение так называемой "донорской усталости", приведшей к прекращению международного финансирования базовых программ гуманитарной помощи, предоставляющих такие основные виды помощи, как, например, продовольствие. Вместе с тем, хотя все внутренние перемещенные лица и должны получать ежемесячное пособие в размере 12 лари (около 5 долл. США), даже правительственные чиновники признали, что выплачивается оно нерегулярно. На момент пребывания миссии в мае 2000 года внутренние перемещенные лица не получали пособия с декабря 1999 года. Месяц спустя после отъезда миссии перемещенные лица организовали ряд демонстраций с требованием выплаты пособия, некоторые из которых были разогнаны с применением силы¹⁶. Даже когда пособие выплачивается, беженцы вынуждены дополнять его за счет других источников дохода, с тем чтобы просто выжить и приблизиться к абсолютной черте бедности, составляющей 52 лари на взрослого человека в месяц, которая была определена

Всемирным банком и ниже которой проживает 11% населения Грузии. Одна продовольственная корзина "минимального выживания" обходится в 40 лари в месяц на взрослого человека¹⁷. В этих обстоятельствах бремя самообеспечения все больше ложится на самих внутренних перемещенных лиц. В то же время достичь такой самообеспеченности крайне трудно, в том числе и по причине правительственной политики.

35. Тяжелое экономическое положение в стране, в значительной степени ассоциируемое с резким переходом к рыночной экономике и подрывом этого процесса в результате конфликта, означает, что возможности трудоустройства и получения дохода остаются довольно ограниченными. Это касается как основного населения, так и внутренних перемещенных лиц. Обследование, проведенное Фондом "Спасите детей" (ФСД), показало, что и внутренние перемещенные лица, и основное население представили приблизительно одинаковые сведения о размере среднего денежного дохода за период обзора (январь 2000 года). Однако основное население по сравнению с беженцами представило данные о значительно более высоком уровне дохода, полученного из неденежных источников.

36. Доступ к земле является основным решающим фактором такого различия. Всемирный банк в докладе о нищете и распределении доходов в Грузии выделил земельную собственность в качестве важнейшего фактора, определяющего уровень достатка в сельских районах, отметив, что "лишенные земли домашние хозяйства подвержены большему риску обнищания, чем домашние хозяйства, владеющие более чем одним гектаром земли"¹⁸. Вместе с тем, согласно грузинскому законодательству, внутренние перемещенные лица не имеют права владеть землей, не будучи зарегистрированы в качестве постоянных жителей в месте убежища, что в свою очередь может повлечь за собой (в законодательстве нет ясности на этот счет) утрату статуса внутреннего перемещенного лица и связанных с этим привилегий¹⁹. По имеющимся сведениям, перемещенные внутри страны лица опасаются, что в этом случае они утратят право на возвращение. Такое опасение, разумеется, является необоснованным, поскольку как граждане они будут обладать правом на свободу передвижения и выбор места жительства. Предполагается, что подобные представления, возможно, насаждаются теми элементами в политическом руководстве, которые настроены на возвращение и обеспокоены тем, что привязанность к земле в буквальном смысле закрепит перемещенных лиц на их нынешнем месте жительства и подорвет их настрой на возвращение. По этим же причинам те внутренние перемещенные лица, которые имеют средства на покупку земли или жилья, по сведениям, стараются делать это тайно, в обход обычной юридической процедуры.

37. Поскольку многие перемещенные лица не имеют финансовых средств для приобретения земли, им по меньшей мере следует дать возможность арендовать землю или каким-либо иным образом иметь доступ к участкам земли. В соответствии с Законом о внутренних перемещенных лицах местные органы власти обязаны предоставлять таким лицам участки земли во временное пользование. Некоторые региональные органы власти подтвердили, что они действительно предоставляют возможность пользоваться участками земли на временной основе. Однако внутренние перемещенные лица указали на проблемы коррупции, отметив, что, если они, испрашивая земельный участок, не заплатят за "дополнительные расходы", они либо не получают землю, либо получают ее такого плохого качества и так далеко от их места жительства, что не будет никакого смысла пользоваться ею²⁰.

38. Земледелие - это как раз профессия многих внутренних перемещенных лиц, поскольку многие из них до своего перемещения занимались сельским хозяйством. Возобновление такой деятельности позволило бы таким лицам выращивать пищевые культуры и, таким образом, кормить свои семьи, а при наличии излишков продовольствия - продавать их и получать прибыль для удовлетворения своих потребностей и в целом для улучшения материального положения своих домашних хозяйств.

39. Что касается доступа к земле, то Всемирный банк пришел к выводу о том, что наличие домашнего скота в сельских домашних хозяйствах сокращает риск их обнищания²¹. Под домашним скотом подразумеваются различные виды животных, такие, как свиньи, коровы и куры. Недавнее обследование, проведенное Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК), показало, что скот имеется в 47% местных домашних хозяйств, в то время как для хозяйств внутренних перемещенных лиц такой показатель составляет лишь 9%. Шансов на владение домашним скотом у местных домашних хозяйств почти в девять раз больше, чем у внутренних перемещенных лиц²².

40. С учетом ограниченного доступа к земле и незначительного поголовья домашнего скота внутренние перемещенные лица вынуждены использовать эти ресурсы только для удовлетворения своих самых насущных потребностей. Все обследованные перемещенные внутри страны лица, имеющие домашний скот или доступ к земле, сообщили, что они используют их только для внутреннего потребления²³. В этой связи очевидна необходимость в предоставлении помощи не только для обеспечения продовольственной безопасности, но и для создания возможностей получения дохода на основе сельскохозяйственного производства.

41. Программа сельскохозяйственных кооперативов, осуществляемая под руководством организации "Борьба с голодом" (БСГ), является хорошим примером путей достижения этого. В деревне Цаиши в пригороде Зугдиди сотрудники миссии имели возможность посетить два из восьми кооперативов, организованных БСГ в районе Самегрело. Общая численность членов всех кооперативов составляет 800 человек (по 100 человек в каждом), из которых 60% являются внутренними перемещенными лицами, а 40% - представителями местного населения, отобранными из числа лиц, находящихся в уязвимом положении. Для того чтобы, в частности, оказать поддержку женщинам - главам домашних хозяйств, женщины должны составлять как минимум 25% от всех бенефициаров. Задачи данной программы состоят в обеспечении продовольственной безопасности путем гарантированных поставок основных продуктов питания бенефициара, а затем - в поддержке приносящего доход сельскохозяйственного производства путем продажи излишков земледелия и скотоводства. Предоставляемая БСГ финансовая и материальная поддержка должна постепенно сокращаться, в то время как вклад бенефициаров, наоборот, должен возрастать, с тем чтобы к концу третьего года достичь полной самообеспеченности. Государственную землю у местных органов власти арендует БСГ, которая, выплачивая аренду за первый год, надеется, что члены кооперативов будут сами вносить арендную плату начиная со второго года, используя для этого доходы, полученные от производства за первый год. Таким образом, другая цель программы состоит в том, чтобы создать условия для легального доступа бенефициаров к земле путем передачи им организацией БСГ обязательств по аренде, срок которой составляет пять лет.

42. Несмотря на эти временные рамки, БСГ отметила, что большинство внутренних перемещенных лиц, участвующих в этой программе, по-прежнему планируют вернуться домой. Это желание ясно высказывалось беженцами, с которыми делегация встречалась в кооперативах. Таким образом, представляется, что, когда речь заходит о самообеспечении и получении дохода, никакого психологического барьера не возникает, как и в случае обсуждения вопроса о переселении из центров коллективного размещения (где живут большинство членов кооператива). Т.е. люди либо осознали невозможность безопасного возвращения домой в ближайшем будущем и необходимость на это время заняться трудовой деятельностью, либо вынашивают другие долгосрочные планы.

43. Совершенно очевидно, что кооперативная программа БСГ работает во благо внутренних беженцев и вполне могла бы быть увеличена и расширена. Поэтому, когда во время проведения миссии стало известно, что финансирование программы БСГ со стороны Гуманитарного управления Европейского сообщества (ГУЕС) будет резко сокращено, в этой связи была выражена обеспокоенность. Эта и подобные ей программы заслуживают активной поддержки. Будучи крайне необходимыми для перехода от

"получения чрезвычайной помощи к развитию", они дают перемещенным лицам и другим гражданам, в течение многих лет зависящих от гуманитарной помощи, возможность возобновить трудовую деятельность.

44. Помимо ограниченного доступа к земле и незначительного поголовья домашнего скота, МФКК в своем обзоре также отметила, что у местных домашних хозяйств имеется в пять раз больше возможностей, чем у внутренних перемещенных лиц, иметь в своей собственности автомобиль, автофургон или грузовик, которые могут использоваться в хозяйстве и, таким образом, стать источником дохода²⁴.

45. Что касается возможности трудоустройства перемещенных лиц, то они осложнены общим экономическим положением всей страны: общенациональный уровень безработицы составляет 26%. Но даже при этом было отмечено, что перемещенные внутри страны лица могут приобретать профессиональные навыки, а также получать информацию о новых возможностях в области трудоустройства, которые получили распространение при переходе к рыночной экономике, процессе, который в основном совпал с периодом их перемещения и безработицы. Программы "Продовольствие за труд", осуществляемые Мировой продовольственной программой, предоставляют средства как для удовлетворения потребностей в продовольствии, так и для вовлечения перемещенных лиц в производственную деятельность. Другой важной инициативой является программа профессиональной подготовки, руководимая Международным комитетом спасения (МКС) в Зугдиди, который посетил Представитель. Эта программа предусматривает изучение языков, обучение навыкам работы на компьютере и таким ремеслам, как плотничье дело. Кроме того, по завершении обучения учащиеся получают помощь в установлении контактов с предполагаемыми работодателями.

46. В отдельных случаях работодатели сами являются внутренними перемещенными лицами. Так, миссия посетила предприятие по производству чая, принадлежащее одному из внутренних беженцев, который перевел свой бизнес из Сухуми, Абхазия, в Цхалтубо, район Имерети. Владелец предпринял особые усилия для найма перемещенных внутри страны лиц, которые составляют 80% работников фабрики и 50% работающих на плантации. Кроме того, было организовано автобусное сообщение для работников из удаленных общинных центров.

47. Необходимо и развитие новых направлений предпринимательства. Важную поддержку в этой связи оказывает программа "бизнес-инкубаторов", руководимая МКС в Зугдиди, вместе с вышеупомянутой программой профессиональной подготовки МКС. Программа обеспечивает физические места для развития малого бизнеса с ресурсным центром и доступом к бизнес-услугам, экспертным и консультативным услугам, а также

программу кредитования. Хотя ни программа "бизнес-инкубаторов", ни программа профессиональной подготовки не ориентированы непосредственно на внутренних перемещенных лиц, последним активно предлагается в них участвовать, а в центрах коллективного размещения распространяется информация об этих программах. Следует добавить, что среди критериев для принятия в программу предприятий фигурирует обязательство нанимать определенный процент внутренних перемещенных лиц. Другим компонентом программы является проект микрокредитования, около 65% бенефициаров которого являются внутренними перемещенными лицами.

48. Необходимо, чтобы обеспечение поддержки развития малых предприятий и возможности в области микрокредитования были доступны для внутренних перемещенных лиц, как женщин, так и мужчин. Было отмечено, что при отсутствии таких альтернатив молодые женщины вынуждены заниматься проституцией для получения дохода, позволяющего покинуть центры коллективного размещения. Как в Тбилиси, так и в регионах делегация встречалась с членами женских организаций, активно занимающихся пропагандой возможностей занятия предпринимательством для перемещенных внутри страны женщин. Так, развитие малых предприятий является одним из центральных направлений деятельности НПО "Сухуми", созданной в 1997 году перемещенными внутри страны женщинами-специалистами, в которой насчитывается свыше 100 членов. Такие женские организации и их цели - профессиональная подготовка, развитие предпринимательства и кредитная поддержка женщин - заслуживают активной поддержки.

С. Здравоохранение и медицинское обслуживание

49. В сфере здравоохранения внутренние перемещенные лица, как и местное население, сталкиваются с целым рядом проблем как в плане распространения заболеваний, так и с точки зрения доступа к медицинскому обслуживанию. Так, общей проблемой во всей Грузии, а по существу в большинстве стран - членов Содружества Независимых Государств (СНГ) являются расстройства, связанные с йодистой недостаточностью. Обследование 30 000 школьников, проведенное в 1996 году по поручению ЮНИСЕФ, показало наличие йодистой недостаточности у 64% обследованных²⁵. Внутритрунная йодистая недостаточность приводит к серьезному отставанию в умственном развитии и даже к кретинизму будущих детей. Потребление йодированной соли считается самым эффективным способом повышения содержания йода в организме. Однако проведенное МФКК обследование показало, что в большинстве семей как внутренних перемещенных лиц, так и местного населения потребляемая соль была либо нейодированной, либо с недостаточным содержанием йода²⁶.

50. Однако помимо многих общих с основным населением проблем со здоровьем внутренние перемещенные лица в большей степени подвержены и некоторым другим заболеваниям, возникающим в результате их перемещения и связанных с этим обстоятельств. Так, обследование, проведенное Фондом "Спасите детей", показало, что в семьях внутренних перемещенных лиц по сравнению с местным населением отмечается больший процент инвалидов²⁷, что отчасти объясняется увечьями, полученными в ходе конфликта и в период перемещения. Однако результаты обследования также дают основания предполагать, что практически полное отсутствие доступа к медицинскому обслуживанию в ходе конфликта и вскоре после него, низкие доходы, не позволяющие оплачивать медицинские услуги, медикаменты и лечение и, кроме того, плохие жилищные условия являются факторами, объясняющими более высокий уровень физического недомогания у детей внутренних беженцев.

51. Что касается питания, то проведенное МФКК в 1998 году обследование детей внутренних перемещенных лиц в западной части Грузии показало, что, хотя критического недоедания у них не наблюдается, показатель хронического недоедания достаточно высок и он постепенно возрастает²⁸. Это объясняется низким качеством продуктов питания, которые, если и имеют необходимое энергетическое содержание, не содержат достаточного количества протеина и микроэлементов.

52. Что касается доступа к медицинскому обслуживанию, то данные обследований, проведенных правительством и международными НПО, свидетельствуют о том, что основной причиной незначительного числа больных, обращающихся за медицинской помощью среди внутренних перемещенных лиц и местных жителей, даже в случае серьезных заболеваний, является ее стоимость²⁹. Хотя теоретически медицинское обслуживание является бесплатным для всех граждан, на практике все обстоит иначе. Отчасти плата взимается потому, что врачи и сестры зачастую не получают от государства полных окладов. Таким образом, вопрос свободного доступа к медицинским услугам тесно увязан с бюджетными проблемами центрального правительства.

53. В некоторых регионах больницы, непосредственно предназначенные для перемещенных внутри страны лиц, создаются в рамках более крупной программы параллельных услуг, осуществляемой правительством в изгнании с использованием средств центрального правительства. Судя по ответам опрошенных перемещенных лиц, степень использования таких параллельных структур в ущерб официальной государственной системе медицинского обслуживания неодинакова. Большей частью это обусловлено не столько институционализированной дискриминацией - законодательство признает равное право всех граждан на доступ к медицинскому обслуживанию, - сколько близостью таких центров и реальной возможностью оплатить предоставляемые услуги.

Еще одной причиной может быть и то, что обслуживание в больницах, созданных специально для перемещенных лиц, помимо того, что оно бесплатно, отличается более высоким качеством, чем в больницах для местного населения.

54. В важнейшей сфере репродуктивного здоровья Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) сотрудничает с министерством здравоохранения, местными НПО и международными учреждениями для обеспечения того, чтобы внутренние перемещенные лица, как и основное население, имели доступ к информации и услугам, касающимся репродуктивного здоровья. Из 55 региональных центров и пунктов репродуктивного здоровья/планирования семьи, созданных в Грузии с 1996 года, 21 находится в районах массового сосредоточения внутренних перемещенных лиц из Абхазии и Южной Осетии. Противозачаточные средства и консультации по вопросам репродуктивного здоровья предоставляются в таких центрах бесплатно. В конце 1999 и начале 2000 года среди 7 500 женщин в Грузии, включая более 1 800 женщин из числа внутренних перемещенных лиц в центрах коллективного размещения, было проведено обследование репродуктивного здоровья для оценки уровня фертильности, количества аборт, степени использования противозачаточных средств, распространения заболеваний, передающихся половым путем, и случаев насилия в семье, а также для анализа причин этих явлений. При оценке этих показателей предполагается подготовить отдельные таблицы для женщин из числа перемещенных лиц с сопоставлением полученных результатов с данными о местном населении в различных районах Грузии. Доклад об обследовании, работу над которым планировалось завершить к концу 2000 года, должен послужить основой для будущих программ.

D. Образование

55. В Грузии обучение в первых девяти классах обязательно и бесплатно. Для продолжения обучения 70% учащихся обязаны вносить плату в размере 10-15 лари в месяц, в то время как остальные ученики, отбираемые на основе успеваемости, от платы за образование освобождаются. Как и в упомянутом выше сопоставлении с системой альтернативного обслуживания, процент детей и подростков из числа внутренних перемещенных лиц, посещающих государственные школы, по сравнению со школами, созданными правительством в изгнании, варьируется, при этом большинство опрошенных ответили, что учиться в государственных школах их детям никто не препятствует. Там же, где происходит обратное, ЮНИСЕФ сообщил делегации, что он работает с властями с целью содействия созданию общедоступной системы образования, обеспечивающей интеграцию детей внутренних перемещенных лиц в обычную систему образования.

56. Вместе с тем нехватка школьных принадлежностей, одежды и обуви была упомянута в числе факторов, препятствующих посещению школы детьми перемещенных лиц. По словам жителя одного из центров коллективного размещения, эти факторы касаются лишь половины из 400 живущих там детей внутренних перемещенных лиц, которые регулярно посещают школу. Учитывая то, что образование является важнейшим элементом развития как ребенка, так и самой страны, следует предоставить помощь для обеспечения того, чтобы дети имели все необходимое для продолжения учебы.

57. Многие дети внутренних перемещенных лиц не посещают школу в силу того, что необходимость оказания материальной помощи родителям вынуждает их попрошайничать или даже добывать деньги преступным путем. Создание приносящих доход видов деятельности для их родителей, таким образом, является важнейшим элементом для обеспечения образования детей и создания для них благоприятных экономических перспектив в будущем.

58. Для внутренних перемещенных лиц из Абхазии образование - особо важный вопрос, который требует решения в качестве одного из предварительных условий возвращения (см. пункты 80-81 ниже).

Е. Участие в политической жизни

59. Право на участие в политической жизни является одной из сфер, где внутренние перемещенные лица, независимо от их местожительства и материального состояния, находятся в наиболее неблагоприятном по сравнению с остальным населением положении. Более того, такая дискриминация оговорена законом.

60. Парламент Грузии избирается по смешанной избирательной схеме, в соответствии с которой 150 его членов избираются по пропорциональной системе с использованием общенациональных партийных списков, а остальные 85 членов - на основе мажоритарной системы в рамках всеобщего, равного и прямого избирательного права. В Законе 1995 года о выборах в статье 33 (1), касающейся составления списков избирателей, говорится, что "насильственно перемещенные лица включаются в списки избирателей в соответствии с их нынешним местом жительства. Отдельный список составляется для перемещенных лиц, которые не участвуют в выборах, организуемых по мажоритарной системе в одномандатных округах". На практике это положение означает, что внутренним перемещенным лицам разрешается голосовать только за общенациональный список, но не за представителя в парламенте округа, в котором они в настоящее время живут. В последнем случае предусмотрено положение, продлевающее мандат восьми депутатов из Абхазии (приступивших к исполнению своих обязанностей в 1991 году) до тех пор, пока

выборы не будут проведены в Абхазии после массового и устойчивого возвращения перемещенных лиц. Два парламентских места для Южной Осетии остаются вакантными³⁰.

61. Внутренним перемещенным лицам отказывают и в праве голосовать на муниципальных выборах в округе, где они в настоящее время проживают. Этот вопрос УВКПЧ поднимает в правительстве Грузии начиная с 1998 года.

62. В Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны четко подтверждается право таких лиц на участие в политической жизни. В Руководящем принципе 22.1 (d) говорится, что "[п]еремещенные внутри страны лица... не подлежат какой бы то ни было дискриминации вследствие их перемещения при пользовании... правом голосовать и участвовать в ведении государственных и общественных дел, включая право доступа к средствам, необходимым для осуществления этого права". Кроме того, этот принцип должен увязываться с Принципом 1.1, который подтверждает, что "перемещенные внутри страны лица пользуются, на основе полного равенства, теми же предусмотренными международным правом и национальным законодательством правами и свободами, которыми пользуются остальные лица в их стране. Они не должны подвергаться дискриминации при осуществлении любых прав и свобод на том основании, что они являются перемещенными внутри страны лицами".

63. Учитывая, что Руководящие принципы повторяют существующее международное право, основные международно-правовые положения, отраженные в Принципе 22.1 (d), имеют непосредственное отношение к предмету нашего рассмотрения. В статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится, что каждый гражданин должен иметь право и возможность принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах. Далее эта статья требует, чтобы это право гарантировалось без необоснованных ограничений и без какого бы то ни было различия, перечисленных в статье 2 Пакта, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. В этой связи очевидно, что ситуация внутренних перемещенных лиц, как представляется, не относится к категории различий, на основании которых можно было бы ограничивать права человека или отказывать в их осуществлении³¹. В соответствии со статьей 5 с) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации государства-участники обязуются обеспечить равноправие каждого человека в отношении осуществления права на участие в политической жизни без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения. Что касается регионального уровня, то в статье 3 Первого протокола

к Европейской конвенции о правах человека говорится, что государства-участники "принимают на себя обязательство проводить свободные выборы... при условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление народа в выборе членов органов законодательной власти".

64. Таким образом, положения грузинского Закона о выборах, запрещающие перемещенным внутри страны лицам в полной степени пользоваться своим правом голоса на равной основе с другими гражданами, как представляется, не соответствуют международным и региональным нормам в области прав человека. Сами высокопоставленные правительственные должностные лица на национальном и региональном уровнях, с которыми Представитель затрагивал этот вопрос, признали, что позиция правительства по вопросу об участии в политической жизни перемещенных внутри страны лиц, возможно, ошибочна. Законодательство об участии в выборах необходимо надлежащим образом пересмотреть, с тем чтобы оно соответствовало международным нормам.

65. Отказ в праве на участие в политической жизни, помимо того, что он является нарушением международных норм, придал значимость перемещенным внутри страны лицам, поскольку участие в ведении общественных и государственных дел создает возможности для влияния на их положение и его улучшения. По словам представителя одной из местных НПО, законодательство, ограничивающее участие внутренних перемещенных лиц в выборах, "не позволяет общинам таких лиц выносить свои социальные и экономические проблемы на обсуждение в политических верхах"³². Учитывая, что ответственность за осуществление политики, касающейся перемещенных внутри страны лиц, в значительной степени децентрализована, недопущение таких лиц к участию в местных выборах и в выборах региональных представителей в национальный парламент происходит не без последствий: оно ограничивает способность перемещенных лиц влиять на решения, затрагивающие их жизнь.

66. В ситуациях затянувшегося перемещения, подобных той, которая сложилась в Грузии, предоставление перемещенным внутри страны лицам возможности играть определенную роль в принимающей их общине приобретает особую значимость. Как заметил один из представителей внутренних беженцев, положения, ограничивающие участие перемещенных лиц в местных и региональных выборах "неприемлемы, особенно потому, что мы находимся здесь не несколько дней, а уже несколько лет, и, несмотря на это, чувствуем себя гражданами второго сорта". Руководитель одного из районов высказался примерно в этом же духе, отметив, что в то время, как военнослужащим, расквартированным в районе, не являющемся местом их официальной прописки, разрешено участвовать в местных выборах после двух лет пребывания в этом районе,

перемещенным внутри страны лицам по-прежнему отказывают в этом праве даже после проживания в районе семь-девять лет.

67. Было высказано предположение о том, что вопрос об участии перемещенных лиц в политической жизни манипулируется политическими силами, настроенными на возвращение населения и восстановление территориального контроля над Абхазией. В частности, получило широкое распространение утверждение о том, что они оказывают давление на перемещенных внутри страны лиц, с тем чтобы последние воздержались от требования участвовать в голосовании, заявляя, что в этом случае перемещенные лица потеряют свое право на возвращение. Таким образом, необходимо не только внести поправки в избирательное законодательство, но и разоблачить эту дезинформацию, объясняя внутренним перемещенным лицам, что осуществление их права на всестороннее участие в политической жизни в районах, где они в настоящее время проживают, никоим образом не ущемляет их право на возвращение.

68. Кроме того, для сохранения собственных позиций представители из Абхазии, мандаты которых продлены на неопределенное время, также заинтересованы в том, чтобы внутренние перемещенные лица не участвовали в голосовании. Однако внутренние перемещенные лица начинают сомневаться в их легитимности. Вместе с тем зависимость перемещенных лиц от параллельной системы обслуживания, находящейся в ведении правительства в изгнании, может заставлять их воздерживаться от открытого выражения недовольства и от отстаивания своего права голосовать за местных и региональных представителей. Действительность, таким образом, намного сложнее предположения о том, что перемещенные внутри страны лица просто равнодушны и не хотят бороться за свое право на полноценное участие в политической жизни.

69. По утверждению местных НПО, они предлагали, чтобы внутренние перемещенные лица могли по крайней мере избрать новых представителей, однако правительство ответило на это отказом. Наилучшим способом исправить такую ситуацию был бы пересмотр законодательства о выборах, с тем чтобы перемещенные внутри страны лица имели возможность участвовать в выборах местных и региональных представителей от районов, в которых они в настоящее время проживают. Как отмечалось выше, ряд высших должностных лиц правительства на национальном и региональном уровнях согласились с тем, что нынешняя политика в отношении участия перемещенных лиц в политической жизни требует изменения.

Г. Психическое здоровье

70. Неудивительно, что при таких условиях жизни внутренних перемещенных лиц, о которых говорилось выше, их психическое здоровье также вызывает беспокойство. Условия их жизни действительно крайне тяжелы и требуют особого внимания. Травмы, связанные с перемещением и полученные в ходе конфликта, а также в результате серьезных нарушений прав человека, переполненность центров коллективного размещения, резкие изменения в образе и нормах жизни, обусловленные перемещением (особенно для бывших жителей Абхазии, являвшейся одним из самых богатых районов Грузии), ощущение зависимости, порожденное невозможностью вести полноценную жизнь, бесконечная неопределенность в отношении будущего и осознание того, что ты являешься человеком второго сорта - все это серьезно подрывает психическое здоровье внутренних перемещенных лиц. Местные НПО, непосредственно работающие с перемещенными лицами, нередко упоминают психологические и социальные потребности в качестве одной из важнейших проблем этой категории лиц. Особую беспокойность вызывает пагубное воздействие подобной ситуации на детей.

71. Проявления различных расстройств психического здоровья имеют определенные особенности. Обследование, проведенное Фондом "Спасите детей", обнаружило значительно более высокий показатель депрессии у внутренних перемещенных лиц, проживающих в коммунальных центрах, чем у тех, кто живет в частном секторе. Наибольшую депрессию испытывают люди старшего возраста, за которыми следует молодежь. Местные НПО сообщили, что проблемы с психическим здоровьем заметно обострились после событий мая 1998 года, вновь вынудивших многих репатриантов покинуть обжитые места, что серьезно подорвало надежды тех, кто готовился к окончательному возвращению.

72. Психосоциальные проблемы глубоко травмируют внутренних перемещенных лиц и сказываются на их отношении к жизни. Как отмечалось выше, у перемещенных внутри страны лиц, проживающих в общинных центрах, существует сильный психологический барьер в отношении переселения в более благоприятные жилищные условия из опасения, что такое переселение каким-либо образом может убить их надежду на возвращение. Проблемы с психическим здоровьем воздействуют и на семью: обследование, проведенное ФСД, показало, что процент разводов среди перемещенных внутри страны лиц, в два раза больше, чем среди местного населения.

73. Проблемы с психическим здоровьем среди внутренних перемещенных лиц и то влияние, которое они оказывают на поиск возможностей улучшить их жилищные условия и сохранить семью, ставят вопрос о необходимости осуществления комплексных

программ, направленных на удовлетворение психосоциальных потребностей беженцев. Ряд таких инициатив уже существует. Так, большое внимание удовлетворению психосоциальных потребностей детей внутренних перемещенных лиц уделяется в рамках программы ЮНИСЕФ по подготовке специалистов в области решения психосоциальных проблем детей, а также в рамках общинной программы, осуществляемой под руководством Добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) в сотрудничестве с местными НПО. Вместе с тем высказывалось мнение о том, что количество осуществляемых программ все же недостаточно для решения столь масштабных задач, требующих дополнительной помощи.

74. Также отмечалось, что, как правило, программы сосредоточены в отдельных регионах, особенно в западной части Грузии. Сообщалось, что от психосоциальных травм страдают 86% внутренних перемещенных лиц в Имерети при практическом отсутствии в этом районе соответствующих программ, по сравнению с наличием таких услуг в Самегрело. Такое различие, действительно, отмечалось и не только в связи с услугами по оказанию психосоциальной помощи, но и в связи с помощью перемещенным лицам в целом. Разумеется, в Самегрело сконцентрировано наибольшее число внутренних перемещенных лиц, однако их массовые сосредоточения имеются и в других районах. Кроме того, больше внимания следует уделять положению внутренних перемещенных лиц в Южной Осетии, которые, несмотря на меньшую численность по сравнению с беженцами из Абхазии, также нуждаются в национальной и международной поддержке. Другими словами, для решения этой проблемы необходим комплексный подход. Помимо обеспечения справедливости при решении проблем внутренних перемещенных лиц во всей Грузии, более масштабный, общенациональный подход мог бы содействовать распространению сильного политического регионального влияния на предпринимаемые усилия по облегчению положения внутренних перемещенных лиц из отдельных районов.

III. ПЕРСПЕКТИВЫ ДОЛГОВРЕМЕННЫХ РЕШЕНИЙ

A. Возвращение

75. Среди внутренних перемещенных лиц по-прежнему сильны надежды на возвращение в родные места. В Грузии ввиду того, что возвращение ассоциируется с вопросом территориального контроля, эту цель решительно преследует как правительство, так и другие политические силы. По этой же причине органы власти де-факто склонны противодействовать этому и ограничивать возвращение.

76. Именно это и происходит в Абхазии, где, несмотря на заявления местного руководства о том, что возвращение этнических грузин "приветствуется" и что даже

имеются официальные соглашения о возвращении, на местах все обстоит далеко не так. Резкое изменение демографической ситуации в Абхазии вследствие массового перемещения этнических грузин (которые, если вспомнить, составляли около 46% довоенного населения по сравнению с 17% этнических абхазов, которые теперь в большинстве) бесспорно явилось существенным фактором, способствовавшим возникновению нынешней ситуации. В этой связи абхазские власти почти не затрагивают вопрос о возвращении этнических грузин только в Гальский район, в котором этнические грузины составляли свыше 85% довоенного населения и который прилегает собственно к Грузии.

77. Однако устойчивое возвращение даже в Гальский район в силу сложившихся в настоящее время обстоятельств трудно расценивать как реальную возможность. События мая 1998 года, когда новая вспышка насилия вновь обратила в бегство около 40 000 возвратившихся лиц, только подтвердили это. Уроки этого опыта не прошли даром для международного сообщества, вложившего более 2 млн. долл. США в Гальский район для поддержки процесса возвращения, которые в буквальном смысле слова обратились в пепел после того, как были сожжены около 1 500 домов и 16 школ, восстановленных при международном содействии. В свете этих событий международное сообщество не высказывает особого желания вновь реализовывать программы по поощрению и поддержке организованного возвращения при отсутствии гарантий безопасности для населения и без восстановления законности и правопорядка в районах возвращения.

78. Стихийное возвращение в Гальский район все-таки происходит. Этот поток в основном состоит из людей преклонного возраста, возвращающихся, чтобы, как сказал один человек, "иметь возможность умереть на своей родине", или из членов семей перемещенных лиц, ненадолго возвращающихся домой, чтобы проверить состояние своей собственности и поработать на своих участках земли. Местонахождение массовых поселений внутренних перемещенных лиц в районе западной Грузии, находящемся напротив южного Гали через реку Ингури, делает такие краткосрочные возвращения возможными. Хотя естественный поток затрудняет определение точного числа перемещенных лиц, возвратившихся в Абхазию в тот или иной промежуток времени, Миссия Организации Объединенных Наций по наблюдению в Грузии (МООННГ), которая размещена непосредственно в Абхазии и осуществляет патрулирование во всем регионе, считает, что на момент поездки Представителя в мае 2000 года в Гали находилось от 35 000 до 45 000 неабхазцев. Из них по меньшей мере 10 000 были этническими грузинами, которые возвратились только на период сельскохозяйственных работ.

79. Действительно, существует явно выраженная сезонная схема возвращения, связанная с периодом сельскохозяйственных работ и использованием плодородных земель в Гальском районе. Одной из наиболее доходных культур является фундук, на сбор которого летом в Абхазию приезжают перемещенные лица, которые затем на осенние и зимние месяцы возвращаются в Грузию. Было отмечено, что при отсутствии доступа к земле или возможностям в области трудоустройства и занятия доходной деятельностью в самой Грузии, безвыходное экономическое положение является той движущей силой, которая заставляет перемещенных лиц возвращаться, пусть даже временно.

80. Другим фактором, обуславливающим сезонный характер возвращения, является вопрос образования, в частности на родном языке. В соответствии с учебным планом, разработанным абхазским "министерством образования" де-факто, преподавание в начальной школе с 1 по 5 классы ведется только на русском языке. Это происходит даже в так называемых грузинских школах (в отличие от русских или смешанных русско-грузинских школ). Хотя начиная с 6 класса преподавание ведется на грузинском языке, запрет на преподавание на грузинском языке в начальных классах был отмечен в качестве серьезного сдерживающего фактора, препятствующего устойчивому возвращению перемещенных этнических грузин, поскольку он грозит подорвать возможность получения высшего образования в Грузии. Хотя некоторые основы языка и культуры и преподаются в дополнение к основным дисциплинам, грузинская история, по имеющимся данным, не преподается вообще.

81. Принцип 23 Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны гласит, что органы власти обеспечивают, чтобы перемещенные внутри страны лица получали образование, гарантирующее уважение их культурного своеобразия, языка и религии. Далее Конвенция о правах ребенка в статье 29.1 с) признает, что образование ребенка должно быть направлено, среди прочего, на "воспитание уважения к... культурной самобытности, языку и ценностям". Представитель сослался на эти положения, когда он затронул вопрос о языковой политике в сфере образования в беседе с "Президентом" Абхазии де-факто. Генеральный секретарь впоследствии доложил Совету Безопасности об имеющихся "признаках того, что абхазские власти стали подходить более прагматично и гибко к вопросу об использовании грузинского языка в школах в Гальском районе", отметив при этом, что "такие вопросы, касающиеся обучения детей, имеют важное значение для принятия решений перемещенными семьями, которые думают о возвращении в свои родные места"³³.

82. Следует заметить, что "сезонный" характер возвращения означает не его продолжительность, а выбор времени возвращения. "Сезонные репатрианты" часто курсируют между самой Грузией и их родными местами несколько раз за сезон.

Международные наблюдатели отметили существование постоянного передвижения перемещенных внутри страны лиц, особенно по мосту вблизи Зугдиди, соединяющему южную часть Гали с самой Грузией. У лиц, чьи дома расположены в самой южной части Гали (некоторые перемещенные лица могут даже видеть свои дома за рекой Ингури), фактический период возвращения может длиться всего несколько часов. Обычно же он составляет несколько дней или недель, необходимых, в частности, для уборки урожая на продажу, после чего перемещенные лица возвращаются в Грузию. Передвижения обратно в Грузию также совпадают со временем распределения гуманитарной помощи, которая в Абхазии, где деятельность международных гуманитарных организаций носит ограниченный характер, не соответствует реальным потребностям населения³⁴.

83. Отсутствие безопасности - главная помеха на пути устойчивого возвращения. Генеральный секретарь в своем докладе Совету Безопасности как раз накануне миссии Представителя, касаясь положения на местах, назвал его нестабильной обстановкой в плане безопасности, упомянув о высоком уровне преступности вдоль линии прекращения огня, взаимных похищениях, нападениях из засады, похищениях с целью выкупа, разбое, сопровождающемся убийствами, грабежами и запугиванием на этнической почве. Он подчеркнул, что "обеспечение безопасного и гарантированного возвращения в условиях сохранения достоинства всех беженцев и вынужденных переселенцев, которые хотят сделать это, имеет исключительно важное значение" и что "необходимо в срочном порядке рассмотреть вопрос о... негарантированном статусе лиц, самостоятельно возвращающихся в Гальский район"³⁵.

84. Совет Безопасности, регулярно отслеживающий ситуацию в Абхазии, Грузия, неоднократно подтверждал неотъемлемое право беженцев и вынужденных переселенцев на возвращение в условиях безопасности и достоинства в прежние места постоянного жительства. Ряд размещенных в районе международных и региональных механизмов осуществляют ясно выраженные функции по оказанию помощи в создании условий, способствующих возвращению. Мандат Миссии Организации Объединенных Наций по наблюдению в Грузии (МООННГ), состоящий из безоружных военных наблюдателей, которым поручено прежде всего осуществлять наблюдение и контроль за выполнением соглашения о прекращении огня 1994 года, предусматривает "содействие благодаря своему присутствию в районе созданию благоприятных условий для безопасного и упорядоченного возвращения беженцев и перемещенных лиц". МООННГ пояснила, что она делает это главным образом путем регулярного патрулирования всего региона, проведения встреч с лидерами общин и представления докладов о нарушениях местным правоохранительным органам для принятия соответствующих мер. В ряде удаленных деревень МООННГ имеет также свои базы для мобильных групп. Однако ухудшение осложнения обстановки привело к прекращению их полупостоянного присутствия в

изолированных районах. В результате патрульная служба в настоящее время ограничена заранее запланированными рейдами в дневное время. Как местные, так и международные НПО в Абхазии отметили целесообразность более частого патрулирования МООННГ нижней части Гальского района.

85. Силы по поддержанию мира Содружества Независимых Государств (СПМСНГ) в составе российских вооруженных сил, с которыми МООННГ должна сотрудничать в деятельности по наблюдению за прекращением огня, были также созданы в надежде, что "их присутствие будет содействовать безопасному возвращению беженцев и перемещенных лиц, прежде всего в Гальский район"³⁶. Мандат СПМСНГ предусматривает "создание условий для безопасного и достойного возвращения людей, покинувших зону конфликта, в районы их прежнего постоянного проживания и выполнения других положений Четырехстороннего соглашения о добровольном возвращении беженцев и перемещенных лиц от 4 апреля 1994 года" и "обеспечение соблюдения норм международного права и прав человека". В прошлом, однако, пассивность СПМСНГ перед лицом физических нападений на возвращающихся внутренних перемещенных лиц вызывала озабоченность³⁷. Хотя Представитель не имел возможности встретиться с должностными лицами СПМСНГ для обсуждения вопроса о том, как в настоящее время Силы выполняют защитные функции, МООННГ и другие должностные лица Организации Объединенных Наций отметили, что в настоящее время СПМСНГ играют решающую роль в борьбе с широко распространенной преступностью и беззаконием, являющимися главным источником насилия в Гальском районе.

86. Отделение Организации Объединенных Наций по правам человека в Абхазии (ОПЧАГ), созданное в соответствии с резолюцией 1077(1996) Совета Безопасности и при сотрудничестве ОБСЕ в качестве компонента МООННГ, также имеет четкий мандат на оказание содействия безопасному и достойному возвращению беженцев и вынужденных переселенцев. В соответствии с этим мандатом ОПЧАГ осуществляет наблюдение за положением в области прав человека в регионе и обращает внимание властей де-факто на случаи их нарушения. Многие из выявленных случаев были связаны с имущественными правами, в частности с возвращением занятых милицией домов и собственности перемещенных лиц и с преследованиями на этнической почве.

87. Таким образом, хотя целый ряд международных и региональных механизмов и имеет конкретные мандаты на обеспечение безопасного и достойного возвращения внутренних перемещенных лиц в Абхазию, главная ответственность за создание необходимых условий безопасности для возвращения лежит, разумеется, на органах власти. Абхазские власти, с которыми встречался Представитель, с готовностью признавали, что они имеют определенные обязательства в отношении обеспечения

безопасности, а касаясь событий мая 1998 года, подтвердили, что в прошлом их вооруженные силы совершили "ряд грубых ошибок". По их словам, в настоящее время проблема нестабильности объясняется не столько политически мотивированным насилием, сколько повсеместным беззаконием и разгулом преступности. Вместе с тем ни на центральном, ни на местном уровне абхазские власти не смогли принять мер по обеспечению стабильности, и тем самым они несут ответственность за сохранение нестабильной ситуации, которая, как представляется, отвечает их интересам, поскольку она препятствует безопасному возвращению этнических грузин. Именно на центральных и местных органах власти Абхазии лежит ответственность за установление законности и правопорядка и, в частности, за решение проблемы безнаказанности путем расследования инцидентов, связанных с дестабилизацией положения безопасности, и уголовного преследования виновных в этом лиц.

88. Деятельность ОПЧАГ по подготовке работников правоохранительных органов в области прав человека направлена на достижение этой цели. Отделение по правам человека обязалось содействовать выпуску Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны на абхазском языке и включить ее в программы обучения работников правоохранительных органов.

89. Как абхазские власти, так и международные наблюдатели отметили, что, помимо повышения доверия к местным абхазским властям, призванным обеспечивать защиту прав всех граждан без какой бы то ни было дискриминации, правительству Грузии необходимо также вести борьбу с проникновением боевиков и других вооруженных групп в зону безопасности (созданную в соответствии с соглашением о прекращении огня и охватывающую район от южной части Гали до самой Грузии), где их присутствие грозит спровоцировать столкновения, в которые вовлекаются общины возвратившихся лиц, как это случилось в мае 1998 года. Среди оговоренных условий вступления Грузии в Совет Европы от ее правительства требуется "сделать все возможное, чтобы положить конец деятельности всех нерегулярных вооруженных групп в зоне конфликта"³⁸.

90. Наличие на территории противопехотных мин - еще один существенный фактор угрозы стабильности, устранить который необходимо до возвращения беженцев в условиях безопасности. Наибольшее число наземных мин отмечено вдоль абхазского берега реки Ингури, где, по имеющимся данным, абхазские силы продолжают устанавливать новые мины, с тем чтобы удержать этнических грузин от возвращения; не менее угрожающая ситуация существует также в Очамчире и Ткварчели, где установлено около 27 000 противопехотных мин. Важную работу по разминированию в Абхазии проводит трест Организации по жизнеобеспечению в опасных районах (ХАЛО), который в 1999 году создал Абхазский центр по разминированию в целях наблюдения и

координации всех действий в этой области. Одна из первых задач Центра состояла в производстве съемки местности и нанесении на карту минных полей по всей территории Абхазии, а также в оценке гуманитарных и социально-экономических последствий минирования³⁹. Центр также руководит осуществлением программ распространения информации об опасностях подземных мин. Эти программы, реализуемые при поддержке ЮНИСЕФ, ориентированы прежде всего на школьников. Параллельно происходит маркировка минных полей и установка соответствующих предупредительных знаков. Разминированием активно занимается "ХАЛО трест", который к марту 2000 года очистил 415 258 кв. м минных площадей, обезвредив более 2 500 мин в районе линии прекращения огня вдоль реки Ингури. Ввиду масштабности проблемы ее решение требует значительной дополнительной помощи.

91. Еще одним элементом безопасного и достойного возвращения является содействие мирному сосуществованию общин, разобщенных в результате этнического конфликта. Жестокости, сопровождающие конфликт и связанное с ним перемещение населения неизбежно порождают чувство горечи и глубокого недоверия среди охваченных им общин. Подобное явление, разумеется, характерно не только для этнических конфликтов в Грузии. Однако трудности, связанные с преодолением этих разногласий и недоверия, весьма значительны, особенно с учетом характерной для местных народов исторической традиции кровной мести, которая в полной мере сохраняется и по сей день. Абхазский "президент" де-факто высказался об "особом менталитете" кавказских народов, заявив: "Здесь ничего не забывают. Физическое оскорбление может быть смыто только кровью". Ряд местных НПО как в Абхазии, так и в самой Грузии были более оптимистичны, заявив, что среди охваченных конфликтом общин это чувство не настолько сильно, чтобы его нельзя было преодолеть. Они считают, что для продвижения вперед процесса примирения необходимы более согласованные усилия по развитию диалога и установлению связей между гражданским населением обеих сторон конфликта.

92. В дополнение к страданиям, перенесенным в ходе конфликта, источником другой напряженности между возвратившимися лицами и местным населением рискует стать тот способ, каким осуществляются или, как предполагается, должны осуществляться постконфликтные программы оказания гуманитарной помощи. Уже отмечалось, что местное население в Абхазии испытывает чувство неприятия по отношению к потенциальным репатриантам в силу того, что внутренние перемещенные этнические грузины якобы получают больше международной гуманитарной помощи, чем не менее нуждающееся население в Абхазии, где в ходе конфликта была уничтожена большая часть инфраструктуры, а некогда процветающая экономика оказалась практически в руинах. После заключения мирного соглашения в качестве важного компонента прочного мира потребуется всеобъемлющая программа постконфликтного восстановления и

реабилитации, которая удовлетворила бы особые потребности как репатриантов, так и местного населения.

93. Условия нестабильности, порожденные беззаконием и преступностью, равно как и наличие мин, создающих серьезную угрозу для физической безопасности возвращающихся внутренних перемещенных лиц, существенно сдерживают развертывание международными гуманитарными учреждениями своей деятельности в этом регионе. По имеющимся сведениям, в период проведения миссии в данном регионе действовали лишь пять международных гуманитарных НПО. Проблемы, с которыми эти организации сталкиваются как с точки зрения масштабов гуманитарных потребностей, требующих удовлетворения, так и с точки зрения сопряженного с этим риска в плане безопасности персонала, огромны. Одна из действующих в Абхазии международных НПО сообщила об угрозах в ее адрес, касающихся установления любых связей с этническими грузинами, в том числе даже при простой аренде собственности. Факт похищения прошлым летом сотрудников МККК в Гальском районе подтверждает реальную опасность, грозящую работникам гуманитарной сферы при оказании ими помощи репатриантам и другим категориям населения в Абхазии. Местные органы власти должны принять конкретные меры для обеспечения безопасности гуманитарного персонала в качестве предварительного условия для создания в Гальском районе (этот вопрос в настоящее время изучается) филиала отделения по правам человека для контроля за соблюдением прав человека в этом районе.

94. Параллельно с этими мерами должны, разумеется, продолжаться поиски путей мирного урегулирования конфликта и определяться условия безопасного и достойного возвращения беженцев и внутренних перемещенных лиц. Частью нынешнего этапа женеевского мирного процесса, руководимого Специальным представителем Генерального секретаря по Грузии, являются усилия, направленные на достижение согласия сторон в отношении протокола, который стал бы частью возможного мирного соглашения, касающегося возвращения беженцев и внутренних перемещенных лиц. Важное значение в этой связи по-прежнему имеет неуклонная приверженность сторон этому процессу и готовность международного сообщества поддержать его.

95. Между тем, что касается лиц, перемещенных в результате грузино-осетинского конфликта, перемещение которых на момент проведения миссии Представителя состоялось почти десять лет тому назад, то темпы их возвращения крайне низки. УВКБ сообщило, что в период 1997-1999 годов возвратились всего 730 семей внутренних перемещенных лиц (каждая семья состоит в среднем из пяти человек). В подавляющем большинстве участниками этого передвижения с целью возвращения стали внутренние перемещенные лица в пределах Южной Осетии (531 семья). Основную массу остальных

репатриантов составили внутренние перемещенные лица, возвратившиеся в Южную Осетию из самой Грузии (183 семьи). Обратного передвижения из Южной Осетии в Грузию практически не было: по имеющимся данным, в 1998 году возвратились только две семьи, а в 1999 году - всего одна. В пределах самой Грузии в родные места возвратились еще 13 семей внутренних перемещенных лиц.

96. Хотя правительство Грузии и власти Южной Осетии обязались содействовать возвращению, на практике прогрессу в этом направлении мешает целый ряд имеющихся препятствий.

97. Что касается безопасности, то, хотя активные военные действия уже давно прекратились и прекращение огня продолжает соблюдаться, криминальная обстановка по-прежнему угрожает безопасности возвратившихся лиц, местного населения и международного персонала. Сообщалось о случаях преследования и насилия на этнической почве, особенно в поселках со смешанным населением, куда начали возвращаться беженцы. Присутствие УВКБ в этом регионе (с 1997 года) расценивается общинами репатриантов, местным населением, властями и международным персоналом как важный вклад в обеспечение безопасности возвратившихся лиц и всего населения в целом, а также в создание обстановки примирения и укрепления доверия. Одним из важных аспектов защитного присутствия УВКБ стали регулярные патрулирования всего региона с помощью мобильной группы, наблюдающей за соблюдением условий защиты, проводящей расследования и выступающей в качестве посредника при урегулировании инцидентов, связанных с нарушением безопасности, и других инцидентов или решением проблем репатриантов; она также занимается сбором информации об условиях в районах возвращения, которая затем передается лицам, собирающимся вернуться. Теперь, когда начался процесс возвращения в общины со смешанным этническим составом, особое значение приобретает деятельность подобных патрулей для поддержания стабильной и безопасной обстановки в районах возвращения и для мирного сосуществования этнических общин, расколовшихся в результате конфликта. Кроме того, необходимо, чтобы местные власти приняли меры по восстановлению законности и правопорядка для решения проблем, связанных с сохраняющейся преступностью и беззаконием.

98. Помимо защиты физической безопасности, другим необходимым условием для возвращения являются восстановление и возврат собственности. Предоставление помощи для ремонта или перестройки пострадавшего в результате военных действий жилья - еще один важный компонент программы УВКБ в этом регионе. Начиная с 1997 года были отремонтированы или восстановлены более тысячи жилищ для возвращающихся беженцев, внутренних перемещенных лиц и других находящихся в уязвимом положении семей.

99. Миссия имела возможность посетить жилой комплекс в Тбете, в окрестностях Цхинвали, где были построены типовые дома взамен жилищ, разрушенных в ходе конфликта. Делегация встретила с двумя мужчинами, прожившими в центрах коллективного размещения Южной Осетии более семи лет. Один из них был родом из других мест, однако он решил остаться в Южной Осетии, поскольку после убийства членов его семьи он решил, что возвращение в его родные места в самой Грузии будет небезопасным. Оба мужчины с обеспокоенностью отметили, что многие люди из Грузии остаются в центрах коллективного размещения в Южной Осетии и хотели бы вернуться в свои дома или получить помощь для того, чтобы обосноваться в Южной Осетии.

100. Основным препятствием для возвращения внутренних перемещенных лиц из числа этнических осетин в Южной Осетии и беженцев в Северной Осетии в районы их довоенного проживания в самой Грузии является вопрос о возврате собственности. Местные власти в Грузии, по имеющимся сведениям, выступали против сноса незаконных скваттерных поселений, а иногда и выселению самих перемещенных лиц из домов этнических осетин. Более того, сообщается, что возвращающимся лицам, как правило, отказывают в подаче исков, касающихся их домов и собственности, но, даже если их рассмотрение оказывается положительным и суд отдает приказ о выселении, местные должностные лица нередко саботируют его выполнение⁴⁰.

101. УВКБ и его партнеры консультируют пострадавшие семьи по юридическим и социальным вопросам. Вместе с тем, несмотря ни на что, необходима реформа законодательства. Принятие законодательных и административных мер, предусматривающих возврат собственности и восстановление имущественных прав или выплату компенсации за собственность, утраченную людьми, которые были вынуждены покинуть свои дома в ходе абхазского и грузино-осетинского конфликтов, является одним из условий, которые необходимо выполнить правительству Грузии после вступления Грузии в Совет Европы⁴¹. УВКБ совместно с Советом Европы и ОБСЕ поручило независимому эксперту высказать свои замечания по проекту законодательства, подготовленному правительством. Анализ того, в какой мере это и другое законодательство, касающееся потребностей внутренних перемещенных лиц в Грузии, соответствует Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны, в настоящее время осуществляется Грузинской ассоциацией молодых юристов при поддержке Проекта института Брукинса по вопросу о перемещении внутри страны и ОБСЕ/БДИПЧ.

102. Хотя количество возвращений в Южную Осетию, как отмечалось выше, во много раз превышает число лиц, вернувшихся в саму Грузию, следует сказать, что для многих

возвратившихся в Южную Осетию лиц такое возвращение имеет лишь временный характер, о чем может свидетельствовать тот факт, что около 50% восстановленных домов в регионе пустуют значительную часть года, обычно в зимние месяцы до посевного сезона и в те периоды, когда в других частях Грузии стоит более теплая погода. Тяжелое экономическое положение в этом районе по сравнению с положением в самой Грузии и в Северной Осетии является главным фактором такого сезонного передвижения населения. В целом (это касается главным образом лиц, переехавших на постоянное местожительство) большинство репатриантов из Южной Осетии составляют пенсионеры и лица старшего возраста, в то время как перемещенные лица трудоспособного возраста стараются остаться в самой Грузии или в Северной Осетии, где даже ограниченные экономические возможности и вероятность найти работу являются более перспективными (по некоторым данным, уровень жизни в Южной Осетии в два раза ниже уровня в других частях Грузии). УВКБ отметило, что возвращение приобрело более устойчивый характер после того, как управление начало предоставлять возвращающимся лицам средства для ведения сельского хозяйства.

103. Необходимо также поддерживать общее экономическое развитие региона. Хотя, по утверждениям, Цхинвали являлся одним из промышленных центров страны, в настоящее время после того, как война разрушила его промышленность и инфраструктуру, в нем мало что напоминает о былом. Восстановление постепенно начинается. Так, за последние два года Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) инвестировала более 2 млн. долл. США в проекты развития, особенно в инфраструктуру. Вместе с тем деятельность в связи с финансируемыми ПРООН проектами развития в регионе, согласно графику, близится к завершению, и трудно ожидать, что в будущем финансирование возобновится. Требуется помощь для обеспечения устойчивого восстановления и развития. Случайная встреча сотрудников миссии с делегацией парламентариев и руководителей предпринимательских кругов из одной из стран-доноров, которые прибыли для проведения переговоров с властями по вопросу об инвестициях на цели развития в регионе, вселяет определенную надежду.

104. Наконец, нельзя забывать о том, что этнические соображения, на почве которых произошел конфликт и сопутствующее ему перемещение, продолжают влиять на возможности возвращения не только с точки зрения темпов, но и с точки зрения места возвращения. Как отмечалось выше, документальные материалы органов власти в самой Грузии по вопросу о возврате собственности или компенсации ущерба перемещенным осетинам свидетельствуют о том, что дискриминация по этническому признаку по-прежнему имеет широкие масштабы. Между тем было высказано мнение о том, что руководство Южной Осетии блокирует попытки возвращения внутренних перемещенных лиц из числа этнических грузин, поощряя в то же время осетинских беженцев в Северной

Осетии не к возвращению в свои довоенные дома в районах, находящихся под контролем правительства Грузии, а к расселению в Южной Осетии⁴² с целью создания этнически однородного государства.

В. Альтернативы возвращению

105. Хотя право перемещенных лиц на возвращение в прежние районы постоянного проживания должно гарантироваться, не менее важным является и то, чтобы возвращение не рассматривалось как единственное долговременное решение проблемы перемещенных лиц, которые имеют также право добровольно селиться в любой другой части страны. Несмотря на то, что в своей политике, особенно в отношении перемещенных этнических грузин из Абхазии, правительство, как представляется, своим главным приоритетом считает возвращение перемещенных лиц, равнозначное внимание следует уделять расселению в других районах страны тех внутренних перемещенных лиц, которые высказывают такое желание. В Руководящих принципах, на которые столь позитивно отреагировали должностные лица грузинского правительства, подтверждается принцип того, что долг и обязанность органов власти состоят в создании условий и выделении средств, которые дали бы внутренним перемещенным лицам добровольно возвратиться в свои дома или места прежнего проживания или добровольно переселиться в другую часть страны.

106. Несмотря на преобладающий упор на возвращение, постепенно начинает признаваться тот факт, что некоторые внутренние перемещенные лица не желают возвращаться в родные места, опасаясь за свою безопасность. Одним из таких примеров является упомянутый выше случай с одним из осетинов, который предпочел обосноваться в Южной Осетии, вместо того, чтобы возвращаться на свое прежнее место жительства в контролируемом правительством районе Грузии, где, как он опасается, его безопасность не может быть гарантирована. Лица, участвовавшие в военных действиях или имеющие родственников, которые в них участвовали, считают, что в случае своего возвращения они подвергнутся особому риску репрессий, и поэтому предпочитают обосноваться в другом месте.

107. В рамках экспериментального проекта МКС примерно 30 семьям перемещенных лиц из Абхазии, заявившим о своем нежелании возвращаться, предоставляется помощь в строительстве жилья (кровельные материалы, краска, оконные рамы и т.д.). Дополнительным критерием для участия в этой программе является наличие у будущих бенефициаров участков земли - условие, которое, как отмечалось выше, требует регистрации в качестве постоянного жителя в соответствующем районе, после которой

внутреннее перемещенное лицо по существующему законодательству теряет свой соответствующий статус и связанные с ним льготы.

IV. НОВЫЙ ПОДХОД

108. Для подавляющего большинства внутренних перемещенных лиц Грузии безопасное и достойное возвращение в ближайшее время не представляется возможным; поэтому в настоящий момент необходимо улучшить их условия, с тем чтобы не только удовлетворить их основные потребности, но и создать для них возможности в деле достижения самообеспеченности. Как отмечалось выше, к числу таких основных потребностей относятся: достойные жилищные условия, доступ к сельскохозяйственным угодьям, возможности в области трудоустройства, доступ к кредитам, равный доступ к медицинскому обслуживанию, образованию и другим государственным услугам, психологические и социальные услуги, а также возможность осуществлять в полной мере свои гражданские права на участие в политической жизни, в том числе на участие в местных и региональных выборах.

109. Разумеется между правительством и внутренними перемещенными лицами, по крайней мере этническими грузинами, составляющими их большинство, существует определенная солидарность, которую можно объяснить, в частности, общим этническим родством. Поэтому в отличие от большинства ситуаций, связанных с внутренним перемещением, эта категория перемещенных лиц не ассоциируется с представлением о "враге" и в этой связи не является объектом посягательств на их физическую безопасность. Правительство с готовностью признало наличие проблемы внутреннего перемещения и призвало международное сообщество оказать помощь в удовлетворении насущных потребностей перемещенных лиц.

110. Правительство уделяет первоочередное внимание положению внутренних перемещенных лиц уже не один год. Министр по делам беженцев и размещения, выступающий в качестве координатора правительства по вопросам перемещения внутри страны, отметил, что на оказание внутренним перемещенным лицам помощи в удовлетворении их основных потребностей выделяется 15% государственного бюджета⁴³. Тем не менее с учетом лишений, которым подвергаются перемещенные лица, и многомесячных отсрочек в выплате их пособий неизбежно возникают вопросы о нецелевом использовании средств. Трудно было, например, получить четкий ответ на вопрос о том, все ли средства для перемещенных лиц из Абхазии были направлены через абхазское правительство в изгнании, которое, помимо сообщения о гуманитарной деятельности, которой оно занимается через систему параллельных структур, довольно

подробно информировало делегацию миссии о поддерживаемом им оборонном потенциале.

111. Кроме того, теперь, годы спустя после завершения критического этапа двух кризисных ситуаций, связанных с перемещением, национальные меры не должны ограничиваться только оказанием гуманитарной помощи, а переходить от чрезвычайной помощи к помощи в целях развития. Однако усилия по достижению внутренними перемещенными лицами самообеспеченности и по осуществлению социальной и экономической интеграции наталкиваются на решительное противодействие со стороны правительства, которое опасается, что такие усилия подорвут императив возвращения и не позволят добиться связанного с этим восстановления территориального контроля. Как докладывал Генеральный секретарь Совету Безопасности, в результате такой политики вынужденные переселенцы оказались "в неблагоприятных условиях и фактически лишены тех выгод, которые они могли бы получить от участия в более долгосрочных инициативах в области развития"⁴⁴. В этом отношении Представитель обнаружил некоторые параллели между положением внутренних перемещенных лиц в Грузии и положением таких же лиц в Азербайджане⁴⁵.

112. В значительной мере сходство между двумя этими ситуациями в настоящее время распространяется и на принятие соответствующими правительствами более конструктивных и гуманных подходов к положению внутренних перемещенных лиц. В Грузии такое изменение политики получило название "Нового подхода" к внутренним перемещенным лицам. Разработанный правительством, ПРООН, УВКБ, Всемирным банком и УКГД "Новый подход" подтверждает право всех перемещенных лиц на возвращение в свои дома в условиях безопасности и достоинства, а при отсутствии таких условий признает необходимость предоставить внутренним перемещенным лицам возможность полностью реализовать свои права в качестве граждан и возобновить полноценную жизнь. Что касается последнего, то "Новый подход" предусматривает переход от гуманитарной помощи к более устойчивому развитию, т.е. ликвидацию так называемого "разрыва между получением помощи и реинтеграцией".

113. Ожидается также, что возможность внутренних перемещенных лиц стать, по словам одного из правительственных чиновников, "посредниками развития" принесет пользу всей стране, а сами такие лица лучше подготовятся к своему возможному возвращению. Министр по делам беженцев утверждал, что успех их возвращения зависит от их активного участия в промежуточный период в экономической жизни и от достижения самообеспеченности. "У голодных, лишенных надежды людей, - утверждал он, - не будет необходимых средств, чтобы преодолеть трудности по возвращении".

114. В подтверждение приверженности правительства "Новому подходу" президент указом от 31 января 2000 года учредил президентскую комиссию для содействия, при посредничестве международного сообщества, разработке и осуществлению конкретных инициатив, направленных на улучшение положения внутренних перемещенных лиц. Эта комиссия, возглавляемая государственным министром, состоит из 20 старших должностных лиц правительства, включая министра по делам беженцев и размещения, министра финансов, министра здравоохранения и социального обеспечения, министра просвещения, министра продовольствия и сельского хозяйства и заместителя министра юстиции. Четырем рабочим группам, которым поручено обеспечить применение "Нового подхода" в областях обеспечения жильем, создания приносящих доход видов деятельности, доступа к социальному обслуживанию и общинного развития, должны помогать технические эксперты, в том числе многочисленные эксперты из общин внутренних перемещенных лиц.

115. Создание такой комиссии можно только приветствовать, особенно с учетом того внимания, которое международные учреждения и правительства стран-доноров уделяют необходимости формирования в рамках правительства координационного механизма, занимающегося вопросами внутреннего перемещения. Тот факт, что на момент проведения миссии в мае президентская комиссия пока так и не собралась на свое первое заседание, вызывает серьезную озабоченность, которую Представитель выразил представителям правительства на самом высоком уровне. Что касается ресурсов, необходимых для успеха "Нового подхода", то они могут быть предоставлены международным сообществом только в том случае, если правительство ясно продемонстрирует, что вопрос внутреннего перемещения и "Новый подход" являются национальным приоритетом. В этой связи с воодушевлением было воспринято известие о том, что после завершения миссии комиссия приступила к своим обязанностям, проведя первые заседания.

116. Для оперативной поддержки "Нового подхода" экспериментальный фонд самообеспеченности, получивший название Грузинский фонд самообеспеченности (ГФС), предоставит субсидии в размере от 25 000 до 100 000 долл. США на проекты в рамках "Нового подхода". Особый интерес представляют инициативы по оказанию помощи внутренним перемещенным лицам в получении доступа к достойному жилью, земле, профессиональной подготовке, занятости, кредитам и к информации об их общих и имущественных правах, но при этом будут рассматриваться и инновационные программы в поддержку самообеспеченности внутренних перемещенных лиц, их принимающих семей и общин. Основной упор Фонд должен делать на поддержку практических проектов, предназначенных для предоставления конкретных льгот внутренним перемещенным лицам и их активного привлечения к планированию и осуществлению

таких проектов. В проектах должен фигурировать гендерный компонент, пока еще не включенный в критерии их финансирования, для обеспечения того, чтобы они учитывали и удовлетворяли конкретные потребности женщин из числа внутренних перемещенных лиц и привлекали их к процессу планирования и осуществления.

117. После завершения миссии её сотрудники получили обнадеживающее известие о том, что Всемирный банк, учреждения Организации Объединенных Наций и сообщество доноров объявили о готовности внести в Фонд взносы в размере 1 млн. долл. США, в результате чего в начале октября 300 000 долл. США могут быть выделены для непосредственного использования и предоставления ГФС соответствующих субсидий. Ко времени представления настоящего доклада завершается отбор первой серии проектов, а осуществление первых проектов намечено на начало 2001 года. На основании опыта, который будет получен на начальном испытательном этапе "Нового подхода", в течение 2001 года будет разработана более всеобъемлющая двух-трехлетняя программа на сумму в несколько миллионов долларов.

118. Для обеспечения разработки проектов, нацеленных на удовлетворение потребностей внутренних перемещенных лиц, следует учитывать, что ключевым элементом программы "Новый подход" должна стать всеобъемлющая оценка условий и трудностей таких лиц. Для оценки и решения вопросов, касающихся жилья, занятости, приносящей доход деятельности, доступа к социальному обслуживанию, законодательства в отношении внутренних перемещенных лиц и вопросов общинного развития, был заказан ряд исследований.

119. Кроме того, МФКК проводит детальное обследование домашних хозяйств перемещенных и неперемещенных лиц в целях лучшего понимания их различных потребностей. Подобная оценка, таким образом, будет также необходима при определении уровня различий в степени уязвимости между внутренними перемещенными лицами и местным населением, а также внутри самих перемещенных лиц. В Грузии Представитель нередко слышал мнение, особенно от представителей международного сообщества, о том, что внутренние перемещенные лица являются привилегированной группой по сравнению с общим населением и поэтому специальные программы для них якобы неоправданны и только усугубляют их трудности. Выводы миссии оспаривают это мнение.

120. Конечно, большая часть основного населения Грузии испытывает экономические трудности, и среди них имеется немало уязвимых лиц, нуждающихся в специальной помощи. Внутренние перемещенные лица просто в силу своего перемещения неизбежно испытывают дополнительные лишения, связанные с потерей дома и собственности,

а следовательно, и более тяжелым долговым бременем с возможной утратой членов своей семьи или получением ими телесных повреждений, разделением семей и сменой местонахождения общин. Как подметила одна местная газета: "Возьмите проблемы среднего грузина, а затем помножьте их на лишения, связанные с потерей его дома и разрывом социальных связей"⁴⁶. Координатор Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам Марко Борсотти говорил об "особенных потребностях" внутренних перемещенных лиц, которые "являются уязвимыми уже в силу факта своего перемещения и поэтому должны иметь доступ к широкому спектру услуг, субсидируемых правительством независимо от объективного уровня уязвимости"⁴⁷.

121. В то же время некоторые внутренние перемещенные лица действительно являются более экономически уязвимыми, чем другие группы населения. Как отмечалось выше, внутренние перемещенные лица в качестве особой категории имеют определенные права, например на получение ежемесячного пособия в размере 12 грузинских лари, которое они получают на том основании, что являются внутренними перемещенными лицами независимо от их материального положения и потребностей. Один из высокопоставленных сотрудников Организации Объединенных Наций рассказывал о том, что они подвергнутся особому риску репрессий некоторых внутренних перемещенных лиц, "приезжающих на "мерседесах" для получения своего ежемесячного пособия". Однако на вопрос о том, какой процент внутренних перемещенных лиц может быть отнесен к этой категории, он ответил, что число лиц, действительно не нуждающихся в пособии, весьма незначительно, в то время как для большинства внутренних перемещенных лиц предоставляемая помощь явно недостаточна. Более того, следует напомнить, что даже ежемесячное пособие, предусмотренное для внутренних перемещенных лиц по закону, на практике часто не выплачивается.

122. Еще одним фактом, оспаривающим мнение о том, что в экономическом отношении внутренние перемещенные лица находятся в более привилегированном положении, чем основное население, являются выводы обследования ФСД (о котором неоднократно упоминалось в разделе II) о том, что с точки зрения денежных доходов различий (положительных или отрицательных) между внутренними перемещенными лицами и местным населением нет. Однако данные этого обследования позволили обнаружить существенные различия, свидетельствующие о весьма неблагоприятном положении внутренних перемещенных лиц с точки зрения неденежных видов дохода, особенно вследствие отсутствия доступа к земле. К аналогичному заключению привели и другие сопоставления: например, в отношении жилой площади, частотности заболеваний в семье и вероятности открытия малого предприятия.

123. Кроме того, независимо от их экономического положения внутренние перемещенные лица лишены некоторых прав, которыми пользуется местное население. К ним относятся право на владение землей и право голосовать на местных или региональных выборах. Иногда им отказывают и в праве на регулярный доступ к услугам в сфере образования и здравоохранения. Необходимо принять меры, с тем чтобы покончить с такой дискриминационной практикой.

124. Оценки, требующиеся в связи с "Новым подходом", будут важны для выявления подлинных условий и нужд внутренних перемещенных лиц и на этой основе для ориентирования усилий на удовлетворение их потребностей и потребностей уязвимых лиц среди основного населения.

125. Необходимо, чтобы эта оценка и инициативы в рамках "Нового подхода", ориентированные на разработку программ, носили всеобъемлющий характер и не замыкались на общинном уровне, а имели общенациональный охват. Основное внимание правительство и международное сообщество уделяют положению внутренних перемещенных лиц из Абхазии, категория которых составляет подавляющее большинство внутренних перемещенных лиц в Грузии. Вместе с тем в стране по-прежнему насчитывается значительное число лиц, покинувших родные дома в результате конфликта, затронувшего Южную Осетию, которые не менее остальных нуждаются во внимании и помощи. Однако даже столь пристальное внимание, уделяемое внутренним перемещенным лицам из Абхазии, лишено масштабности и сосредоточено на отдельных районах, особенно Самегрело, в ущерб другим, где находится не менее значительное число таких лиц, а также на городских центрах в ущерб сельским районам. У миссии складывается впечатление, что международные программы для внутренних перемещенных лиц имеют специальный, избирательный характер, что финансируются проекты в одних областях в ущерб другим, основное внимание уделяется городским центрам, а не отдаленным районам, и работа ведется лишь с отдельными местными НПО. Существует необходимость в более широких и скоординированных действиях стратегической направленности. Общенациональная оценка условий существования внутренних перемещенных лиц призвана выявить имеющиеся недостатки в принимаемых мерах, в том числе определить районы, население которых испытывает особые потребности, и тем самым помочь выправить существующий географический и иной дисбаланс.

126. Разработка и осуществление программ в рамках "Нового подхода" потребует также привлечения местных НПО и общин внутренних перемещенных лиц. Руководящий принцип 28.2 призывает приложить особые усилия для обеспечения всестороннего участия перемещенных внутри страны лиц в планировании и осуществлении их

возвращения или переселения и реинтеграции. Местные НПО имеют тесные контакты с общинами внутренних перемещенных лиц, обладают широкими возможностями для того, чтобы запрашивать и учитывать их мнения, и на этой основе давать руководящие указания в отношении отбора и разработки проектов, направленных на более полное удовлетворение потребностей таких лиц. По их утверждению, они могли бы также играть ценную роль в наблюдении за ходом осуществления проектов и за их результатами.

127. Кроме того, местные НПО могли бы заняться разъяснением "Нового подхода" и его значения для общин внутренних перемещенных лиц. Учитывая значительный психологический барьер у перемещенных лиц в отношении переселения или даже улучшения их нынешних условий проживания, им необходимо ясно объяснить, что любое такое улучшение никоим образом не лишит их права на возвращение в довоенные места проживания. Такая просветительская работа НПО была бы важна для опровержения дезинформации, распространяемой политиканствующими элементами. Местные НПО наилучшим образом подходят для такой роли, учитывая их тесные контакты и связи с общинами перемещенных лиц.

128. В заключение следует отметить, что "Новый подход" - это важная и нужная инициатива, требующая поддержки и активного участия в ней на местном, национальном и международном уровнях. Упор в рамках этого подхода на улучшение нынешних условий существования внутренних перемещенных лиц при одновременной защите их права на безопасное и достойное возвращение является наилучшим решением проблем, порождаемых затянувшимся кризисом перемещения, включая проблему своевременного и гуманного перехода от чрезвычайной помощи к развитию. "Новый подход" к положению внутренних перемещенных лиц в Грузии должен служить потенциальной моделью, которая могла бы с пользой применяться в других подобных ситуациях, особенно в данном регионе.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

129. В заключение можно сказать, что миссия достигла четырех целей, которые она перед собой ставила. Первые две из них состояли в изучении ситуации в области внутреннего перемещения в Грузии и нынешних условий существования внутренних перемещенных лиц, а также в понимании проблем, препятствующих долговременному урегулированию их положения. Поездки в центры коллективного размещения, где многие из перемещенных лиц в настоящее время проживают, а также в районы Абхазии и Южной Осетии, откуда они происходят, оказались исключительно результативными. Следует отметить, что выводы миссии оспаривают широко распространенное, в частности в международном сообществе, мнение о том, что внутренние перемещенные лица в Грузии

являются привилегированной категорией населения, и что поэтому специальные программы для них неоправданны. Все население Грузии в целом испытывает социально-экономические трудности, однако перемещенные лица имеют дополнительные проблемы, которые необходимо признать и решить. В условиях затянувшегося кризиса перемещения особая уязвимость перемещенных лиц рискует быть забытой. В Грузии ни уязвимость перемещенных лиц, ни факторы, вынуждающие их жить в условиях уязвимости, не должны оставаться незамеченными. Третья цель миссии, связанная с изучением в ходе диалога с правительством и другими органами власти, международными учреждениями, НПО, представителями гражданского общества и с самими перемещенными внутри страны лицами возможностей преодоления этих трудностей оказалась определяющей для достижения четвертой цели, касающейся подготовки ряда рекомендаций в отношении принятия наиболее эффективных мер.

VI. РЕКОМЕНДАЦИИ

130. Комиссия по правам человека и Генеральная Ассамблея призвали правительства стран, в которые Представитель совершил официальную поездку, должным образом рассмотреть его рекомендации и предложения и представить информацию по принятым в этой связи мерам. Представитель надеется на дальнейшее сотрудничество со всеми, кто будет участвовать в выполнении следующих рекомендаций, предназначенных для правительства Грузии, других органов власти, международного сообщества и местных НПО и имеющих целью расширение действий по улучшению положения внутренних перемещенных лиц в Грузии.

- i) **Признать уязвимость и особые потребности внутренних перемещенных лиц, а также их права на защиту, содействие, реинтеграцию и помощь в целях развития.** Выводы миссии Представителя оспаривают бытующее мнение о том, что внутренние перемещенные лица в Грузии являются привилегированной категорией населения; об этом свидетельствуют особые проблемы и то неблагоприятное положение, в котором они находятся. Международные организации, НПО и органы государственной власти должны представлять информацию об их особых потребностях и принимать меры для их удовлетворения.
- ii) **Распространять и пропагандировать Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, особенно на местных языках.** Ознакомление внутренних перемещенных лиц с этими Принципами крайне необходимо в качестве средства опровержения политически мотивированной дезинформации, касающейся их прав. Перевод Принципов на местные языки, в

частности на абхазский и осетинский, был бы в этом отношении весьма важен. Принципы должны также пропагандироваться среди органов власти, учреждений, НПО и среди местных общин, с тем чтобы пробудить интерес у всего населения к особому положению внутренних перемещенных лиц.

- iii) **Правительство должно разрабатывать национальную политику и законодательство, а также международные и местные программы в соответствии с Руководящими принципами.** Положительное отношение правительства к Принципам должно найти отражение в национальном законодательстве и политике. Среди инициатив, призванных содействовать этому, является исследование грузинского законодательства, касающегося внутренних перемещенных лиц, которое должна провести Грузинская ассоциация молодых юристов при поддержке Проекта института Брукинга по вопросу о перемещении внутри страны и ОБСЕ/БДИПЧ.
- iii) **Правительство должно обеспечить всесторонние права граждан внутренних перемещенных лиц.** Хотя эта рекомендация уже косвенным образом отражена в предыдущей рекомендации, она заслуживает четкой констатации и принятия по ней конкретных мер, в частности в отношении справедливого доступа к таким государственным услугам, как образование и здравоохранение, доступа к земле, возможностей получения дохода и права внутренних перемещенных лиц на полноценное участие в процессах принятия гражданских и политических решений, касающихся их жизни.
- iv) Законодательство, регулирующее собственность на землю и право на участие в выборах, нуждается в пересмотре для соблюдения прав внутренних перемещенных лиц. Правительству предлагается запросить помощь у УВКПЧ, в контексте его технического сотрудничества и программы консультативных услуг, для поддержки инициатив по содействию развитию и защите прав внутренних перемещенных лиц.
- v) **Улучшать жилищные условия перемещенных лиц.** Правительство, международное сообщество и гражданское общество должны действовать сообща в целях улучшения нынешних условий проживания перемещенных лиц, особенно тех, которые нашли приют в центрах коллективного размещения. В частности, следует предпринять усилия для содействия переселению внутренних перемещенных лиц, особенно проживающих в больницах и обветшалых гостиницах, для улучшения качества их жизни и жизни их детей.

- vi) Правительство должно обеспечить выплату пособия, на которое внутренние перемещенные лица имеют право. Ежемесячное пособие в размере 12 лари, на которое внутренние перемещенные лица имеют право, является недостаточным для их выживания, но, тем не менее, оно крайне необходимо. Кроме того, оно предусмотрено законом. В период пребывания миссии внутренние перемещенные лица не получали этого пособия уже в течение 6 месяцев.
- vii) Поддерживать всеобъемлющие общенациональные усилия по улучшению нынешних условий жизни внутренних перемещенных лиц. Гуманитарная помощь зачастую сконцентрировано предоставляется одним группам и районам в ущерб другим. Такие программы поддержки, как "Новый подход" должны приобрести более масштабный характер, с тем чтобы охватывать лиц, перемещенных внутри страны в результате грузино-осетинского конфликта, а также лиц, перемещенных в результате конфликта в Абхазии, и ориентироваться как на сельские, так и на городские районы. Они, в частности, должны основываться на объективной оценке уязвимости, а международное сообщество при этом должно ускорить выделение средств и оперативно осуществлять проекты по улучшению жизни перемещенных лиц, особенно с точки зрения их условий проживания, создания возможностей для получения дохода и доступа к земле.
- viii) Особое внимание следует уделять особым потребностям женщин и возглавляемым ими домашним хозяйствам. Необходимы ориентированные на внутренних перемещенных женщин инициативы в области профессиональной подготовки, развития предпринимательства и кредитной поддержки. Следует также оказывать бóльшую помощь организациям таких женщин. Для обеспечения того, чтобы при осуществлении проектов в рамках "Нового подхода" удовлетворялись особые потребности женщин и возглавляемых ими домашних хозяйств, а также в целях вовлечения женщин в процесс планирования и осуществления в качестве критерия для финансирования Грузинским фондом по достижению самообеспеченности необходимо применять гендерный подход.
- ix) Поддерживать программы, направленные на удовлетворение психологических и социальных потребностей. Высокая частотность психических заболеваний у внутренних перемещенных лиц и то влияние, которое они оказывают на поиск этими лицами возможностей улучшить свои жилищные условия и сохранить свои семьи, ставят вопрос о необходимости комплексных программ,

нацеленных на удовлетворение психологических и социальных потребностей с уделением особого внимания потребностям детей перемещенных внутри страны лиц.

- x) Поддерживать право внутренних перемещенных лиц на безопасное и достойное возвращение. Упор, который делается в программе "Новый подход" на улучшение нынешних условий внутренних перемещенных лиц, никоим образом не должен истолковываться как отказ в праве на возвращение, которое является их неотъемлемым правом и должно защищаться и активно отстаиваться правительством, местными НПО, гражданским обществом и международным сообществом.
- xi) Покончить с ущемлением права на безопасное и достойное возвращение. Национальные органы власти и органы власти де-факто должны принять конкретные меры для обеспечения соблюдения этого права и создать условия для его осуществления. Абхазским властям, в частности, предлагается прекратить установку мин в качестве средства устрашения, поддерживать усилия по разминированию в районах возвращения, предпринять согласованные усилия по установлению законности и правопорядка в районах возвращения и пересмотреть в соответствии с международными нормами языковую политику в грузинских школах, которая также является фактором, препятствующим возвращению. Необходима ускоренная подготовка работников правоприменительных органов по вопросам прав человека, в том числе прав внутренних перемещенных лиц. Правительству Грузии предлагается обеспечить справедливый и транспарентный процесс реституции собственности или компенсации связанных с ее ущербом расходов, а также совместно с правительством в изгнании предпринять совместные усилия по недопущению вторжения вооруженных групп боевиков в зону безопасности, созданную в рамках соглашения о прекращении огня в связи с конфликтом в Абхазии. Властям в Южной Осетии также предлагается создать эффективные механизмы законности и правопорядка и, в частности, предупреждать случаи совершаемого по этническим мотивам насилия, обеспечить уголовное преследование и наказание виновных в этом лиц.
- xii) Признать право внутренних перемещенных лиц на использование альтернатив возвращению, а именно право на расселение в другой части страны. С учетом политизации положения внутренних перемещенных лиц в Грузии необходимо обеспечить, чтобы преобладающий упор на возвращение, которому, как представляется, отдают предпочтение многие перемещенные лица, не делался

за счет альтернативных долговременных решений, особенно связанных с расселением, на которое внутренние перемещенные лица имеют право.

- xiii) Поддерживать тех, кто оказывает помощь перемещенным лицам. Такая поддержка должна иметь различные формы. Принимающие семьи, которые великодушно разместили у себя внутренних перемещенных лиц, но при этом и сами проживают в сложных социально-экономических условиях, нуждаются в поддержке, с тем чтобы они могли нести это дополнительное бремя. Как местные, так и международные служащие, работающие в сфере прав человека и гуманитарной помощи, должны иметь неограниченный доступ к нуждающимся слоям населения и обеспечивать их безопасность. Кроме того, необходимо оказывать помощь и содействие местным НПО, осуществляющим важную работу с внутренними перемещенными лицами, в частности за пределами столицы, в Абхазии и Южной Осетии, особенно учитывая, что гражданское общество является одним из величайших достояний Грузии, а НПО могли бы внести важный вклад в деполитизацию положения перемещенных лиц. Особое внимание следует уделять поддержке деятельности по активному вовлечению местных НПО и гражданского общества в осуществление "Нового подхода".
- xiv) Активизировать усилия по урегулированию конфликтов. Меры по долговременному улучшению нынешних условий перемещенных лиц требуют тщательного рассмотрения коренных причин их перемещения, являющихся по своей сути и характеру политическими. Хотя процессы урегулирования обоих конфликтов продолжаются уже несколько лет, необходимо, чтобы все стороны этих конфликтов активизировали свои усилия по их мирному разрешению. Правительство Российской Федерации должно сыграть особенно важную роль в содействии урегулированию обоих конфликтов, особенно конфликта в Абхазии.
- xv) Заблаговременно планировать постконфликтное восстановление. После заключения мирного соглашения в качестве основного компонента прочного мира потребуются всеобъемлющая программа постконфликтного переустройства и восстановления, в рамках которой будут удовлетворяться особые потребности как возвращающихся лиц, так и всего местного населения. Заблаговременная подготовка к этому как со стороны правительства, так и со стороны других органов власти при содействии международного сообщества явится важным элементом плавного перехода к миру и поддержки процесса возвращения и реинтеграции перемещенных лиц.

xvi) Поддерживать усилия, содействующие мирному сосуществованию. Даже в случае заключения политических соглашений, кладущих конец конфликтам, необходимо будет решать проблемы и преодолевать тяжелые последствия этнических конфликтов, с тем чтобы обеспечить безопасное возвращение и надежную реинтеграцию перемещенных лиц в свои довоенные общины. Ряд инициатив, преследующих эту цель, уже начались, однако местные НПО с обеих сторон, в абхазском конфликте в частности, отметили необходимость в более согласованных усилиях по налаживанию диалога и установлению других связей между слоями гражданского населения, охваченного конфликтами. Правительство, органы власти де-факто и международное сообщество должны вложить средства и в эти инициативы по установлению мира на низовом уровне.

¹ Правительство приводит точную цифру - 282 155 человек. Министерство иностранных дел, правительство Грузии, Report on Internally Displaced Persons (IDPs) in Georgia, May, 2000, p. 3). Комитет США по делам беженцев, авторитетный источник данных о численности внутренних перемещенных лиц во всем мире, приводит цифру приблизительно в 280 000 человек. U.S. Committee for Refugees, World Refugee Survey, 2000 (Washington, D.C., Immigration and Refugee Services of America, 2000), p. 239.

² Министерство иностранных дел, *op. cit.*, p. 11.

³ Роль России в конфликте документально обоснована. См., например, Thomas Goltz, "Letter from Eurasia: the hidden Russian hand", Foreign Policy, Issue 92 (Fall 1993), pp. 92-116; Human Rights Watch, Georgia/Abkhazia: Violations of the Laws of War and Russia's Role in the Conflict (New York, Human Rights Watch, 1995).

⁴ См. "Доклад миссии Генерального секретаря по установлению фактов для расследования нарушений прав человека в Абхазии, Республика Грузия" (S/26795, annex), 17 November 1993. См. также Human Rights Watch, Georgia/Abkhazia: Violations of the Laws of War and Russia's Role in the Conflict, *op. cit.*; Amnesty International, Georgia: Alleged Human Rights Violations during the Conflict in Abkhazia (London, Amnesty International, 1993).

⁵ См. Декларацию Стамбульской встречи на высшем уровне ОБСЕ (SUM.DOC/2/99), 19 ноября 1999 год, пункт 17. См. также выводы Лиссабонской встречи на высшем уровне ОБСЕ о ситуации в Абхазии, Грузия, воспроизведенные в приложении к документу Совета Безопасности S/1997/57; и Budapest Decisions, chapter II, Regional issues, Georgia, in Conference on Security and Cooperation in Europe, Budapest Document: Towards a Genuine Partnership in a New Era, 6 December 1994.

⁶ Четырехстороннее соглашение о добровольном возвращении беженцев и перемещенных лиц, подписанное в Москве 4 апреля 1994 года абхазской и грузинской сторонами, Российской Федерацией и УВКБ. Текст воспроизводится в приложении II к документу Совета Безопасности S/1994/397.

⁷ См. Erin D. Mooney, "Internal displacement and the Conflict in Abkhazia", International Journal on Group Rights, vol. 3, No. 3 (1995/1996), pp. 197-226, особенно pp. 209-214. Комментарий об участии УВКБ в организованном возвращении в соответствии с Четырехсторонним соглашением см. в Open Society Institute, Forced Migration: Repatriation in Georgia (New York, June 1995).

⁸ Подробности о событиях, в частности о действиях сил по поддержанию мира Содружества Независимых Государств (СНГ) и военных наблюдателей Организации Объединенных Наций в этом районе см. в S. Neil MacFarlane, Larry Minear and Stephen D. Shenfield, Armed Conflict in Georgia: A case study in humanitarian action and peacekeeping, Occasional Paper No. 21 (Providence, Rhode Island, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1996), pp. 54-55; and Mooney, op. cit., p. 222-23.

⁹ Доклад Генерального секретаря о положении в Абхазии, Грузия. (S/1998/647), 14 July 1998), пункт 13.

¹⁰ Резолюция Совета Безопасности 1187 (1998) от 30 июля 1998 года.

¹¹ См. Helsinki Watch, Bloodshed in the Caucasus: Violations of Humanitarian Law and Human Rights in the Georgia-South Ossetia Conflict (New York, Human Rights Watch. 1992).

¹² См. Erin D. Mooney, "Ingush displacement from North Ossetia: keeping it on the international agenda", International Journal of Refugee Law, vol. 7, No. 4, 1995, pp. 675-678; Human Rights Watch, The Ingush-Ossetian Conflict in the Prigorodnyi Region (New York, Human Rights Watch 1996).

¹³ Susie Measure, "Slim hopes for IDPs", Georgia Today (12-18 May 2000).

- ¹⁴ Save the Children Fund (SCF), Georgia Assistance Initiative Survey (February 2000), см. www.assistancegeorgia.org.ge/survey.
- ¹⁵ International Federation of the Red Cross, IFRC, Survey of Collective Centres Accommodating Internally Displaced Persons, 1999, (Tbilisi, IFRC, 2000), p. 4.
- ¹⁶ "Georgian special police disperse displaced persons' protest", RFE/RL Newslines, vol. 4, No. 114, 13 June 2000.
- ¹⁷ World Bank, Georgia - Poverty and Income Distribution, vol. 1, Report No. 19348-GE (Washington, D.C., World Bank, 1999), paras. 1-2.
- ¹⁸ Ibid., para. 12.
- ¹⁹ Легальность законодательных положений, касающихся регистрации и статуса внутренних перемещенных лиц, убедительно оспаривается Грузинской ассоциацией молодых юристов. "Monitoring of legal and actual status of internally displaced persons in Georgia", документ, поддержанный УВКБ (Tbilisi, 1999), pp. 26-27.
- ²⁰ Ibid., p. 20.
- ²¹ World Bank, op. cit., para. 14.
- ²² International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), Survey of the Living Conditions of the Population of Jvari, Samegrelo Region, Georgia (Tbilisi, IFRC, 2000), p. 20.
- ²³ Ibid., p. 22.
- ²⁴ Ibid., pp. 22-23.
- ²⁵ G.F. Maberly, Iodine Deficiency in Georgia: Progress toward Elimination, Summary Report, Atlanta, The Program against Micronutrient Malnutrition, 1997.
- ²⁶ IFRC, op. cit., p. 37.
- ²⁷ Save the Children Fund survey, February 2000.

- ²⁸ IFRC, Nutritional Survey of IDP Children in Western Georgia, (Tbilisi, IFRC, 1998).
- ²⁹ Ibid., p. 26: also UNDP, Human Development Report: Georgia, 1998 (Tbilisi, 1998), p. 81, в котором цитируется обследование, проведенное в 1996-1997 годах Государственным статистическим департаментом в Грузии.
- ³⁰ Simon Bagshaw, "Internally displaced persons and political participation: the OSCE region", Occasional Paper, (Washington, D.C., Brookings Institution Project on Internal Displacement, September 2000).
- ³¹ "Report of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons; Compilation and analysis of legal norms (E/CN.4/1996/52/Add.2), paras. 48-65. См. также Walter Kälin, Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations, Studies in Transnational Legal Policy, No. 32 (Washington, D.C., American Society of International Law and Brookings Institution Project on Internal Displacement, 2000), pp. 6-7.
- ³² United Nations Association of Georgia, press release, 16 May 2000.
- ³³ "Доклад Генерального секретаря о положении в Абхазии, Грузия" (S/2000/697), 17 July 2000, пункт 17.
- ³⁴ Доклад Генерального секретаря о положении в Абхазии, Грузия. (S/2000/345), 24 April 2000, пункт 23.
- ³⁵ Там же, пункты 14-20, 23, 25, 31.
- ³⁶ Московское соглашение от 14 мая 1994 года, Протокол, касающийся миротворческих сил Содружества Независимых Государств.
- ³⁷ Mooney, "Internal Displacement and the Conflict in Abkhazia", *Op. cit.*, pp. 215-221; MacFarlane, Ninear and Shenfield, *Op. cit.*, pp. 54-57.
- ³⁸ Opinion No. 209 (1999), "Georgia's application for membership of the Council of Europe", Extract from the Official Gazette of the Council of Europe (January 1999), para. 10(v)(a).
- ³⁹ The HALO Trust and Abkhazia Mine Action Center, Abkhazia Minefield Survey "Report". Edition One (March 2000).

- ⁴⁰ United States Committee for Refugees (USCR), World Refugee Survey, 2000, p. 240.
- ⁴¹ Official Gazette of the Council of Europe, *Op. cit.*, para 10(ii)(g).
- ⁴² USCR, World Refugee Survey, 2000, p. 240. Эта точка зрения высказывалась также международными наблюдателями, встречавшимися с делегацией миссии.
- ⁴³ Measure, *op. cit.*
- ⁴⁴ Доклад Генерального секретаря Совету Безопасности, (S/2000/345), 24 April 2000, пункт 24.
- ⁴⁵ См. "Анализ практики перемещения: Азербайджан. Доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу о внутренних перемещенных лицах" (E/CN.4/1999/79/Add.1), 25 January 1999.
- ⁴⁶ Sam Belucci and Tamara Cherkezishvili, "Everyday Iveria", Georgia Today, 12-18 May 2000.
- ⁴⁷ Marco Borsotti, "IDPs and frozen conflicts: answering the challenge", Statement to ECOSOC Humanitarian Segment panel discussion on internally displaced persons, New York, 19 July 2000.

Приложение

КАРТА ГРУЗИИ И ПРИЛЕГАЮЩЕГО РЕГИОНА



Источник. Internally Displaced People: A Global Survey, (1998).

Примечание. Границы и наименования на данной карте не предполагают их официального подтверждения или принятия Организацией Объединенных Наций.