



НАРОДНЫЙ ЗАЩИТНИК
ГРУЗИИ

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ
НАСЕЛЕНИЯ, ПОСТРАДАВШЕГО
В РЕЗУЛЬТАТЕ КОНФЛИКТА
В ГРУЗИИ

2015



www.ombudsman.ge



ПРОЕКТ ФИНАНСИРУЕТСЯ
ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ



НАРОДНЫЙ ЗАЩИТНИК
ГРУЗИИ

За содержание данной публикации исключительную ответственность
несет автор и она никоим образом не отражает точку зрения
Европейского Союза.

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПЛЕНИЕ	92
ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ, ПРОЖИВАЮЩЕГО ВБЛИЗИ РАЗДЕЛИТЕЛЬНОЙ ЧЕРТЫ	93
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ	93
ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ	99
ПРОГРАММЫ, ОСУЩЕСТВЛЕННЫЕ В ПРИЛЕГАЮЩИХ К РАЗДЕЛИТЕЛЬНОЙ ЧЕРТЕ СЕЛАХ, И АНАЛИЗ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ НАРОДНОГО ЗАЩИТНИКА	102
ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ, ПРОЖИВАЮЩЕГО НА ОККУПИРОВАННОЙ ТЕРРИТОРИИ.....	104
ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ	104
СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ	108
ПАСПОРТИЗАЦИЯ И СОПУТСТВУЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ	111
ПРАВА ЖЕНЩИН И НАСИЛИЕ В СЕМЬЕ НА ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ.....	114
МЕХАНИЗМЫ РЕАГИРОВАНИЯ НА НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА...	117
ПРОБЛЕМА СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ	119
ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СОВЕРШЕННЫЕ ВО ВРЕМЯ ВОЙНЫ 2008 ГОДА, И ИНИЦИАТИВА МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО СУДА.....	123
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ПОСТРАДАВШЕГО В РЕЗУЛЬТАТЕ КОНФЛИКТА НАСЕЛЕНИЯ И АНАЛИЗ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ НАРОДНОГО ЗАЩИТНИКА....	125
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	131

ВСТУПЛЕНИЕ

С окончания войны августа 2008 года прошло семь лет. Несмотря на то, что активные вооруженные действия уже не ведутся, проживающее в зоне конфликта как грузинское, так и осетинское и абхазское население до сегодняшнего дня остро переживает разрушительные результаты войны. Это выражается во вторжении в жизнь, уничтожении средств к существованию и участвовавшихся незаконных задержаниях на разделительной черте. С 2008 года до сегодняшнего дня тысячи человек по-прежнему не могут вернуться в собственные дома, сотни семей ограничены в возможности пользоваться своей собственностью, из-за проведения проволочного заграждения разорвались семейные и родственные связи.

В течение отчетного периода за 2015 год Народный защитник и его аппарат активно наблюдали за правами населения, пострадавшего в результате конфликта, как среди общин, проживающих вблизи оккупационной черты, так и на оккупированных территориях; была проведена не одна встреча с местным населением, представителями гражданского общества, местных и центральных властей, на основе которых была подготовлена настоящая глава.

Представленные в данной главе факты нарушения прав человека еще раз подтверждают, что у мирной политики и трансформации конфликта нет альтернативы. Надлежащая защита прав человека является лучшим механизмом превенции конфликтов и насилия, т.к. игнорирование прав увеличивает радикальные настроения, что может стать одной из причин эскалации напряжения и дестабилизации.

К сожалению, международные правозащитные организации по-прежнему не могут войти в конфликтные регионы. Международное сообщество должно предпринять активные усилия, в том числе путем убеждения России, для обеспечения присутствия международных представителей в конфликтных регионах. Власти Грузии должны проявить максимальную гибкость для создания механизмов мониторинга и защиты прав человека в конфликтных регионах.

Народный защитник и его аппарат активно включены в процесс восстановления доверия и те образовательные проекты, в которых принимают участие грузинские, абхазские и осетинские правозащитные организации, представители гражданского общества. Мы также приветствуем различные форматы, направленные на восстановление отношений между разделявшими конфликтом обществами.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ, ПРОЖИВАЮЩЕГО ВБЛИЗИ РАЗДЕЛИТЕЛЬНОЙ ЧЕРТЫ

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Согласно конституции Грузии и международным соглашениям, власти Грузии взяли на себя обязательство защищать социально-экономические права лиц, не имеющих соответствующие ресурсы, и направить надлежащие усилия на практическую реализацию этих прав, что значительно обусловит социальное равенство в государстве. Социально-экономическая помощь уязвимым группам должна рассматриваться как право, а не как проявление государством доброй воли или «благотворительность».

С целью реализации этого права в селах, прилегающих к разделительной черте, были проведены значительные проекты: в 2013-2015 гг. закончились инфраструктурные работы по газификации в 50 селах; обустроены колодцы с оросительной и резервуары с питьевой водой; реабилитировано 29 публичных школ и построена одна новая школа; к 2015-2016 учебному году более 700 студентов получили финансирование на высшее образование; Министерство образования и науки передало первоклассникам 30 публичных школ 345 нетбуков, а классным руководителям первых классов – 34 портативных компьютера.¹

В селах, прилегающих к оккупационной разделительной черте, также раздана помощь на зимний сезон в размере 200 лари; оборудованы 23 амбулатории и добавлен медицинский персонал, а в селе Тквиави Горийского муниципалитета строится центр неотложной помощи.² В селе Рухи Зугдидского муниципалитета строится новая многопрофильная университетская клиника на 220 коек.

Несмотря на эти невероятно важные социальные проекты, в 2015 году социально-экономическое положение пострадавших в результате конфликта сел вблизи разделительной черты в Шида Картли и Самегрело по-прежнему остается тяжелым. Население жалуется на отсутствие оросительной и питьевой воды, детских садов, дорог, школ и медицинских пунктов. Однако для местных жителей самой большой проблемой все равно остается поиск источников дохода, т.к. из-за проведения проволочных заграждений и перекрытия питьевой воды население не может заниматься традиционной для них сельскохозяйственной деятельностью.

1 Письмо №198 государственного министра по вопросам примирения и гражданского равенства от 1 февраля 2016 года Председателю комитета по защите прав человека и гражданской интеграции Парламента Грузии.

2 В селе Тквиави строится медицинская клиника неотложной помощи. «Интерпрессньюс», 08.02.2016. Информация доступна на вебстранице: <<http://www.interpressnews.ge/ge/sazogadoeba/365288-sofel-tyviavshi-gadaudebeli-dakhmarebis-samedicino-klinika-shendeba.html?ar=A>> [последний просмотр: 26.02.2016].

Проектами по созданию источников к существованию в пострадавших общинах на сегодняшний день занимаются лишь несколько неправительственных организаций, что недостаточно и требует большего внимания со стороны государства. Для населения, пострадавшего в результате конфликта, конечно, не существует формальных барьеров для включения в различные государственные программы, которые министерства экономики и сельского хозяйства предлагают предпринимателям. Однако на практике население сел, прилегающих к разделительной черте, не используют эту возможность по нескольким причинам: в первую очередь, программы централизованы, и информация с трудом достигает до местного населения; кроме того, для таких проектов, где требуется софинансирование, у местных фермеров и предпринимателей нет соответствующих ресурсов, а банковские кредиты для них недоступны ввиду проживания в регионе высокого риска безопасности. Помимо этого, у большой части населения земли сельскохозяйственного назначения не зарегистрированы в собственности, что является дополнительным препятствующим фактором для осуществления предпринимательской деятельности. Соответственно, необходимо разработать аграрные проекты, которые будут конкретно рассчитаны на специфические нужды и возможности общин, пострадавших в результате конфликта.

В данном контексте также следует отметить, что проект «Государственная стратегия социально-экономического развития регионов, пострадавших в результате конфликта», разработанный государственным министром по вопросам примирения и гражданского равенства год назад, все еще не утвержден правительством. Аппарат государственного министра должен разработать план действий к данной стратегии. Растигивание этого процесса препятствует государственной политике и мобилизации ресурсов в этом направлении.

В послевоенный период интенсивно осуществлялись восстановительные работы домов, поврежденных во время войны 2008 года, или выдача компенсаций за потерянное имущество. Однако и в 2015 году в Шида Картли остается население, которое не получило помощи от государства. Особо следует отметить село Зардзианткари Горийского муниципалитета, которое было оккупировано до 2012 года. Несмотря на восстановление контроля со стороны властей Грузии, население до сих пор не вернулось в свои дома и укрывается в различных регионах у родственников или в детском саду №1 города Гори, продолжая жить в тяжелых условиях. В 2013-2015 гг. в селе начались определенные работы: газификация, восстановление питьевой и оросительной воды и т.д. Однако население отказывается возвращаться до тех пор, пока не произойдет реабилитация их жилья, как это было с другими пострадавшими.

В связи с вышеупомянутым, 17 июля 2015 года Народный защитник обратился с предложением к председателям временной правительенной комиссии по реагированию на нужды пострадавшего населения в прилегающих к разделительной черте села (далее правительенная комиссия). В предложении говорится, что это село по-прежнему остается одним из сел в самом плачевном состоянии среди пострадавших в результате конфликта сел Шида Картли и в случае, если проблема не будет вовремя решена, его экономической жизнеспособности

угрожает опасность. По оценке Народного защитника обнаруживаются нарушения права на жилье и собственность.

Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах и его статья 11 защищает «право каждого быть обеспеченным соответствующим питанием, одеждой и квартирой, а также право беспрерывно улучшать условия жизни». Комитет по социальным, экономическим и культурным правам разъясняет содержание статьи, согласно которой «право на жилье не должно рассматриваться в узком или ограниченном понятии, которое будет приравнивать его, к примеру, к обеспечению убежища, что означает лишь наличие крыши. Оно должно рассматриваться как право на жизнь в безопасных, мирных и достойных условиях в любом месте». Для того чтобы жилье считалось соответствующим, оно должно удовлетворять следующим требованиям: обеспечение соответствующей инфраструктурой, правовое обеспечение владения жилого помещения, пригодность к жилью и соответствующее местоположение – для труда и получения основных услуг.³

Важно то обстоятельство, что отсутствие соответствующих ресурсов не освобождает государство от выполнения вышеупомянутых минимальных основных обязательств, прав, признанных согласно международному пакту «Об экономических, социальных и культурных правах», в том числе права на соответствующее жилье. Исходя из целей пакта, обеспечение особо незащищенных слоев общества должно осуществляться даже в условиях острой нехватки государственных ресурсов.

Касательно данного вопроса решение все еще не принято. Что касается ответа на представленное предложение, Народный защитник не получил исчерпывающего объяснения от председателей комиссии.

ДЕЛО ГРАЖДАНИНА Т.Т.

К Народному защитнику обратился с заявлением гражданин Т.Т., который не может вернуться в дом, расположенный в селе Зардиаанткари. Село было оккупировано до 2012 года; после восстановления контроля над селом со стороны грузинского государства дом заявителя арендовало Министерство внутренних дел Грузии. По словам гражданина Т.Т., его дом значительно пострадал как в период войны и оккупации, так и в период аренды, и в данный момент непригоден для жилья. Кроме того, дом смежен с постом центра специальных и чрезвычайных мероприятий Министерства внутренних дел Грузии, и создается впечатление, что дом является частью инфраструктуры поста. Это еще больше увеличивает риск безопасности для заявителя и его семьи в случае возвращения. Несмотря на все вышесказанное, гражданин Т.Т. не получил какую-либо компенсацию от государства.

После изучения упомянутого дела Народный защитник обратился к министру внутренних дел с рекомендацией, в которой отмечалось, что

³ Общий комментарий Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам №4, параграф 8.

право на соответствующее жилье является правом, гарантированным рядом международных соглашений. Народный защитник считает, что в данном случае имеет место нарушение права гражданина Т.Т. на соответствующее жилье. Для восстановления нарушенного права Народный защитник обратился к министерству с рекомендацией: обеспечить гражданина Т.Т. альтернативным жилым помещением или соответствующей денежной компенсацией до тех пор, пока рядом с домом заявителя будет расположен пост полиции.

В ответ на рекомендацию, Народного защитника известили из Министерства внутренних дел, что Министерство не несет вины за ущерб дому Т.Т. и упомянутые в рекомендации экономические и инфраструктурные вопросы находятся за пределами его компетенции.⁴ Соответственно, Министерство внутренних дел не выполнило рекомендацию Народного защитника.

Как в 2014, так и в 2015 году местное население по-прежнему остро ставит проблему чистой питьевой воды. По заявлению населения, питьевая вода, которую они получают из колодцев, отличается высокой минерализацией, однако не происходит ее фильтрации, из-за чего среди населения возросло число лиц с болезнями почек.⁵ В этом же году аппарат Народного защитника обратился с рекомендацией к временной правительской комиссии по реагированию на нужды пострадавшего населения в селах, прилегающих к разделительной черте: осуществить эффективное очищение воды и информирование населения касательно качества воды.

Право на чистую питьевую воду является одним из важных компонентов права на здоровье, которое также находится в прямой связи с адекватными стандартами жизни. Согласно международным нормам питьевая вода должна быть безопасной, приемлемой, достаточной и физически доступной.⁶ Государство обязано обеспечить население безопасной питьевой водой и в этом отношении осуществлять ряд мероприятий, в том числе, периодическую проверку безопасности водных резервуаров, своевременную идентификацию и устранение проблем и потенциальных угроз.⁷

Согласно информации аппарата государственного министра по вопросам примирения и равенства, в девяти селах, прилегающих к разделительной черте (Кошка, Зардзаанткари, Гугутианткари, Диши Хурвалети, Квеши, Дици, Кнолеви, Атоци и Цагвли), в 2015 году закончилась установка хлораторных установок на колодцы, что улучшит качество воды.⁸

4 Письмо №314942 Министерства внутренних дел Грузии от 2 февраля 2016 г. к Народному защитнику Грузии.

5 Исследования, проведенные в 2014 году юридическим лицом общего права Национальным агентством продуктов питания, подтверждают, что в Шида Картли, в том числе в прилегающих к разделительной черте селах и поселениях беженцев, питьевая вода загрязнена; отчет Народного защитника за 2014 год, стр. 820.

6 Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, общий комментарий №15 (2002 г.), параграф 3.

7 Рекомендация 14 комитета министров Европейского Совета (2001 г.), принцип 8-10.

8 Письмо №198 государственного министра по вопросам примирения и гражданского равенства

Положительно следует оценивать также тот факт, что с конца 2015 года населению подается природный газ, хотя существуют проблемы с квитанциями. По заявлению местных жителей, ежемесячно осуществляется снятие показаний с индивидуальных счетчиков, хотя затем до населения не доходят квитанции для оплаты использованного природного газа. Местное население боится, что в случае неуплаты задолженность накопится, за чем последует прекращение подачи природного газа. В отношении оплаты проблему также представляет тот факт, что в селе не установлен аппарат для оплаты и с этой целью приходится ездить в административный центр.

ПОЛОЖЕНИЕ В СЕЛЕ ЦАГВЛИ ХАШУРСКОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА

При встрече с представителями аппарата Народного защитника в селе Цагвли, население подняло вопрос существующего в селе альтернативного детского сада, который, по их заявлению, не отвечает требованиям жителей села. В частности, в отличие от обычных детских садов, в альтернативном детском саду сельские дети дошкольного возраста проводят примерно 4 часа, что неудобно для родителей. Из-за этого многие не водят детей в этот детсад.

Для населения важно, чтобы в селе был детский сад, который обеспечит подопечным полное дошкольное образование. Согласно их объяснениям, если на данный момент в действующем альтернативном детсаде всего 9 подопечных, в случае открытия детского сада, число подопечных возрастет примерно до 40. Следует отметить, что в общине Цагвли, которая объединяет восемь сел, нигде нет другого детсада, кроме альтернативного детсада в Цагвли. По данному вопросу аппарат Народного защитника письменно обратился в управление Хашурского муниципалитета, в ответ на что аппарат уведомили, что муниципалитет не сможет открыть в селе полноценный детский сад.⁹

Наличие в селах детского сада имеет большое значение как для детей дошкольного возраста, которым необходимо получить образование, так и для родителей. Население заявляет, что отсутствие соответствующих условий в селе значительно увеличивает показатель миграции.

ПОЛОЖЕНИЕ В СЕЛАХ НИКОЗИ И ЗЕМО ХВИТИ ГОРИЙСКОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА И СЕЛЕ КНОЛЕВИ КАРЕЛЬСКОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА

В июле 2015 года был подписан новый закон «О развитии высокогорных районов», который ставит целью социальную и экономическую поддержку лиц, проживающих в высокогорных регионах. Закон предусматривает ряд преимуществ и помощь. Согласно закона, статус высокогорного поселения присуждается поселению,

от 1 февраля 2016 г. председателю комитета по защите прав человека и гражданской интеграции Парламента Грузии.

9 Письмо №1587 аппарата Народного защитника Грузии от 13 октября 2015 г. управлению Хашурского муниципалитета.

которое находится на высоте 1500 метров над уровнем моря или выше. Однако правительство Грузии может при учете других обстоятельств присудить такой статус поселению, расположенному на высоте выше 800 метров.

В конце 2015 года был утвержден перечень высокогорных поселений,¹⁰ в который вошли несколько поселений Шида Картли, расположенных выше 800 м и прилегающих к разделительной черте. Однако в этот список не попали следующие села Горийского муниципалитета: Земо Никози, Земо Хвити, и село Кнолеви Карельского муниципалитета. Население этих сел требует пересмотра перечня и их включение в список высокогорных поселений.¹¹ По заявлению населения, положение в этих селах тяжелое, а показатель миграции довольно высокий. Соответственно, необходимо распространение закона в том числе на эти села.

Согласно закона, петиция по вопросу внесения того или иного поселения в список высокогорных может быть представлена Министерством регионального развития и инфраструктуры, соответствующим муниципалитетом, соответствующим государственным поверенным – губернатором и правительством автономной республики Аджария. На декабрьском заседании комиссии национального совета по развитию высокогорных районов сроком представления петиции было определено 1 апреля 2016 года.¹² Национальный совет по развитию высокогорных районов рассмотрит представленную петицию на запланированном в апреле заседании и в случае установления целесообразности внесения поселения в перечень обратится к правительству Грузии.

По известной Народному защитнику информации, управление Карельского муниципалитета уже обратилось в Совет с петицией касательно села Кнолеви, в то время как управление Горийского муниципалитета отказалось от подобной петиции для Земо Никози, Никози и Земо Хвити, мотивируя это тем, что указанные села не удовлетворяют критериям, установленным законом и протоколом заседания комиссии.¹³

ПРОБЛЕМА БЫТОВЫХ ОТХОДОВ В СЕЛАХ НА РАЗДЕЛИТЕЛЬНОЙ ЧЕРТЕ

В результате мониторинга, проведенного аппаратом Народного защитника, было выявлено, что в прилегающих к разделительной черте селах Шида Картли не осуществляется вынос бытовых отходов, что представляет серьезную проблему

10 Постановление №671 правительства Грузии от 30 декабря 2015 г. об утверждении перечня высокогорных поселений.

11 Жители Никози требуют использование высокогорного статуса, «Триалети», 17.02.2016. Информация доступна на вебстранице: <<http://trialeti.ge/?menuid=2&lang=1&id=4264>> [последний просмотр 09.03.16]; Село, не попавшее в список высокогорных поселений, «Иберияньюс» 7.02.2016. Информация доступна на вебстранице: <http://iberianewss.blogspot.com/2016/02/blog-post_7.html> [последний просмотр 09.03.16].

12 Протокол заседания №2 от 14 декабря 2015 г. Национального совета по развитию горных районов.

13 Статья 2(1) Закона о развитии высокогорных регионов; приложение №1 к протоколу заседания №2 от 14 декабря 2015 г. Национального совета по развитию горных районов.

для населения. Скопление мусора происходит на территории села и вызывает антисанитарию. Народному защитнику стало известно, что подобная проблема имеет место в следующих селах Горийского района: Цителубани и Корди, селе Кнолеви Карельского муниципалитета. Мусорные урны стоят лишь в единичных селах.

Аппарат Народного защитника информировал об упомянутой проблеме главу Горийского муниципалитета в 2014 году (письмо №01-6/14561 от 22.10.2014). В ответ глава Горийского муниципалитета объяснил, что в бюджете 2015 года было предусмотрено приобретение урн, в результате чего будет осуществляться вывоз бытовых отходов почти из всех сел муниципалитета (письмо №530/15 от 12.02.2015). Действительно, в селе Цителубани в 2015 году была установлена 21 урна. В 2015 году в рамках программы поддержки села урны были также установлены в селе Квеши Горийского муниципалитета.

Однако проблема по-прежнему существует в ряде сел Шида Картли, прилегающих к разделительной черте.

ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Для жителей сел, прилегающих к разделительной черте, по-прежнему серьезную проблему безопасности представляют военные учения на оккупированных территориях и незаконные задержания на разделительной черте.¹⁴ За отчетный период 2015 года местное население особенно жаловалось на участившиеся военные учения и постоянные звуки выстрелов вблизи разделительной черты, особенно в направлении Южной Осетии. По их заявлению, им приходится постоянно жить в страхе, звуках взрывов и стрельбы, что обновляет травмы войны 2008 года. Это подтверждает руководитель миссии мониторинга Евросоюза, по заявлению которого:

«В течение прошедших лет [...] миссия отметила, что возросла интенсивность военных учений [...] нетолько точек изрения количества, но и в плане использованных современных технологий и вооружения. Некоторые военные базы в Абхазии и Южной Осетии находятся в непосредственной близи от административной пограничной черты, и местные жители постоянно слышат шум».¹⁵

Что касается задержаний, по официальной статистике в 2015 году на разделительной черте Южной Осетии было задержано 163 человека (в 2014 году это число составляло 142 человека), из них 18 женщин и 7 несовершеннолетних. В направлении Абхазии был выявлен 341 случай задержаний (по данным 2014 года это число составляло

14 Представители Народного защитника встретились и получили информацию от жителей следующих сел: Плави, Квеши, Кирбали, Ахалсопели, Цителубани, Хурвалети, Земо Собиси, Бершвэти, Сакоринтло, Двани, Меджврисхеви, Джариашени, Дици, Квемо Арцеви.

15 Миссия мониторинга о существующем положении в Грузии, «Радио Свобода», 17.02.2016. Информация доступна на вебстранице: <<http://www.radiotavisupleba.ge/content/eumm-state-of-play-and-future-perspectives/27558020.html>> [последний просмотр 26.02.2016].

380 человек), из задержанных 39 женщин и 15 несовершеннолетних.¹⁶ Однако число задержаний на абхазской разделительной черте намного выше за счет населения Гали, учет чего государственная служба безопасности Грузии не может осуществить. Согласно абхазским и российским источникам, в 2015 году было задержано 2400 лиц.¹⁷

По заявлению местного населения, часты случаи, когда российские пограничники переходят и задерживают население в собственных садах, на сельских дорогах и кладбищах (села Шида Картли: Плави, Бершуэти, Земо Собиси, Кирбали). Тенденция задержаний возрастает в период религиозных праздников, когда местное население по традиции выходит на молитву в расположенные на краю села церкви или посещает могилы. Например, 4 января 2016 года вблизи храма Самеба села Бершуэти Горийского муниципалитета российские пограничники задержали двух молодых людей, которые, по заявлению семьи, шли зажечь свечи в церкви. Следует отметить, что церковь расположена на территории, контролируемой Грузией, и, соответственно, молодые люди не пересекли бы разделительную черту.

Задержанных освобождают после выплаты штрафа, который на разделительной черте Южной Осетии составляет 2000 рублей (примерно 70 лари), а в направлении Абхазии колеблется от 1000 до 30000 рублей (25-500 лари).¹⁸ Однако никто из тех, с кем беседовали сотрудники Народного защитника, не получили какого-либо рода квитанцию или постановление де факто суда.

В связи с выплатой штрафа население Шида Картли требует помощи, т.к. определенная часть задержанных социально незащищена и выплата штрафа из их незначительного дохода представляет большую сложность для семьи, особенно если учесть, что бывают случаи, когда задерживают двух членов одной семьи. Во время мониторинга аппаратом Народного защитника были зафиксированы единичные случаи, когда задержанным лицам, относящимся к категории социально незащищенных, местными муниципалитетами была перечислена единовременная помощь для социально незащищенных семей.¹⁹

ДЕЛО ГРАЖДАНИНА И.Т.

23 июля 2014 года гражданина И.Т. забрали из собственного сада в одном из прилегающих к разделительной черте сел Карельского района и приговорили к году лишения свободы за незаконное пересечение границы. Он был освобожден

16 Письмо №383603 от 16 февраля 2016 г. государственной службы безопасности Грузии Народному защитнику Грузии.

17 Количество пересечений абхазско-грузинской границы должно сократиться, информационное агентство «Спутник Абхазия», 17.03.2016. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20160317/1017555465.html#ixzz439N4TnYk>> [последний просмотр 18.03.2016].

18 Парламентский отчет Народного защитника Грузии за 2014 г., стр. 839.

19 Постановление №5 совета муниципалитета г. Гори от 5 января 2015 г. об утверждении порядка выдачи социальной помощи из местного бюджета за 2015 г. муниципалитета г. Гори.

в мае 2015 года. По заявлению гражданина, в течение почти одного года он был жертвой пыток и нечеловеческого обращения, конкретно, имели место пытки в его отношении со стороны тюремных надсмотрщиков: его били, вырывали ногти, защемляли в дверях пальцы, выбивали зубы во время побоев, обвиняли в шпионаже и грозились заключением от 10 до 25 лет. Кроме того, в разговоре с представителем Народного защитника заключенный рассказывал о существующих в тюрьме неподобающих условиях и отмечал, что он питался передачами родственников находящихся в камере заключенных; когда же ему было плохо, на него вообще не обращали внимания. При посредничестве аппарата Народного защитника гражданин получил психо-социальную помощь от Грузинского центра психо-социальной и медицинской реабилитации жертв пыток (GCRT).

ИНЦИДЕНТ В СЕЛЕ ХУРВАЛЕТИ ГОРИЙСКОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА

11 июля 2015 года российские пограничники еще раз сдвинули разделительную черту и уже почти на полкилометра приблизились к центральной магистрали, которая соединяет Восточную и Западную Грузию. Такое действие еще более ухудшило и без того слабое состояние безопасности и усложнило социально-экономические проблемы граждан Грузии. После распространения информации о вышесказанном, в селе была организована акция протesta со стороны журналистов и общественных организаций, за которой последовала острая реакция со стороны местного населения. В разговоре с сотрудниками Народного защитника они заявляют, что после акции их положение с точки зрения безопасности ухудшилось и им сложно безопасно передвигаться не только у разделительной черты, но и в прилегающих земельных участках сельскохозяйственного назначения. Подобные инциденты указывают, насколько невыносима ежедневная жизнь жителей сел, прилегающих к разделительной черте, как в плане незащищенности, так и тяжелого социального положения. По оценке руководителя миссии мониторинга Европейского Союза, инциденты подобного типа могут привести к возникновению «новых горячих точек».²⁰

В Эргнети по-прежнему регулярно проводятся встречи в рамках механизма превенции и реагирования на инциденты, где вопросы местной безопасности рассматриваются при участии всех сторон. Этот формат был создан в рамках Женевских международных переговоров и уже в течение нескольких лет создает пространство для переговоров по вопросам безопасности пострадавшего в результате конфликта населения, проживающего вблизи разделительной черты. Однако и в этом формате происходит политизация гуманитарных вопросов, что в итоге мешает решению таких важных гуманитарных вопросов, как подача питьевой и оросительной воды, освобождение заключенных, свобода передвижения и т.д.

20 Миссия мониторинга в Грузии о существующем положении, «Радио Свобода», 17.02.2016. Информация доступна на вебстранице: <<http://www.radiotavisupleba.ge/content/eumm-state-of-play-and-future-perspectives/27558020.html>> [последний просмотр 26.02.2016].

ПРОГРАММЫ, ОСУЩЕСТВЛЕННЫЕ В ПРИЛЕГАЮЩИХ К РАЗДЕЛИТЕЛЬНОЙ ЧЕРТЕ СЕЛАХ, И АНАЛИЗ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ НАРОДНОГО ЗАЩИТНИКА

В парламентском отчете за 2014 год Народный защитник отмечал ряд проблем, в том числе, регистрацию земельных участков сельскохозяйственного назначения в селах, прилегающих к разделительной черте, и вопрос признания права на собственность. Из-за годами не приводимых в порядок регистрационных книг, отсутствия соответствующей документации или неформальных соглашений до сих пор невозможно осуществить в прилегающих к разделительной черте селах регистрацию земель или признание собственности. Даже те, у кого есть определенная документация, из-за тяжелого финансового положения не могут заплатить необходимую сумму для узаконивания, которая составляет как минимум 150 лари. Не зарегистрированы не только земли, но и расположенные на них дома и другие постройки.

В связи с вышесказанным Народный защитник обратился к Министерству юстиции с рекомендацией ускорить вопрос регистрации земель и имущества в прилегающих к разделительной черте селах, дабы у пострадавшего от проведения проволочных заграждений населения была возможность использовать правовые механизмы для защиты собственных прав.

По информации, предоставленной национальным агентством публичного реестра, с 2013 года агентство исследует состояние земельных участков вблизи оккупационной черты. Национальное агентство публичного реестра провело исследование, которое включало прилегающий к оккупационной черте участок шириной от 600 до 900 метров. В рамках исследования были обработаны спутниковые изображения и сохранившаяся в архивах документация; была осуществлена оцифровка этого материала и соответствующей документации, хранящейся в публичном реестре; кроме того, был осуществлен пилотный проект, в рамках которого в одном районе совета Дици было изучено 62 земельных участка. В результате изучения было установлено, что документация на более половины участков (36 земельных участков) была в порядке, в то время как у части (26 участков) документы, подтверждающие право на владение земельным участком, не оказались в юридическом соответствии.

В соответствии с выявленными проблемами в рамках данного исследования национальное агентство публичного реестра разработало рекомендации, которые в ряде случаев предусматривали освобождение лиц, проживающих вблизи оккупационной черты, от платы за регистрацию земли. Также была выявлена необходимость легализации документов, подтверждающих право лица на собственность, которые были выданы с нарушением законодательства.²¹

Несмотря на проведенные значительные работы, по информации Народного защитника, этот процесс не продвинулся после пилотного проекта, что также

21 Министерство юстиции Грузии, письмо №128615 национальному агентству публичного реестра от 27 мая 2015 г.

подтверждают работающие в этой сфере неправительственные организации и местное население. По информации национального агентства публичного реестра, процесс продвигается и его дальнейшее ускорение невозможно.²²

Однако важным событием стал утвержденный правительством пакет законодательных изменений, целью которого является упрощение процесса регистрации земли в стране и его доступность для граждан. По заявлению министра юстиции, одновременно с другими вопросами, инициатива включает в себя бесплатное предоставление определенных услуг.²³

Помимо этого, в отчете Народного защитника за 2014 год указаны несколько важных правительственные инициатив, которые были осуществлены с такой задержкой, что помешали реализации прав населения. Например, решение о финансировании высшего образования на 2014-2015 учебный год для пострадавших в результате конфликта студентов было принято правительственной комиссией в октябре 2014 года, а оплата была зачислена только в конце учебного года. Из-за этого несколько студентов встали перед угрозой приостановления статуса. Народный защитник обратился с рекомендацией к министру образования и науки Грузии, чтобы он вместе с правительственной комиссией информировал ВУЗы о программе финансирования студентов, проживающих на и вблизи оккупированной территории, которая осуществлялась в рамках государственной социальной программы, дабы этим предотвратить приостановление статуса студентов. По рекомендации Народного защитника необходимо было вовремя проанализировать и устранить бюрократические барьеры. Однако то же самое повторилось в 2015-2016 учебном году, т.к. решение о финансировании было принято правительственной комиссией только в ноябре, а в конце января 2016 года сумма все еще не была перечислена в университеты.

Положительно следует оценить начало строительства публичной школы в селе Атоци Карельского муниципалитета в 2015 году. Народный защитник Грузии писал в парламентском отчете за 2014 год о существующем тяжелом положении в школе. В частности, школьное здание, в котором учится 51 учащийся, было аварийным, а 3-километровый участок ведущий к ней дороги – полностью амортизирован. С предложением строительства нового здания публичной школы в селе Атоци Народный защитник обратился к временной правительенной комиссии по реагированию на нужды пострадавшего населения в прилегающих к разделительной черте селах.²⁴ С октября 2015 года начался демонтаж старого школьного здания и строительные работы. Ученики ходят в публичную школу в селе Бредзи, расположенному вблизи их села, и обеспечены транспортом. По объяснению педагогов, учебный процесс не нарушен.

22 Там же.

23 Об инициативе см. заявление министра юстиции: <<https://www.youtube.com/watch?v=nqkrg-CLkMVw>>; Барьеры для регистрации земли в частную собственность снимаются, Министерство юстиции, 15.03.2016. Информация доступна на вебстранице: <<http://justice.gov.ge/News/Detail?newsId=5133>> [последний просмотр 26.02.2016].

24 Предложение Народного защитника от 17 июля 2015 г. (№01-6/5821) о необходимости проведения эффективных мероприятий для реализации социальных прав населения, пострадавшего в результате конфликтов.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ, ПРОЖИВАЮЩЕГО НА ОККУПИРОВАННОЙ ТЕРРИТОРИИ

С учетом международных и европейских стандартов прав человека, обязательство защищать права человека в Абхазии и Южной Осетии лежит как на Грузии, так и Российской Федерации и правительствах де facto.

Российская Федерация, которая осуществляет эффективный контроль и оккупацию территорий Абхазии и Южной Осетии, несет прямую ответственность за совершенные там нарушения прав человека. Грузия же, как государство, на территории которого имеет место нарушение прав, несмотря на то, что не осуществляет ее эффективный контроль, несет положительное обязательство восстановить юрисдикцию и принять все возможные меры, в том числе с использованием правовых и дипломатических путей, для влияния на подавление нарушений прав в этих регионах.²⁵

Несмотря на то, что правительство де facto не считается субъектом международного права, у него есть обязательство уважать общепризнанные права и свободы человека. Это обязательство вытекает из двух основных обстоятельств: а) значительная часть Всеобщей декларации по правам человека признана как обычное право, что означает универсальное признание указанной части норм; б) правительство де facto в качестве негосударственного образования, контролирующего определенную территорию и население, обязано уважать права населения под своим контролем.

В Абхазии и Южной Осетии продолжаются факты нарушения права на жизнь, защиту здоровья, образование и свободу передвижения; регулярный характер носит дискриминация по этническому признаку, незаконное лишение свободы и другие. В отчетный период по-прежнему тяжелым оставалось положение гражданских и социальных прав.

ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ

Право на образование гарантировано международным законодательством по правам человека. Оно утверждено для выполнения в обязательных соглашениях как ООН, так и Евросовета. Согласно международного права, образование должно быть физически и экономически доступным для всех без какой-либо дискриминации и вместе с тем приемлемым, подразумевая, что форма и содержание образования, в том числе учебный план и методы обучения, должны быть соответствующими, культурно релевантными и качественными для учащихся и родителей.²⁶ Кроме того,

25 Решение Европейского суда по правам человека от 19 октября 2012 г. по делу «Катан и другие против Молдовы и Российской Федерации» (Catan and Others v. Moldova and Russia), параграф 109, 145.

26 Общий комментарий №13 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, параграф 6

согласно Конвенции по правам ребенка, образование должно быть направлено на развитие уважения к культуре, языку и ценностям ребенка и его родителей.²⁷

Проблема права на образование на родном языке и его доступности особо остро стоит в Гальском районе, где в 2015-2016 учебном году еще более ухудшилась проблема получения школьного образования на грузинском языке. До 2015 года из 31 школы Гальского района²⁸ 11 школ «нижней зоны» сохраняли обучение на грузинском языке, хотя по решению администрации де facto с 2015-2016 учебного года 1-4 классы этих школ начали обучение на русском языке, а в остальных классах сократилось количество часов, отведенных на грузинский язык. Вместе с тем, каждый последующий первый класс также будет начинать обучение на русском языке.²⁹ Соответственно, в ближайшем будущем в школах Гальского района вообще прекратится обучение на грузинском языке, что и завершит начатый в 1995 году процесс, который ставил целью замещение грузиноязычного обучения в Гальском районе русским языком.³⁰

В 1995-2015 гг. на русскоязычное обучение перешли школы Очамчире и Ткварчели (всего 11 школ), в то время как в школах «верхней зоны» Гали (всего 9 школ) обучение на русском языке было принято поэтапно «по принципу первого класса», что означало, что каждый последующий первый класс начинал школьный процесс на русском языке. Соответственно, с 2005 года во всем районе за исключением «нижней зоны» Гали обучение ведется на русском языке. Кроме того, ежегодно сокращаются часы грузинского языка и литературы.³¹

Эти изменения были не раз опротестованы как администрациями школ, так и родителями, которые обратились с просьбой к местному правительству де facto, однако безрезультатно. По информации Народного защитника, некоторые семьи были вынуждены оставить место жительства и перевести детей на территорию, контролируемую Грузией, дабы они имели возможность продолжить обучение на родном языке. В сентябре-октябре 2015 года комиссия признания образования Министерства образования и культуры Абхазской автономной республики, на основе заявления родителей, признало полученное на оккупированной территории образование тех 54 учащихся, которые хотели продолжить обучение по эту сторону Энгурци.³² В документации, представленной Народному защитнику, несколько

27 Конвенция ООН по правам ребенка, статья 28 и статья 29(1)(в).

28 Имеются в виду старые границы Гальского района, включая 10 школ, отнесенных правительством де facto к Ткварчельскому району, и 1 школу, отнесенную к Очамчирскому району. Также, Гальский район поделен на «верхнюю» и «нижнюю» зоны.

29 Обучение во всех школах Гальского района ведется по стандартам Министерства образования Абхазии. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.apsnypress.info/news/vo-vsekh-shkolakh-galskogo-rayona-obuchenie-budet-vesti-po-standartam-minobrazovaniya-abkhazii/>> [последний просмотр 15.01.2016]; интервью с контактными лицами, сентябрь-октябрь (2015 г.).

30 «Жизнь в неизвестности» [Living in Limbo], (Human Rights Watch), 2011 г., стр. 48

31 Подробно см. специальный отчет Народного защитника за 2015 г., «Право на образование в Гальском районе: новости 2015-2016 учебного года и вытекающие проблемы».

32 Министерство образования и культуры Абхазской а/р, Гальский ресурс-центр.

родителей открыто фиксировали в заявлении, что причиной смены школы стал именно переход на русскоязычное обучение.

Также следует отметить тот факт, что в Абхазии другие этнические группы имеют возможность получить образование на родном языке, в то время как этнические грузины не имеют подобного права, либо оно все больше ограничивается из года в год. Это следует оценивать как дискриминацию по этническому признаку.

Переход на русскоязычное обучение серьезно ухудшил качество образования как в школах Гальского района, так и в школах, отнесенных к Очамчирскому и Ткварчельскому районам, школах бывшего Гальского района. Школьникам трудно учить, а педагогам преподавать предметы на русском языке, т.к. их абсолютное большинство этнические грузины, а учителя получали образование на грузинском языке.

На эту тенденцию указывает и статистика: в 2015 году на единые национальные экзамены из Гальского района было зарегистрировано 190 абитуриентов, из которых по высоким результатам на экзаменах государственный учебный грант получили только 11 студентов – что составляет 6% от числа зарегистрированных абитуриентов.³³ Этот показатель в Зугдидском муниципалитете составляет 13%, а в масштабе страны – 16%.³⁴

Для населения, проживающего в прилегающих к разделительной черте села, проблему по-прежнему представляет пересечение разделительной черты учащимися для посещения школы. Число детей, которые пересекают разделительную черту, сократилось в сравнении с предыдущими годами:

- В 2015-2016 учебном году из села Хурчи Зугдидского муниципалитета в село Набакеви Гальского района переходят 5 учеников, в то время как до 2011 года это число составляло до 40 человек.³⁵
- В 2015-2016 учебном году из села Саберио Гальского района в 9-летнюю школу села Цкоуши Цаленджихского муниципалитета переходят 11 учащихся (4-9 классы), а в полную школу села Пахулани переходят 12 учащихся (9-11 классы), в то время как в 2014 году в школу Цкоуши переходят 18, а в 2013 году – 48 учащихся. В школу Пахулани в 2013 году переходят 13 учащихся.
- Из села Отобаиада Гальского района в село Ганмухури Зугдидского муниципалитета на данный момент переходят 15 учащихся (7-11 классы). В 2014 году их число составляло 18, а в 2013 году – 34 человека.

33 Министерство образования и культуры Абхазской а/р, Гальский ресурс-центр.

34 Из 1024 абитуриентов, зарегистрированных в образовательном ресурс-центре Зугдидского муниципалитета, 135 получило государственный образовательный грант, что составляет 13% от общего числа зарегистрированных абитуриентов, в то время как из 40076 зарегистрированных абитуриентов в масштабе страны образовательный грант получили 6742 человека, что составило 16% зарегистрированных абитуриентов. Письмо MES 3 16 00097362 национального центра оценки и экзаменов от 4 февраля 2016 г.

35 В 2014 г. передвигались 7 учащихся, в 2013 г. – 13, а в 2012 г. – 22 учащихся.

Кроме того, пересекать разделительную черту могут лишь те учащиеся, чьи имена есть в специальных списках российских пограничников. Первоклассники в этот список не попадают. В конце октября российские пограничники потребовали новые списки учащихся и из-за этого в течение 4 дней не пропускали учащихся через пост. В 2015-2016 учебном году у 3 учащихся были проблемы с попаданием в список, из-за этого в течение 2 месяцев они не могли начать учебу.³⁶

Те, кто не может пересечь разделительную черту таким способом, по-прежнему используют обходные пути. В течение 2015 года вновь были зафиксированы факты задержания несовершеннолетних. Был случай, когда российские пограничники задержали учащихся 10-11 классов (девочек) и напугали их, в результате чего им пришлось на некоторое время оставить учебу.³⁷

Подобное вмешательство в право на образование проблематично с нескольких точек зрения: в первую очередь, у детей отнимают право на получение образования на родном языке, что гарантировано Конвенцией ООН по правам детей (статья 29(в)). Также, у родителей отнимают право, гарантированное Европейской конвенцией по правам человека, обеспечить своим детям образование и обучение, соответствующее их религиозным и философским убеждениям (статья 1 протокола 1).³⁸

Ограничение передвижения по разделительной черте нарушает право учащихся на доступность образования, т.к. оно физически не находится в области безопасного доступа. Кроме того, задержание несовершеннолетних по обвинению в «незаконном пересечении границы» представляет нарушение их права, т.к. задержание несовершеннолетних допускается только в чрезвычайных случаях,³⁹ в то время как подобное действие со стороны российских пограничников используется как средство для получения штрафа.

Не менее проблематично положение педагогов Гальского района, которые также находятся под риском слабой безопасности и нарушения прав. Проблемы безопасности возникают, когда учителя пытаются тайно обучать учащихся на грузинском языке. Проверки в школах носят частый характер, и в случае выявления подобных фактов их ждет освобождение от должности.⁴⁰ Также фиксируются факты давления на школьных педагогов и руководителей в случаях проведения мероприятий на грузинском языке, использования грузинского языка и символики.⁴¹

36 Министерство образования и культуры Абхазской а/р, Гальский ресурс-центр.

37 Информация получена Народным защитником, село Хурча Зугдидского муниципалитета, село Цкоуши Цаленджихского муниципалитета, октябрь (2015 г.)

38 См. также параграфы 3 и 4 статьи 13 Международного пакта ООН по экономическим, социальным и культурным правам.

39 Конвенция ООН по правам ребенка, статья 37.

40 «Жизнь в неизвестности» [Living in Limbo], “Human Rights Watch”, 2011 г., стр. 49.

41 О подобных случаях также писали «Human Rights Watch» в своем отчете за 2011 г., например, когда руководитель школы, заместитель и двое учителей были освобождены от должности из-за обнаружения компакт-диска, на котором было записано видео учащихся, исполняющих гимн Грузии. «Жизнь в неизвестности» [Living in Limbo], “Human Rights Watch”, 2011 г., стр. 56.

Народному защитнику стало известно, что в апреле 2015 года правительство де факто провело встречу с директорами школ, где им открыто было запрещено переходить на территорию, контролируемую Грузией.⁴² Кроме того, постоянно проводятся проверки – почему учителя не находятся на месте или с какой целью ушли по ту сторону Энгурис. В беседе с представителями Народного защитника директора и учителя объясняют, что из-за такого контроля и запретов академический персонал крайне напряжен, что отрицательно сказывается на учебном процессе.⁴³

В октябре-декабре 2015 года, так же как и остальному населению, педагогам и техническому персоналу школ Ткварчельского и Очамчирского районов запретили пересекать разделятельную черту без пропусков, выданных в районных центрах, из-за чего они не могли переходить через Энгурис не только для принятия участия в образовательной деятельности, но и для получения медицинского обслуживания или других личных дел.⁴⁴

Гальский район и проживающее там население могут сыграть особую роль в нормализации грузино-абхазских отношений, что жизненно важно для мира и стабильности в регионе. Образовательный процесс в Гальском районе должен рассматриваться всеми ответственными сторонами без политизации, исключительно в контексте защиты прав человека.

Положение в оккупированном Ахалгорском районе остается неизменным по сравнению с прошлым годом. Из 11 школ 6 грузинских, 5 русских, и у учащихся нет проблемы получения образования на родном языке, т.к. после оккупации 2008 года ситуация не изменилась кардинально.

СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ

Свобода выражения является одной из важнейших ценностей демократического общества. Международное право по правам человека защищает как свободу выражения, так и собраний и объединений. По оценке специального докладчика Комитета ООН по правам человека, свобода собраний и объединений является двигателем для осуществления многих других прав. Качество его соблюдения говорит о соблюдении других прав.⁴⁵ Ограничение права должно действовать так, чтобы не нарушать сути этого права.

Неутешительное положение с этой точки зрения наблюдается в Абхазии и Южной Осетии, где существует несколько активных неправительственных организаций. Они часто испытывают давление со стороны правительства де факто, что нарушает их свободу выражения, собрания и объединения. Давление также испытывают оппозиционно настроенные журналисты.

42 Информация представлена Народному защитнику контактным лицом.

43 Интервью с представителем Народного защитника.

44 Информация представлена Народному защитнику контактным лицом.

45 Отчет специального докладчика ООН о правах собраний и манифестаций, Маина Киани, А/НRC/20/27, параграф 12.

В плане свободы выражения особо тяжелое положение наблюдается в Южной Осетии, которая по оценке Freedom House за 2015 год попала в список «несвободных» территорий, набрав 6.5 очков (1 – лучший показатель, 7 – худший). Согласно отчета за 2015 год, большинство неправительственных организаций в Южной Осетии контролируются властями де facto.⁴⁶

Особое давление испытывают те организации и гражданские активисты, которые принимают участие в грузино-осетинских встречах. По информации Народного защитника, ряд лиц передумали участвовать в мероприятиях, рассчитанных на членов гражданского общества, из-за вмешательства и предупреждения службы безопасности Южной Осетии.⁴⁷ Такого рода вмешательство в деятельность гражданского сектора представляет собой ограничение их права на объединение и мешает развитию гражданского общества в регионе.

Положение в этом регионе усложняется и тем, что в 2014 году парламент де facto Южной Осетии, подобно Российской Федерации, принял закон о неправительственных организациях, который устанавливает дополнительную подотчетность перед государственными структурами неправительственных организаций, финансируемых из-за рубежа, в связи с финансовыми расходами.⁴⁸

Из-за создавшегося давления в начале октября 2015 года руководители двух самых авторитетных и опытных неправительственных организаций (Агентство социально-экономического и культурного развития и Ассоциация югоосетинских женщин за демократию и права человека) решили ликвидировать свои организации. По их собственной оценке, это была их реакция и своеобразная форма выражения протesta против положения, созданного для неправительственных организаций.⁴⁹

Принятие законодательства, ограничивающего деятельность неправительственных организаций в Южной Осетии, фактически парализовало гражданский сектор. Аналогичный закон, который был принят в России, был оценен однозначно отрицательно как международными правительственными, так и неправительственными организациями.⁵⁰ В отчете специального докладчика Комитета ООН по правам человека объясняется, что у организаций должен быть доступ к ресурсам и источникам финансирования, что является неотъемлемой и важной частью свободы объединения.⁵¹ Как это отмечают и в Южной Осетии,

46 «Южная Осетия, свобода в мире» (2015 г.), Freedom House. Информация доступна на вебстранице: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/south-ossetia>> [последний просмотр 03.02.2015].

47 Информация предоставлена контактным лицом Народного защитника.

48 Законопроект «О некоммерческих организациях» (Южная Осетия), 28.04.2014. Интернет-издание «Кавказский узел». Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<https://www.kavkaz-uzel.ru/articles/241580/>> [последний просмотр 03.02.2015].

49 «Самоликвидация как форма протеста», 05.10.2015, радио «Эхо Кавказа». Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27289604.html>> [последний просмотр 03.02.2015].

50 Мнение Комиссара по правам человека о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях согласно стандартам Европейского Совета. CommDH(2013)15.

51 Отчет специального докладчика ООН о свободах собраний и манифестации, Маина Киана, А/ HRC/20/27, параграф 67.

источники финансирования для неправительственных организаций там и без того малочисленны, а данное законодательство не соответствует реальности.⁵² Соответственно, созданное в Южной Осетии положение нарушает свободу объединения.

На этом фоне Южная Осетия полностью закрыта для международных организаций.⁵³ Власти де facto на протяжении нескольких лет отказываются принимать ОБСЕ, Евросовет, Верховного комиссара ООН по правам человека и другие делегации. В 2015 году прервалась и та незначительная связь, которая была у международных неправительственных организаций с осетинскими организациями. Например, сотруднику британской организации International Alert спецслужбы де facto Южной Осетии послали официальное предупреждение о неприемлемости его действий. По заявлению КГБ Южной Осетии, сотрудник британской организации собирался осуществлять проекты в обход закона и в ущерб национальным интересам Южной Осетии.⁵⁴ В ответ организация распространила заявление и назвала это обвинение беспочвенным.⁵⁵

Примером давления на журналистов и попытки их дискредитации является статья, опубликованная силовыми структурами в отношении журналистки Ирины Келехсеевой, в которой Келехсеева и издательство «Эхо Кавказа» обвинялись в игнорировании этики и морали. Келехсеева посчитала эту статью клеветнической и решила судебным путем восстановить свои права. Суд де facto не разделил ее позицию.⁵⁶

Сравнительно лучше положение в Абхазии, где как у местных, так и у международных организаций есть определенное пространство для работы. Freedom House оценил Абхазию как «частично свободную», присудив 4.5 очка. В отчете отмечается, что в Абхазии неправительственные организации имеют достаточное влияние на власти де facto.⁵⁷ Однако были зафиксированы и факты препятствия журналистской деятельности. В октябре 2015 года российские пограничники потребовали у сухумских и гальских журналистов, которые готовили сюжет в селе Тагилони Гальского района, специальные пропуски для пребывания в «пограничной зоне»

52 «Определяют как «агента зарубежья», радио «Эхо Кавказа», 22.07.2013. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.ekhokavkaza.com/content/article/25053756.html>> [последний просмотр 03.02.2016].

53 Только Международный комитет Красного креста продолжает работать в Цхинвали.

54 «В чем виновна «агент Сотиева»?», Мурат Гукемухов, радио «Эхо Кавказа», 26.06.2015. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27095841.html>> [последний просмотр 03.02.2015].

55 «International Alert отрицает обвинение службы безопасности», 10.07.2015. Информация доступна на английском языке на вебстранице: <<http://www.international-alert.org/news/international-alert-refutes-allegations-south-ossetian-security-services#sthash.6TztSHqb.dpbs>> [последний просмотр 22.03.2016].

56 «Цхинвальский суд не удовлетворил иск журналистки против Министерства внутренних дел», интернет-издание «Кавказский узел», 23.01.2015. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/256091/>> [03.02.2015].

57 «Абхазия* свобода в мире» (2015 г.), Freedom House. Информация доступна на вебстранице: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/abkhazia>> [последний просмотр 03.02.2015].

и на несколько часов задержали их на российской базе, а после установления «административного правонарушения» отпустили.⁵⁸

Согласно Европейской конвенции по правам человека, вмешательство в свободу выражения должно быть необходимым и пропорциональным средством для достижения определенной законом легитимной цели.⁵⁹ Соответственно, любое вмешательство в журналистскую деятельность, не удовлетворяющее данным требованиям, представляет собой нарушение свободы выражения. В вышеуказанном случае место имело своеобразное и незаконное препятствие журналистской деятельности со стороны российских пограничников, т.к. не было заранее установленного правила, препятствующего нахождению журналистов в том месте.

ПАСПОРТИЗАЦИЯ И СОПУТСТВУЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ

Гражданство Абхазии или Южной Осетии и паспорта, выданные органами де facto, не представляют собой правовой документ, признаваемый Грузией или международным обществом. Однако владение этим документом связано со многими базовыми правами для проживающего на этой территории населения.

Гражданином де facto Республики Абхазия считается «каждое лицо абхазской национальности (абаза)» независимо от своего гражданства, кроме тех случаев, когда он/она «неконституционными способами боролся/-ась против государственного строя Республики Абхазия». Также гражданами Абхазии считаются лица, которые до 1999 года беспрерывно проживали на территории на протяжении 5 лет.⁶⁰ Кроме того, двойное гражданство допускается только с гражданством Российской Федерации.⁶¹

Такие требования к гражданству как прямо, так и косвенно дискриминируют этнических грузин, проживающих в Абхазии, т.к. гражданами Абхазии не считаются проживающие в Гальском районе этнические грузины, которые в 1992-1993 гг. оставили Абхазию из-за военных действий. Также большинство населения Гали являются обладателями грузинского гражданства, что согласно абхазскому законодательству де facto исключает абхазское гражданство.

Как отмечалось в отчете Народного защитника за 2014 год, политика паспортизации населения Гальского района изменилась в 2014 году в сторону конфискации «незаконно выданных» абхазских паспортов.⁶² Было принято решение, что та часть

58 Место, где нельзя расслабляться. 30 октября 2015 г. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.sukhum-moscow.ru/index.php/kontekst/item/2554-intsident-na-gruzino-abkhazskoj-granitse>> [03.02.2015].

59 См. также Пакт ООН о гражданских и политических правах, статья 19(3).

60 «Закон Республики Абхазия о гражданстве», статья 5. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://mfaapsny.org/council/citizen.php>> [последний просмотр 03.02.2016].

61 «Закон Республики Абхазия о гражданстве», статья 6. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://mfaapsny.org/council/citizen.php>> [последний просмотр 03.02.2016].

62 Правовое состояние населения, пострадавшего в результате конфликта в Грузии. Народный защитник (2014 г.), стр. 27-28

населения Гальского района, которая заявит о наличии грузинского гражданства, получит разрешение на жительство. Те же, кто хочет получить гражданство Абхазии, должны предъявить документ, подтверждающий отказ от гражданства Грузии. С этой целью в 2015 году местная администрация де facto провела в Гальском районе опрос населения. Они потребовали у местного населения выдать личные номера гражданина Грузии, что и было выполнено населением.⁶³ По распространенной информации, выдача новых паспортов и разрешений на жительство начнется с марта 2016 года.⁶⁴

С первого апреля 2016 года вступили в силу новые регуляции для лиц, не имеющих абхазского гражданства, которые, вместе с другими вопросами, определят условия получения удостоверения на жительство.⁶⁵ Согласно регуляциям, право на получение свидетельства о жительстве будет у лиц, имеющих разрешение на временное проживание, и на это имеется законное основание.⁶⁶ Однако неясно, что подразумевается под термином «законное основание», это определение может быть использовано для принятия своевольного решения.

До получения свидетельства на жительство, согласно регуляции, необходимо получить разрешение на временное проживание.⁶⁷ Это разрешение же будет выдаваться лицам, которые родились на территории Абхазии и постоянно проживают там как минимум в течение 10 лет.⁶⁸ Свидетельство на проживание должно обновляться каждые 5 лет.⁶⁹ После вступления закона в силу, для лиц, обладающих свидетельством на проживание, станет обязательным ежегодное информирование соответствующих ведомств о своем месте жительства и работы, доходе, а также о покидании территории Абхазии.⁷⁰

Согласно этого же закона, граждане иностранных государств не будут иметь ни активного, ни пассивного права на участие в выборах и референдумах, ни права на участие в органах местного самоуправления.⁷¹ Лица, не имеющие абхазское гражданство, также не будут иметь право находиться на «государственной службе».⁷²

Упомянутые регуляции прямо отразятся на той части населения Гали, которая не владеет абхазским паспортом. Предположительно, большинство из них также не

63 Информация предоставлена контактным лицом.

64 «Смена паспортов в Абхазии начнется в марте», Елена Заводская, радио «Эхо Кавказа», 05.02.2016. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27534861.html>> [последний просмотр 08.02.2016].

65 «Подписан закон «О правовом положении граждан иностранных государств в Республике Абхазия». Информация доступна на русском языке на вебстранице: <http://presidentofabkhazia.org/about/info/news/?ELEMENT_ID=3531> [последний просмотр 05.02.2016].

66 Закон Республики Абхазия «О правовом положении граждан иностранных государств в Республике Абхазия». Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://bit.ly/1VIIIDPB>> [последний просмотр 26.02.2016] статья 10(1) и (2).

67 Там же, статья 10(4).

68 Там же, статья 7(2)(14).

69 Там же, статья 10(5).

70 Там же, статья 10(8).

71 Там же, статья 17.

72 Там же, статья 18(1)(1).

удовлетворит критерии не только абхазского гражданства, но и свидетельства на проживание, и возможно будут вынуждены покинуть места своего постоянного проживания. Например, лицу могут отказать в выдаче права на проживание или аннулировать его, если он/она не находится в Абхазии в течение 6 месяцев.⁷³ Это создаст проблему для проживающих в Гальском районе студентов, которые учатся на территории, контролируемой Грузией, или за рубежом.

Также проблематичны и другие основания для отказа в выдаче разрешения на проживание. Например, если лицо «выступает против независимости и государственного суверенитета Абхазии» или «осуществляет деятельность, которая создает угрозу для безопасности Абхазии» или «помогал оккупационному режиму во время отечественной войны абхазского народа в 1992-1993 гг.». ⁷⁴ Такие регуляции могут быть использованы для принятия своеобразных решений против жителей Гальского района.

Волнуют основания для отказа в выдаче свидетельства на проживание, которые касаются лиц, «больных наркоманией», и граждан, не имеющих справки о том, что у них не наблюдается «болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека».⁷⁵ Это условие однозначно дискриминационно как в отношении лиц, зависящих от наркотических веществ, так и для носителей инфекции ВИЧ (СПИД).

В Абхазии особой регуляции подчиняются сделки, связанные с жильем. Запрещено продавать или дарить жилье гражданину иностранного государства.⁷⁶ Владение собственностью возможно только в случае наличия абхазского паспорта или получения ее в наследство. Соответственно, неопределенный статус паспортов населения Гали в большой степени влияет на качество защищенности их права на собственность. Лица, не обладающие абхазским паспортом, не смогут зарегистрировать собственное имущество.

Аппарату Народного защитника стало известно о таких фактах, когда жителю Гали пришлось заплатить взятку, чтобы зарегистрировать право собственности на новоприобретенный дом. В отчете «Human Rights Watch» также указаны несколько случаев, когда у лиц возникла проблема получения наследства ввиду отсутствия абхазского паспорта.⁷⁷

Помимо этого, возможно возникновение дополнительных проблем для населения сел, прилегающих к разделительной черте Гальского района. Согласно информации, предоставленной аппарату Народного защитника, российские и абхазские пограничники сказали населению, проживающему в радиусе одного километра от разделительной черты, что им, возможно, придется уступить свои хозяйственныес или пахотные земли вдоль реки Энгuri, т.к. они представляют собой «государственную границу» и проживание там населения недопустимо.⁷⁸

73 Статья 11 (10).

74 Статья 11 (1), (2).

75 Там же, статья (12).

76 Гражданский кодекс Абхазии де facto, статья 546 и 563.

77 «Жизнь в неизвестности» [Living in Limbo]. “Human Rights Watch”, 2011 г., стр. 39-40.

78 Информация предоставлена контактным лицом.

Что касается Южной Осетии, владение осетинским паспортом, как и в случае гальского населения, для населения Ахалгори означает перспективу трудоустройства, социальных благ и передвижения. Жители Ахалгори, заинтересованные в получении осетинского паспорта, должны обратиться к де факто паспортному отделению Ахалгори и вместе с другими документами подать заявление об отказе от гражданства Грузии.

До 2014 года получение осетинского паспорта в Ахалгори было просто. С 2014 года же выдача паспортов постепенно прервалась. В Цхинвали говорят и об аналоге Гали. Пока что окончательное решение по этому вопросу не принято, однако, по неофициальным данным, осетинский паспорт получили уже около 40-50% жителей Ахалгори.⁷⁹

ПРАВА ЖЕНЩИН И НАСИЛИЕ В СЕМЬЕ НА ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

В 2015 году в аппарате Народного защитника Грузии возросло число обращений из оккупированных территорий касательно фактов насилия по гендерному признаку. В результате изучения конкретных случаев и дополнительного исследования выяснилось, что одной из сложных и в то же время табуированной в обществе проблемой является насилие в семье.

Не существует надежной статистики, которая покажет тенденции насилия по отношению к женщинам в конфликтных зонах, однако согласно исследованию аппарата Народного защитника и неофициальной информации, только в Гальском районе за последний год зафиксировано 129 фактов семейного насилия, из них 5 закончилось убийством, а одна жертва исчезла.⁸⁰ Население также говорит о психологических проблемах детей, связанных с насилием в семье. Неправительственные организации и гражданские активисты говорят также о частых браках в раннем возрасте.

Эта проблема на оккупированных территориях имеет несколько составляющих факторов: в первую очередь, факты насилия в семье не выходят за пределы семьи, и жертва почти никогда не обращается к правоохранительным органам; из-за установившихся в обществе стереотипных взглядов и тяжелого экономического положения жертве приходится продолжать сосуществовать с насилиником; кроме того, на оккупированных территориях не существует правовой системы для защиты жертвы или убежищ. Как заявила одна жительница Ахалгори аппарату Народного защитника, она и не сможет заявить в местную милицию о факте насилия в семье, так как по ее собственным словам, в милиции над ней посмеются и потом она станет посмеищем для всего Ахалгори.

Неправительственные организации работают на минимальных ресурсах, в основном в плане повышения информированности, правовых консультаций и здоровья.

79 Информация предоставлена контактным лицом.

80 Информация предоставлена контактным лицом.

В Гальском районе на базе одной из местных организаций функционировало убежище, где жертва могла жить от 3 до 15 дней, но из-за финансовых проблем убежище прекратило функционировать.

Такой же тенденцией характеризуется проблема ранних браков. Правозащитники не реагируют на такие факты и, фактически, исполнение правосудия находится в руках семей. Большинство семей противятся возвращению девочек, т.к. считают, что этим нарушается достоинство семьи.

Тревожную оценку получила инициатива по запрету аборта в Абхазии. В декабре 2015 года де facto парламент Абхазии принял закон о защите здоровья, который полностью запрещает аборт на территории Абхазии даже в случае, если плод ставит под угрозу здоровье матери.⁸¹ Целью этой регуляции, по объяснению авторов, является улучшение демографического положения в Абхазии и защита жизни человека с момента ее зачатия. Против такой регуляции выступил только один член парламента де facto, которая также является единственной женщиной. В абхазской прессе высказывалась критика и в отношении процесса принятия закона, т.к. заранее не проводилось исследование позиции населения или мнения медиков.⁸² Тем не менее, 9 февраля 2016 года регуляция вошла в силу.⁸³

Международная практика показывает, что запрет аборта не решает проблему, а только вызывает рост числа нелегальных абортов и, соответственно, смертность среди женщин.⁸⁴ Для разрешения демографической проблемы же более эффективно использование таких мер, как например, улучшение социального положения семей, поддержка матерей-одиночек и т.д. Согласно статистике, там, где аборт запрещен, в любом случае одной из главных причин смертности женщин является именно ненадежный аборт.⁸⁵ Как отмечается в заявлении за 2014 год Комитета ООН по ликвидации дискриминации против женщин, безопасный аборт является частью права на половое и репродукционное здоровье. В этом же заявлении отмечается, что ненадежный аборт является одной из главных причин смертности матерей, поэтому аборт должен быть разрешен как минимум в случае

81 «АбORTы запрещены, соглашение подписано», Елена Заводская, радио «Эхо Кавказа», 18.12.2015. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27436256.html>> [последний просмотр 11.01.2016].

82 «Фатима Харзалия: «Пусть депутаты ознакомятся с международной практикой», Елена Заводская, «Эхо Кавказа», 21.12.2015. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27441072.html>> [последний просмотр 11.01.2016].

83 «В силу вступил закон о запрете аборта в Абхазии», интернет-издание «Кавказский узел», 10.02.2016. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/277361/>> [последний просмотр 10.02.2016].

84 «Факты и результаты: законность, частота и безопасность аборта в мире», Сюзан А. Коэн, «Гутмахер Полиси Ревью», осень 2009 г., том 12, №4. Информация доступна на английском языке на вебстранице: <<https://www.guttmacher.org/pubs/gpr/12/4/gpr120402.html>> [последний просмотр 11.01.2016].

85 «Использование Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации против женщин для адвокатирования репродукционных прав», «Global Justice Centre». Информация доступна на английском языке на вебстранице: <http://www.globaljusticecenter.net/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=171&cf_id=34> [последний просмотр 11.01.2016].

сексуального насилия, инцеста, угрозы для здоровья или жизни женщины или в случае сильного повреждения эмбриона.⁸⁶ В подобных ситуациях недопустимость абортов представляет нарушение права женщины на здоровье и личную жизнь, а в некоторых случаях и нарушение запрета на жестокое, нечеловеческое и унизительное отношение.⁸⁷

Политическое участие женщин во всем регионе, в том числе на оккупированных территориях и в остальной части Грузии, остается проблематичным. В результате выборов де facto в 2012 году в 35-местный парламент Абхазии попала всего 1 женщина (2.8%) (в прошлые годы число женщин в парламенте колебалось от 2 до 4).⁸⁸ А в правительстве де facto из 12 министров только 3 женщины, что составляет 25%. Женщины занимают посты министров культуры и исторического наследия, финансов и юстиции.⁸⁹

В этом отношении показатели лучше в Южной Осетии, где в парламенте де facto последних двух созывов было 6 женщин-депутатов из 34 (17.6%).⁹⁰ Что касается правительства, в 2015 году из 12 министров 4 являются женщинами (33.3%).⁹¹ Эти показатели опережают как показатели в Абхазии, так и в остальной части Грузии.⁹² В президентских выборах де facto 2011 года в Южной Осетии принимала участие кандидат-женщина, Алла Джоюева, которая по данным избирательной комиссии де facto Южной Осетии и выиграла выборы,⁹³ хотя из-за развернувшихся политических событий Алла Джоюева не стала де facto президентом.⁹⁴

86 Заявление Комитета по ликвидации дискриминации против женщин о правах на сексуальное и репродукционное здоровье. 57 сессия Комитета, 10-28 февраля 2014 г. Информация доступна на английском языке на вебстранице: <<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/SRHR26Feb2014.pdf>> [последний просмотр 11.01.2016].

87 Информационные серии Верховного комиссара ООН по правам человека, сексуальное и репродукционное здоровье и права, аборт. Информация доступна на английском языке на вебстранице: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/Sexual-Health/INFO_Abortion_WEB.pdf> [последний просмотр 08.02.2016].

88 Для детального анализа см. Каролина О'Бихен Стефанжак и Эйлин Конолли (2015 г.), «Гендер и политическое представительство в де facto государствах Кавказа: женщины и парламентские выборы в Абхазии», «Caucasus Survey», 3:3, 258-268.

89 «Структура кабинета министров Республики Абхазия». Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.km-ra.org/index.php/ru/struktura>> [последний просмотр 11.01.2016].

90 «Депутатский корпус 6-го созыва парламента Республики Южная Осетия». Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.parliamentrso.org/node/42>> [последний просмотр 11.01.2016].

91 «Министерства, правительство Республики Южная Осетия». Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://rso-government.org/struktura-pravitelstva-respubliki-yuzhnaya-osetiya/ministerstva-i-vedomstva/ministerstva-ryuo/>> [последний просмотр 11.01.2016].

92 В правительстве Грузии 3 из 19 министров – женщины (15.7%), а в парламенте 17 из 150 (11.3%).

93 «Центральная избирательная комиссия Южной Осетии: в президентских выборах Джоюева набирает 57% голосов, подсчитаны 87% бюллетеней». Интернет-издание «Кавказский узел», 28.11.2011. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/196577/>> [последний просмотр 9.03.2016].

94 «Верховный суд Южной Осетии: результаты выборов недействительны», радио «Эхо Кавказа», 29.11.2011. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.ekhokavkaza.com/content/article/24406138.html>> [последний просмотр 9.03.2016].

Как и в остальной части Грузии, так и в Абхазии и Южной Осетии, женщины более активны в гражданском секторе, образовательной и здравоохранительной сферах.

ДЕЛО ГРАЖДАНКИ ДЖ.Т.

В 2015 году к Народному защитнику обратилась гражданка Грузии Дж.Т., проживающая в оккупированной Южной Осетии и находящаяся в состоянии постоянного физического и психологического насилия со стороны мужа, в результате чего ухудшилось состояние ее здоровья. Народному защитнику также стало известно, что супруг Дж.Т. является сотрудником силовой структуры де facto, он не дает супруге права пересечь разделительную черту и вернуться к родителям, которые живут в Шида Картли. Из-за создавшейся ситуации в тяжелом психологическом положении находятся их несовершеннолетние дети (7 и 9 лет).

Аппарат Народного защитника в письменной форме обратился к международным и неправительственным организациям, работающим в Южной Осетии, которые подтвердили, что Дж.Т. требовалась медицинская и психологическая помощь. Однако их заинтересованность еще больше усложнила и напрягла ситуацию. Несмотря на то, что о деле информирована местная полиция де facto, их реагирование неэффективно и недостаточно для ликвидации факта насилия. Они не приняли никаких мер для изолирования жертвы и оказания ей соответствующей помощи.

Центральные ведомости Грузии, предоставляющие услуги по вопросам семейного насилия, не могут оказывать должные услуги лицам, проживающим на оккупированных территориях до тех пор, пока они не попадут на территорию, контролируемую Грузией.

МЕХАНИЗМЫ РЕАГИРОВАНИЯ НА НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Определяющим фактором тяжелого положения прав человека на оккупированных территориях является именно отсутствие эффективных механизмов верховности закона и защиты прав человека, распространенная коррупция и наличие недемократичного режима. Все это вызывает в населении страх и отсутствие решимости бороться за собственные права.

За отчетный период Народному защитнику стало известно о ряде нарушений прав, однако пострадавшие воздерживаются как от обращения к де facto властям, так и от использования судебных или международных правовых механизмов, т.к. опасаются причинить еще больший вред себе и своей семье.

17 декабря 2014 года де facto правозащитники задержали 8 жителей Гальского района по обвинению в участии в абхазской войне 1992-1993 гг. После десятидневного заключения их освободили, довели до моста Энгuri и заставили

покинуть Абхазию, запретив возвращаться.⁹⁵ Согласно предоставленной пострадавшими информацией, им неизвестно конкретное обвинение. Они не получили решение де facto суда и не знают, в течение какого периода действует запрет на возвращение. У каждого из них есть семья в Гальском районе, а сами они живут на контролируемой Грузией территории при помощи родственников. Народный защитник предложил пострадавшим помочь в посредничестве с абхазскими, грузинскими и международными организациями, которые помогли бы им правовым путем как на местном, так и на международном уровне. Однако, исходя из того, что их семьи все еще остаются на оккупированной территории, пострадавшие воздерживаются от использования такой помощи или механизмов защиты.⁹⁶

От правовой помощи отказались и те лица, члены семей которых испытали нарушение права на жизнь, образование, здоровье. По их словам, использование международных правовых механизмов прямо означает, что им придется оставить оккупированные территории и перейти на территорию, контролируемую Грузией.⁹⁷ Соответственно, как Народный защитник, так и органы центральной власти не имеют возможности прямо реагировать на факты нарушения прав на оккупированных территориях.

Согласно предоставленной Народному защитнику информации, в 2015 году в Гальском районе участились факты задержания молодежи и физического или словесного оскорблений. Вооруженные лица в масках патрулировали улицы, останавливали молодых людей и тех, у которых не оказывалось абхазского паспорта, задерживали так, что часто члены семей в течение определенного времени не знали об их положении.⁹⁸

Особый резонанс вызвал факт избиения двух молодых людей, задержанных в марте в городе Гали по обвинению в ограблении магазина. Подозреваемые с различными телесными повреждениями в результате избиения были переведены в больницу Гали. По заявлению прокурора де facto, подозреваемые были настолько избиты, что не могли давать показания.⁹⁹ По факту избиения было возбуждено уголовное дело, а сотрудники уголовного следовательского отдела Гальской милиции были временно лишены правомочий. Этому предшествовали акции протesta родных и соседей избитых молодых людей в Сухуми перед резиденцией президента де facto, министерством внутренних дел и прокуратурой. Согласно имеющейся у Народного защитника информации, вина обвиненных в краже молодых людей не была доказана, а правозащитники, обвиняемые в их избиении, были освобождены от службы.

95 Задержанных в Гали 8 грузин отпустили и запретили въезд в Абхазию. «Резонанс», 31.12.2014. Информация доступна: <http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=2&id_artc=23159> [последний просмотр 12.03.2015].

96 Информация предоставлена Народному защитнику Грузии контактным лицом.

97 Информация предоставлена Народному защитнику Грузии контактным лицом.

98 Информация предоставлена Народному защитнику Грузии контактным лицом.

99 Инцидент в Гальском районе, 27.05.2015, информационное агентство «Абхазия-Информ». Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://abkhazinform.com/item/769-intsident-v-galskom-rajone>> [последний просмотр 03.02.2015].

Доступ к эффективным средствам правовой защиты является фундаментальным правом человека. Оно утверждено статьей 13 Европейской конвенции по защите прав и основных свобод человека. В частности, согласно этой статьи, все лица, чьи предусмотренные данной конвенцией права и свободы были нарушены, должны иметь эффективные средства правовой защиты от национальных властей, даже если нарушение права совершено человеком, осуществлявшим служебные полномочия. Согласно установленной практики Европейского суда, средства правовой защиты должны быть «эффективными» как с правовой точки зрения, так и практически, и органы власти не должны препятствовать их осуществлению.¹⁰⁰ Как выясняется из имеющихся фактов, население Гали не имеет доступа к эффективным средствам правовой защиты, что представляет нарушение их права.

Защищено также право обратиться в Европейский суд по правам человека (статья 34 Конвенции). В деле «Попов против России» суд подчеркнул важность свободного обращения гражданина в Европейский суд: лица не должны испытывать никакого давления, что подразумевает любой вид попытки отговорить со стороны государства, как прямо, так и косвенно.¹⁰¹ Соответственно, любое препятствие гражданину в обращении к Европейскому суду представляет собой грубое нарушение Европейской конвенции по правам человека. Особо следует принимать во внимание, что у лиц, проживающих на оккупированных территориях, нет доступа к эффективным правозащитным и судебным органам, и часто Европейский суд по правам человека является для них единственным средством восстановления нарушенных прав.

ПРОБЛЕМА СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

Подобно прошлым годам, передвижение на оккупационной черте по-прежнему было ограничено и в 2015 году.¹⁰² Жители Абхазии могут переходить на контролируемую Грузией территорию только по абхазскому паспорту и через пропускные пункты, хотя для этого необходимо получить пропуск из де факто службы безопасности Абхазии, который выдается только раз в месяц. Другой подход существует к жителям Гальского района, которым пропуск не требуется и у которых есть право пользоваться пропускными пунктами в случае наличия абхазского паспорта, хотя у определенной части населения абхазского паспорта нет, из-за чего они вынуждены передвигаться по разделительной черте в обход пропускных пунктов. А это увеличивает риск их задержания.

100 Решение Европейского суда по правам человека от 25 мая 1998 г. по делу «Курт против Турции» (*Kurt v. Turkey*), параграф 139.

101 Решение Европейского суда по правам человека от 13 июля 2006 г. по делу «Попов против России» (*Popov v. Russia*), 26853/04 параграф 246.

102 После войны 2008 г. Российская Федерация оформила соглашения с де facto властями Абхазии и Южной Осетии, согласно которым Россия брала на себя все необходимые материальные и финансовые расходы для организации их границ. На сегодняшний день Россия обустроила 4 пограничные базы и расположила до 1200 пограничников в примерно 100 наблюдательных пунктах на 350-километровой разделительной черте в Южной Осетии, в то время как 120-километровую разделительную черту в Абхазии контролируют до 900 российских пограничников и 12 пограничных пунктов.

Как стало известно Народному защитнику, в ноябре-декабре 2015 года у населения Очамчирского и Ткварчельского районов потребовали получить пропуски в районных центрах. Для этого они должны лично обратиться и написать заявление в местную службу безопасности, где в результате двухнедельного рассмотрения будет принято решение о выдаче им пропуска. Согласно информации, представленной Народному защитнику, 90% заявителей пропуски не выдали, из-за чего определенная часть этих людей неофициально платили сумму на Энгурском мосту для передвижения в сторону Зугдиди.¹⁰³ Это еще один показатель того, со сколькими сложностями и рисками связано попадание жителей оккупированных территорий на контролируемую Грузией территорию.

Что касается жителей Южной Осетии, для них разделительная черта полностью закрыта за тремя исключениями: населению Ахалгори выданы пропуски администрацией де факто, по которым они перемещаются через пропускной пункт Ахмаджи-Мосабруни, однако и здесь пропуска были выданы не всем жителям; возможность передвижения есть также у жителей села Кардзмани Джавского района, которые могут воспользоваться пропускным пунктом в селе Переи Сачхерского муниципалитета; в 2015 году, по сообщению администрации де факто, упростилось передвижение на пункте, расположенному у села Зардзаанткари Горийского муниципалитета, хотя следует отметить и то, что эта новость коснулась только той части населения Зардзаанткари, у которой есть паспорт Южной Осетии. А таких всего 17 человек, при этом они и до сих пор имели возможность передвижения через пропускной пункт.¹⁰⁴

Кроме того, если до конца прошлого года на свадьбу или похороны в Ахалгорском районе из контролируемой Грузией части могли перейти 10 человек по специальному списку, с января 2016 года это было запрещено.¹⁰⁵

Перед проблемой покинуть Ахалгори стоит и митрополит Исаия, который уже 3 года не может выехать из Ахалгори ввиду отсутствия пропуска. По распространенной информации, при въезде в Ахалгори у него была форма №9, однако после истечения срока этого документа митрополиту Исаиэ не выдали пропуск, поэтому он не может покинуть территорию Ахалгори, т.к. без пропуска вернуться уже не может.¹⁰⁶

На разделительной черте, как в направлении Абхазии, так и Южной Осетии, по-прежнему продолжается порочная практика задержания лиц, проживающих на

103 Информация предоставлена Народному защитнику Грузии контактным лицом.

104 «Только 17 жителей Зардзаанткари могут пересечь границу», информационное агентство «Спутник Южная Осетия», 15.10.2015. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <http://sputnik-ossetia.ru/South_Ossetia/20151015/723311.html> [последний просмотр 02.02.16]

105 «Ни смерть, ни брак», Мурат Гукемухов, радио «Эхо Кавказа», 05.02.2016. Информация доступна на русском языке на вебстранице: <<http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27534878.html>> [последний просмотр 02.03.2016].

106 «Современным героизмом митрополита Исаи является именно то, что он остается верен своей пастве», Манана Нозадзе, 22.04.2015, информационное агентство «фор.джи». Информация доступна на вебстранице: http://www.for.ge/view.php?for_id=40130&bloger_id=22&cat=12 [последний просмотр 29.03.2016].

контролируемой Грузией территории и оккупированной территории. Народный защитник выявил факты задержания грудных детей и родителей, школьников, пациентов и пожилых людей.

В 2015 году Народному защитнику стало известно о двух фатальных историях, гибели двух лиц при перемещении через абхазскую разделительную черту. В январе 2015 года молодая женщина, которая хотела перейти из села Зеда Зони Гальского района на контролируемую Грузией территорию с целью лечения, ввиду отсутствия соответствующих документов переходила реку Энгуря верхом обходными путями. В процессе она упала в реку и утонула. 12-летний подросток скончался 4 мая 2015 года из-за того, что не имел возможности вовремя пересечь разделительную черту и получить своевременную медицинскую помощь. Из-за отсутствия документа семья попыталась перейти на контролируемую Грузией территорию обходным путем, но ребенок скончался в дороге. Передвижение пациентов обходными путями и их задержания носят регулярный характер на протяжении многих лет.

Такие факты должны оцениваться как покушение на право на защиту здоровья. Право на защиту здоровья признано рядом международных документов. В том числе, согласно статье 12 «Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах», у каждого человека есть право на доступ к наивысшему возможному стандарту физического и психического здоровья. Право защиты здоровья также включает доступность системы здравоохранения и абсолютное право человека, и соответственно, представляет собой особый предмет правовой защиты.

Практика заключения под стражу лиц в российских военных базах на оккупированных территориях также включает в себя нарушение прав. Из полученных аппаратом Народного защитника объяснений задержанных граждан выясняется, что: в подвалах военной базы Российской Федерации нет соответствующих условий; при задержании не дают воду и еду; десятки человек помещают в одну комнату без учета пола и возраста.

ОБЪЯСНЕНИЕ ГРАЖДАНИНА Э.К.

Согласно информации, предоставленной Народному защитнику свидетелем, в сентябре 2015 года, он и несколько граждан Грузии обходным путем перешли на территорию Абхазии. Около села Набакеви они были задержаны российскими военными по обвинению в незаконном пересечении границы. Задержанных перевели в подвал российской военной базы, где они застали еще около двадцати задержанных. Затем привели еще несколько человек, и к вечеру число задержанных достигло сорока. По заявлению свидетеля, их должны были перевести в здание милиции Гали, но по неизвестным им причинам перевод задержался до утра. Среди задержанных были и дети, в том числе самый маленький – четырехмесячный младенец. Несмотря на это все задержанные находились в одной комнате. На

месте заключения не было элементарных условий: в комнате не было достаточного количества стульев, задержанным не давали еду и воду. По словам свидетеля, они потребовали еду и воду для детей, из-за чего произошел словесный спор с российскими военными. Ночью дети спали на столах, остальные же на полу и стульях. На следующее утро задержанных перевели на расположенную в Гали российскую военную базу и после уплаты штрафа всех отпустили.

Как международным правом по правам человека, так и Конституцией Грузии признано право всех людей на свободу и неприкосновенность, право на неприкосновенность личной и семейной жизни, право свободного передвижения и выбора места жительства.

Задержание и заключение граждан Грузии в конфликтных регионах за нарушение «пограничного режима» представляет собой вмешательство в право человека на свободу и безопасность. Право свободного передвижения гарантировано рядом важных международных соглашений. Статьи 3 и 9 Всеобщей декларации ООН по правам человека определяют, что каждый человек имеет право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, и никого невозможно задержать, арестовать или изгнать своевольно.

Европейский суд по правам человека в деле «Илашку и другие против Молдовы и России» установил нарушение статьи 5 (Право на свободу и безопасность) Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод, потому что заключение заявителей не было законным, а приговор, согласно которому их отдали под заключение, не был вынесен компетентным судебным органом. По оценке Европейского суда ни один заявитель не был приговорен «судом» и вынесение наказания таким органом, каким является верховный суд «Республики Приднестровье», не может считаться «законным заключением».¹⁰⁷ Согласно установленным Европейским судом по правам человека стандартам, задержания на оккупированных территориях должны считаться нарушением права лица на свободу и безопасность.

¹⁰⁷ Решение Европейского суда по правам человека по делу «Илашку и другие против Молдовы и Российской Федерации» (Ilașcu and Others v. Moldova and Russia), параграф 462.

ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СОВЕРШЕННЫЕ ВО ВРЕМЯ ВОЙНЫ 2008 ГОДА, И ИНИЦИАТИВА МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО СУДА

27 января 2016 года стало известно, что международный суд уголовного права выдал разрешение на расследование военных преступлений и преступлений против человечества, предположительно совершенных во время вооруженного конфликта в августе 2008 года. Прокурор Фату Бенсуда обратился к первой палате предварительного производства суда для получения разрешения 13 октября 2015 года.

В контексте войны 2008 года прокуратора будет расследовать такие преступления, направленные против человечества, какими являются: убийство, насильственное перемещение и преследование. Также военные преступления, а конкретно нападение на гражданское население, нападение на миротворческие силы, уничтожение имущества и разбой. Расследование также заинтересуется такими действиями, как: неразборчивые и непропорциональные нападения на гражданские объекты, случаи насилия по половому и гендерному признаку. Расследование включает период от 1 июля до 10 октября 2008 года.

В рамках предварительного расследования Международный суд уголовного права на протяжении прошедших 7 лет поддерживал постоянную коммуникацию с прокуратурами Грузии и Российской Федерации и наблюдал за течением расследования преступлений, совершенных в августе 2008 года. Ни в Грузии, ни в России расследование не завершилось, и никто не был призван к ответственности. Народный защитник Грузии в своих парламентских отчетах за 2013-2014 гг. писал о течении расследования преступлений, совершенных во время военных действий в августе 2008 года и в последующий период, и обращался с рекомендацией к главному прокурору Грузии «эффективно и в сжатые сроки» провести расследование по этим преступлениям, в том числе по делам пропажи лиц без вести.

Ратификацию устава международного суда уголовного права (Римский устав) Грузия осуществила 5 сентября 2003 года. Несмотря на то, что Российская Федерация не ратифицировала устав, российские граждане могут быть привлечены к ответственности за преступления, совершенные на территории Грузии. Во время поиска доказательств суд зависит от сотрудничества стран. В процессе расследования событий 2008 года для прокуратуры будет важным даже въезд на территорию де факто Южной Осетии, что может стать препятствием для суда.

Народный защитник приветствует международное расследование преступлений, совершенных во время военных действий в августе 2008 года и в последующий период, что будет способствовать установлению правды, восстановлению прав жертв и ускорению мирных процессов между сторонами конфликта и пострадавшим населением.

Кроме того, Народный защитник не раз обращался к главной прокуратуре Грузии во время российско-грузинской войны 2008 года и последующий период по вопросу своевременного и эффективного расследования по фактам исчезновения без вести 3 лиц осетинской национальности, но ни по одному делу итоговое решение по-прежнему не принято. О существующих недочетах в текущих уголовных делах по этим лицам шла речь еще в отчете Европейского Совета, опубликованном в 2010 году.¹⁰⁸ Следует отметить, что факт исчезновения 3 лиц не расследуется прокуратурой международного суда уголовного права, т.к. он имел место после 10 октября 2008 года.

108 Мониторинг расследования дел лиц, пропавших без вести в период вооруженного конфликта в августе 2008 г. в Грузии и в последующий период, Страсбург, 29 сентября 2010 г.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ПОСТРАДАВШЕГО В РЕЗУЛЬТАТЕ КОНФЛИКТА НАСЕЛЕНИЯ И АНАЛИЗ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ НАРОДНОГО ЗАЩИТНИКА

Согласно установившейся практики Европейского суда по правам человека, государство ответственно за защиту прав человека в рамках своей юрисдикции.¹⁰⁹ Юрисдикция, в первую очередь, территориальная. Однако и тогда, когда государство не может осуществить эффективный контроль территории, оно несет позитивную обязанность восстановить на территории свою юрисдикцию и применить все меры, чтобы повлиять на устранение нарушения прав человека на неконтролируемой территории.¹¹⁰ Соответственно, Грузия несет положительную обязанность защитить права лиц, проживающих на оккупированных территориях.

В государственной стратегии и плане действия 2010 года касательно оккупированных территорий отмечается, что власти Грузии, считая проживающее в Абхазии и Цхинвальском регионе население неотделимой частью общества Грузии и его будущего, дают им возможность пользоваться благами, предусмотренными для граждан Грузии, в том числе в отношении здравоохранения, социальных услуг и образования. Более того, в утвержденных правительством Грузии порядках ведения деятельности на оккупированных территориях Грузии¹¹¹ объясняется, что «власти Грузии считают лиц, проживающих на оккупированных территориях, своими гражданами; соответственно, считают своей конституционной обязанностью дать им доступ ко всем видам благ, которыми обеспечен любой гражданин Грузии».

С этой целью власти Грузии в течение многих лет осуществляют здравоохранительные и образовательные программы. В общем итоге, по официальной информации, в течение 2013-2015 гг. объем суммы, потраченной правительством Грузии на здравоохранительное обслуживание населения, проживающего в оккупированных регионах, составила приблизительно 7 миллионов лари.¹¹²

В плане реализации прав на здравоохранение лиц, проживающих на оккупированных территориях, одной из самых успешных программ можно считать «Государственную программу реферального обслуживания». Эта программа

109 Конвенция по защите прав человека и фундаментальных свобод, статья 1.

110 Решение Европейского суда по правам человека по делу «Илашку и другие против Молдовы и Российской Федерации» (Ilașcu and Others v. Moldova and Russia), параграф 331; и «Катан и другие против Молдовы и Российской Федерации» (Catan and Others v. Moldova and Russia) параграфы 109, 145.

111 Постановление №320 правительства Грузии от 15 октября 2010 г. «Об утверждении порядка ведения деятельности на оккупированных территориях Грузии», статья 1.

112 Отчет о деятельности аппарата государственного министра по вопросам примирения и гражданского равенства за 2013-2015 гг. Информация доступна на вебстранице: <<http://mes.gov.ge/content.php?id=4791&lang=geo>> [последний просмотр 10.03.2016].

дает возможность населению оккупированных территорий получить бесплатное медицинское обслуживание. По официальным данным, с 2013 по 2015 гг. число пользующихся программой пациентов возросло на 153%.¹¹³ Однако проблемой остается тот факт, что проживающие на оккупированной территории лица с удостоверением личности гражданина Грузии, не могут пользоваться этой программой. Об этой проблеме Народный защитник писал и в отчете за 2014 год.¹¹⁴ Народный защитник обратился с предложением к министру труда, здоровья и социальной защиты, в котором призывал разработать однородный подход ко всем лицам, легитимно проживающим на оккупированных территориях, вне зависимости от их гражданства.¹¹⁵

Согласно ответу, полученному от министерства,¹¹⁶ вопрос финансирования лиц, которые включены в государственные здравоохранительные программы и обладают удостоверением личности Грузии, рассматривается обычной комиссией. Медицинское обслуживание таких лиц может финансироваться полностью, если будет подтверждено их проживание на оккупированной территории. Однако согласно статистике, ясно, что проживающие на оккупированных территориях лица, обладающие удостоверением личности грузинского гражданина, все еще находятся в неравном положении и представляют только 2% пациентов, проживающих на оккупированной территории, которые получили финансирование в рамках реферальной программы.¹¹⁷ Важно равномерно включать лиц, проживающих на оккупированных территориях, в «Государственную программу реферального обслуживания», чтобы она стала более доступной для лиц, обладающих документом, который подтверждает гражданство Грузии.

Помимо этого, 20 апреля 2015 года правительство Грузии утвердило «Государственную программу об обеспечении первого этапа мероприятий для управления гепатитом С», в которую предложило включить лиц, проживающих на оккупированных территориях. Следует отметить, что условием включения в программу было наличие документа, подтверждающего грузинское гражданство. Соответственно, предположительно на начальном этапе количество пациентов, которые проживают на оккупированных территориях и на данный момент не обладают документом, подтверждающим грузинское гражданство, будет минимальным. 28 января 2016 года Народный защитник Грузии обратился с предложением к премьер-министру внести изменение в соответствующее постановление, чтобы жители оккупированных территорий с нейтральным удостоверением личности смогли принять участие в государственной программе «Об обеспечении первого этапа мероприятий для управления гепатитом С».¹¹⁸ В качестве ответа Министерство труда, здоровья и социальной защиты Грузии сообщило, что считают нецелесообразным внесение любого рода изменений в

113 Письмо №01/3479 министра труда, здоровья и социальной защиты Грузии от 18 января 2016 г.

114 Отчет Народного защитника Грузии за 2014 г., стр. 830.

115 Предложение №01-6/11691 Народного защитника Грузии от 16 сентября 2014 г.

116 Письмо №997/00 министра труда, здоровья и социальной защиты от 25 декабря 2015 г.

117 Письмо №01/3479 министра труда, здоровья и социальной защиты Грузии от 18 января 2016 г.

118 Предложение №01-6/780 Народного защитника Грузии от 26 января 2016 г. «О включении в государственную программу по гепатиту С лиц с нейтральными удостоверениями личности».

пользователей программы, исходя из рисков безопасности медикаментов.¹¹⁹

В 2014 году Народный защитник также обратился к премьер-министру и министру труда, здоровья и социальной защиты¹²⁰ с предложением увеличить доступ к государственным социальным программам лицам, проживающим на оккупированных территориях и не имеющим грузинского гражданства. Бенефициарами государственных социальных услуг в большинстве случаев оказывались лица с документами, подтверждающими гражданство Грузии, что создавало проблему для жителей оккупированных территорий, т.к. у них такого документа часто нет. В предложении Народного защитника был назван случай, когда человек не смог получить по выданному в Южной Осетии паспорту компенсацию за нанесенный ущерб здоровью при исполнении трудовых обязанностей.¹²¹ Кроме того, по абхазским и югоосетинским паспортам невозможно было пользоваться услугами, предусмотренными государственной программой социальной реабилитации и заботы о ребенке.¹²² Предложение Народного защитника подразумевало внесение изменений в эти акты таким образом, чтобы лица, проживающие на оккупированных территориях, могли пользоваться этими программами по абхазским и осетинским паспортам.

Министерство труда, здоровья и социальной защиты известило Народного защитника,¹²³ что в 2015 году круг бенефициариев государственной программы по социальной реабилитации и заботе о ребенке¹²⁴ вырос и включает как лиц с документами, подтверждающими гражданство Грузии, так и лиц с нейтральным удостоверением личности и нейтральным путевым документом. Соответственно, пользоваться услугами, предусмотренными данной программой, смогут лица, проживающие на оккупированных территориях, в случае предъявления нейтрального удостоверения личности или нейтрального путевого документа. Это изменение является шагом вперед и должно оцениваться положительно, хотя по-прежнему не полностью учитывает рекомендацию Народного защитника.

Приветствуется тот факт, что в рамках второго цикла универсального периодического обзора (UPR) национальный отчет Грузии касался состояния прав человека на оккупированных территориях, а в ноябре 2015 года делегация Совета ООН по правам человека в Грузии в рамках универсального периодического обзора сделала акцент на необходимости введения международных механизмов мониторинга для обеспечения защиты прав человека на оккупированных территориях, что совпадает с не раз прозвучавшей рекомендацией Народного защитника. Также важной инициативой является публикация тех квартальных отчетов Министерства

119 Письмо №01/3479 министра труда, здоровья и социальной защиты Грузии от 18 января 2016 г.

120 Предложение №01-6/11691 Народного защитника Грузии от 16 сентября 2014 г.

121 Постановление №45 правительства Грузии от 1 марта 2013 г. об утверждении порядка назначения и выдачи компенсационной помощи за нанесенный ущерб здоровью работника при исполнении трудовых обязанностей.

122 Постановление №291 правительства Грузии от 14 апреля 2014 г. об утверждении государственной программы по социальной реабилитации и заботе о ребенке на 2014 г.

123 Письмо №997/00 министра труда, здоровья и социальной защиты Грузии от 25 декабря 2015 г.

124 Постановление №138 правительства Грузии от 30 марта 2015 г. об утверждении государственной программы по социальной реабилитации и заботы о ребенке на 2015 г.

иностранных дел, которые касаются состояния прав человека на оккупированных территориях.

Важные шаги вперед в плане защиты правового состояния учащихся и учителей, проживающих на оккупированных территориях и в конфликтных зонах, продолжает делать Министерство образования и науки Грузии. Оно поддерживает и помогает работающим в конфликтной зоне педагогам и техническому персоналу, также способствует повышению их квалификации. У учителей есть возможность принимать участие в организованных Министерством тренингах и программах переподготовки, ознакомиться с различной методической литературой и т.д.

В 2015-2016 учебном году, в рамках социальной программы Министерства, финансирование в виде учебного гранта получили студенты-бакалавры, проживающие на оккупированных территориях. Среди них 90 человек из Абхазии и 75 с территории бывшего автономного округа Южная Осетия (в том числе муниципалитеты Курты, Эредви и Ахалгори), а также 5 студентов из села Переви Сачхерского муниципалитета. В рамках этой программы гранты также были выделены 50 студентам, которые в течение последних трех лет учились и получили документ о полном общем образовании в школах сел, расположенных на краю оккупированных территорий.¹²⁵

К сожалению, в отличие от прошлых лет, в 2015-2016 учебном году грузинские школьные учебники не вошли в грузинские школы ни в Гальском районе, ни в Ахалгори. Как информировали аппарат Народного защитника из Министерства образования и науки, передача учебников затруднилась по технической причине. К марту 2016 года учебники приобретены и в ближайшем будущем планируется их передача в школы Гальского района и Ахалгори. Также планируется ввоз учебников для будущего учебного года.

10 марта 2016 года стало известно, что власти Грузии и де facto власти Абхазии и Южной Осетии достигли соглашения об освобождении заключенных по принципу «все на всех». Этот шаг дал возможность освободить тех лиц, которые годами незаконно были лишены свободы в тюрьмах Цхинвали и Сухуми. Всего освобождено 18 заключенных, из них 4 освободила грузинская сторона, 10 де facto правительство Сухуми и 4 де facto правительство Цхинвали.

В 2014 году Народный защитник посвятил специальный отчет¹²⁶ состоянию задержанных и призвал власти найти пути освобождения задержанных и заключенных. В изучение вопроса активно был включен Осетинский форум при Народном защитнике и действующие в Грузии местные и международные неправительственные организации. Народный защитник приветствует начавшийся между Грузией и правительствами де facto диалог о вопросе освобождения

125 Постановление №449 правительства Грузии от 27 августа 2015 г. Информация доступна на вебстранице: <<http://mes.gov.ge/content.php?id=4791&lang=geo>> [последний просмотр 02.02.16]; аналогично финансирование получили студенты в 2014-2015 учебном году.

126 См. специальное информационное исследование Народного защитника Грузии «О задержаниях на разделительной черте и состоянии заключенных», 2014 г. Информация доступна на вебстранице: <<http://www.ombudsman.ge/uploads/other/1/1771.pdf>>.

заключенных и считает, что этот шаг будет способствовать восстановлению доверия между сторонами и последующей стабильности.

Также важным достижением является решение о возобновлении встреч механизма по превенции инцидентов и реагированию на них в Гальском районе, которое стороны приняли 22-23 марта 2016 года на 35 раунде Женевских международных переговоров. Народный защитник не раз обращался к делегации Грузии на Женевских переговорах с рекомендацией проявить гибкость и сделать действенные шаги для восстановления этого механизма в Гали.

Несмотря на важные инициативы, по наблюдениям Народного защитника процесс принятия необходимых решений для защиты прав и интеграции лиц, проживающих на оккупированных территориях, часто негибкий и растянут во времени, причиной чего является несогласованность между различными структурами и отсутствие единой позиции.

Наличие единой координированной государственной политики означает такую политику разрешения конфликта, когда каждая структура в рамках своих полномочий сможет анализировать текущую ситуацию и сложности в конфликтных регионах, принимать ее во внимание и принимать соответствующие гибкие решения для защиты прав населения. Это в то же время требует глубокого знания проблем, существующих на оккупированных территориях, со стороны членов правительства.

По оценке Народного защитника, разрешение нескольких важных вопросов способствовало бы улучшению правового состояния пострадавшего в результате конфликта населения и восстановлению доверия между разделенными конфликтом обществами. В частности, на фоне процесса либерализации визового режима, выдача документов, подтверждающих гражданство Грузии, проживающим на оккупированных территориях лицам, принятие во внимание документов, выданных нелегитимными органами, реституция, обеспечение доступности информации, доступность здравоохранения, социального обслуживания и образования, в том числе, западного образования, для проживающих на оккупированных территориях студентов; улучшение здравоохранительных и образовательных структур на оккупированных территориях и т.д.

В 2015 году по инициативе государственного министра по вопросам примирения и гражданского равенства и Министерства иностранных дел, представители высоких постов различных ведомств приняли участие в рабочей встрече для рассмотрения этих вопросов. Кроме того, из средств массовой информации стало известно, что под руководством премьер-министра была создана межведомственная рабочая группа в связи с текущими процессами в конфликтных территориях,¹²⁷ однако продолжения дискуссии не последовало и соответственно, вышеупомянутые вопросы по-прежнему нуждаются в разрешении.

127 Встреча межведомственной рабочей группы, пресс-служба премьер-министра, 07.07.2015. Информация доступна на вебстранице: <http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=406&info_id=50222> [последний просмотр 02.02.16].

С начала вооруженных конфликтов в Грузии прошло почти 25 лет. Настало время сторонам, в том числе политическим кругам и обществам, начать содержательную дискуссию для нормализации отношений, которая будет способствовать улучшению условий жизни лиц, живущих по разные стороны конфликта, защите их достоинства и прав, трансформированию отношения в противостоящих обществах и заживлению ран, полученных в результате войны. С этой целью необходимо больше координации и сформировавшейся стратегии между государственными структурами. Блага, предусмотренные для граждан Грузии, в том числе здравоохранение, образование, социальная помощь и т.д., должны быть в равной мере доступны для населения, проживающего в Абхазии и Южной Осетии для реализации их прав, развития и де-изоляции обществ, пострадавших от конфликтов.

РЕКОМЕНДАЦИИ

ПРЕМЬЕР-МИНИСТРУ ГРУЗИИ:

- Обязать соответствующие структуры (министрство труда, здоровья и социальной помощи Грузии, аппарат государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равенства, государственную службу безопасности) разработать механизм о включении лиц, проживающих на оккупированных территориях и обладающих грузинским гражданством, в реферальную программу. Подготовить изменения в постановление правительства «Осажданиикомиссии определении порядка ее деятельности с целью принятия решения об оказании соответствующей медицинской помощи в рамках реферальной программы», дабы однородная практика по отношению ко всем лицам, проживающим на оккупированных территориях, вне зависимости от гражданства носила обязательный характер.
- Внести изменение во вторую статью постановления правительства Грузии №169 от 20 апреля 2015 года «Государственная программа по обеспечению первого этапа мероприятий для управления гепатитом С», согласно которому пользователями программы наравне с лицами, имеющими подтверждающие грузинское гражданство документы, будут определяться также лица, легитимно проживающие на оккупированных территориях и обладающие нейтральным удостоверением личности.

ЧЛЕНАМ ДЕЛЕГАЦИИ ЖЕНЕВСКИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПЕРЕГОВОРОВ (АППАРАТ ГОСУДАРСТВЕННОГО МИНИСТРА ГРУЗИИ ПО ВОПРОСАМ ПРИМИРЕНИЯ И ГРАЖДАНСКОГО РАВЕНСТВА, МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ ГРУЗИИ, МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ ГРУЗИИ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА БЕЗОПАСНОСТИ ГРУЗИИ) И ПАРЛАМЕНТУ ГРУЗИИ:

- Проявить максимальную гибкость в процессе переговоров, дабы стало возможным обеспечение прав человека в конфликтных регионах; сотрудничать с абхазской и осетинской сторонами для прекращения использования прав человека в политических целях и соотнесения этих вопросов с политическим статусом.
- Использовать доступные им средства для обеспечения беспрепятственного передвижения по разделительной черте машинам скорой помощи, пациентам и школьникам.
- Использовать все доступные им меры для большего включения международных правозащитных организаций и договорных органов ООН в изучение состояния прав человека на оккупированных территориях.
- Использовать все доступные им средства для защиты свободы передвижения местного населения; сторонам прийти к соглашению о таких механизмах, которые обеспечат ликвидацию порочной практики задержания на разделительной черте.
- Приложить все политические, правовые и дипломатические усилия для защиты прав на образование жителей Гальского района, которое должно включать как постановку этого вопроса во время переговоров и адекватное

информирование международного содружества, так и использование международных правовых механизмов.

ВРЕМЕННОЙ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ КОМИССИИ РЕАГИРОВАНИЯ НА НУЖДЫ ПОСТРАДАВШЕГО НАСЕЛЕНИЯ В СЕЛАХ, ПРИЛЕГАЮЩИХ К РАЗДЕЛИТЕЛЬНОЙ ЧЕРТЕ, И ЕЕ ИНДИВИДУАЛЬНЫМ ЧЛЕНАМ:

- Рассмотреть и принять решение по вопросу реабилитации домов, пострадавших во время вооруженных действий в 2008 году (которые до сих пор не получили какую-либо помощь или компенсацию от государства). Особое внимание обратить на создавшееся положение в селе Зардианткари Горийского муниципалитета.
- Рассмотреть и провести действенные меры в связи с мероприятиями для улучшения качества воды в селах, прилегающих к разделительной черте.
- Рассмотреть и обязать соответствующие структуры в составе комиссии (Министерство сельского хозяйства, Министерство экономики и стабильного развития) изучить специфику сел на разделительной черте и разработать программы для поощрения предпринимательства и сельского хозяйства, направленные на специфические нужды и возможности пострадавших в результате конфликтов общин.

АППАРАТУ ГОСУДАРСТВЕННОГО МИНИСТРА ПО ВОПРОСАМ ПРИМИРЕНИЯ И ГРАЖДАНСКОГО РАВЕНСТВА:

- В сжатые сроки разработать и представить на утверждение правительству государственную стратегию и план действий для социально-экономического развития регионов, пострадавших в результате конфликта.

МИНИСТЕРСТВУ ЮСТИЦИИ:

- В сжатые сроки завершить вопрос регистрации земли и имущества в селах, прилегающих к разделительной черте, дабы население, пострадавшее от проведения проволочных заграждений имело возможность использовать правовые механизмы для защиты своих прав.

МИНИСТЕРСТВУ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ ГРУЗИИ:

- Продолжить и расширить поддержку школ Гальского района и работающего в них персонала, в том числе финансовую поддержку, которая может выражаться не только в гонораре, но и улучшенном страховочном пакете.
- Улучшить и расширить образовательные программы для учащихся и учителей, проживающих на оккупированных территориях, с учетом их нужд.
- Разработать программы неформального образования, которые дадут проживающим на оккупированной территории учащимся возможность заполнить имеющиеся пробелы в процессе получения среднего образования.

ГЛАВЕ КАРЕЛЬСКОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА:

- Обеспечить открытие детского сада в общине Цагвли.

ГЛАВЕ ГОРИЙСКОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА:

- Обеспечить вынос бытовых отходов из сел, расположенных на разделительной черте.