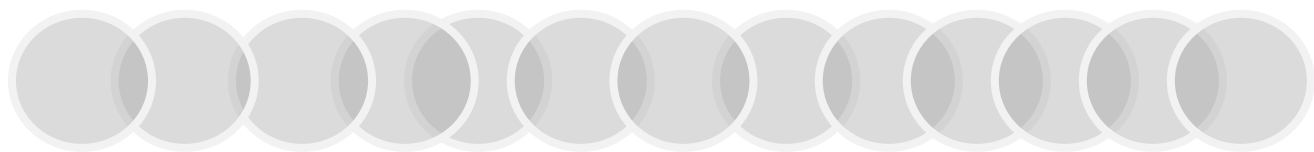




ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРОЦЕССА
РЕСТИТУЦИИ ИМУЩЕСТВА И
ВОССТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА
ЭТНИЧЕСКИМ ОСЕТИНАМ
ПОСТРАДАВШИМ В РЕЗУЛЬТАТЕ КОНФЛИКТА

2022

**ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРОЦЕССА РЕСТИТУЦИИ ИМУЩЕСТВА
И ВОССТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА ЭТНИЧЕСКИМ
ОСЕТИНАМ, ПОСТРАДАВШИМ В РЕЗУЛЬТАТЕ КОНФЛИКТА**



2022

ОТЧЕТ ПОДГОДОВЛЕН ЦЕНТРОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

НАД ОТЧЕТАМ РАБОТАЛИ: Зураб Бендианишвили, Михаил Джахуа, Нона Курдованидзе, Алекс Меребашвили, Уча Нануашвили, Русудан Пухашвили, Малхаз Салдадзе

ПЕРЕВОД: Николоз Джаши

РУССКИЙ ТЕКСТ РЕДАКТИРОВАЛИ: Марита Цинцкиладзе, Русудан Пухашвили

ЮРИСТЫ: Георгий Какубава, Алекс Меребашвили, Лия Хурошвили

Неправительственная организация Центр по Правам Человека (HRC) основана 10го декабря 1996 года. Его целью является повышение уважения к правам человека и основным свободам, также способствование мирных процессов в Грузии.

ЦЕНТР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ЯВЛЯЕТСЯ ЧЛЕНОМ СЛЕДУЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ СЕТЕЙ:

- Международная Федерация по Правам Челока(FIDH); www.fidh.org
- Всемирная Организация Против пыток(ОМСТ – сеть, SOS – пытки); www.omct.org
- Сеть Домов по Правам Человека www.humanrightshouse.org
- Коалиция международного уголовного суда (CICC); www.coalitionfortheicc.org

АДРЕС:

0160 Тбилиси, ул. А. Гахокидзе 11а, III этаж

Тел: (+995 32) 237 69 50, (+995 32) 238 46 48

Эл. Почта: hrc@hrc.ge

Онлайн издание по правам человека: <http://www.humanrights.ge>

Сайт: www.hrc.ge



British Embassy
Tbilisi

Отчет опубликован при финансовой поддержке посольства Великобритании в Грузии. Мнения выраженные в этом отчете принадлежат Центру по Правам Человека и могут не отражать точку зрения донора. Соответственно, посольство Великобритании не несет ответственность за содержание данного текста.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
КОНФЛИКТ 1989–1992 ГОДА И НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ	5
ИНФОРМАЦИЯ, ПОЛУЧЕННАЯ ОТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ	7
ВОЗМОЖНОСТИ ВОЗВРАЩЕНИЯ ГРУЗИНСКОГО ГРАЖДАНСТВА ЭТНИЧЕСКОМУ ОСЕТИНСКОМУ НАСЕЛЕНИЮ	9
РЕЗУЛЬТАТЫ ОТДЕЛЬНЫХ СЛУЧАЕВ	12
ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ НА КОНТРОЛИРУЕМОЙ ТЕРРИТОРИИ ГРУЗИИ	14
ПРАВА ИМУЩЕСТВА В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ ГРУЗИИ	15
РЕГИСТРАЦИЯ СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО	15
УСТАНОВЛЕННЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ НА ГРАЖДАН ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ	17
ИЗЪЯТИЕ НЕЗАКОННОГО ВЛАДЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ.....	17
ПРИОРИТЕТ ИНТЕРЕСОВ ДОБРОСОВЕСТНОГО ПОКУПАТЕЛЯ.....	18
ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С РЕГИСТРАЦИЕЙ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ НА ПОКИНУТЫЕ ОБЪЕКТЫ НЕДВИЖИМОСТИ В РЕЗУЛЬТАТЕ КОНФЛИКТА	19
ЗАКОН О РЕСТИТУЦИИ И КОМПЕНСАЦИИ ИМУЩЕСТВА	22
О ЧЕМ ЭТОТ ЗАКОН?	23
ПРАВИЛА КОМПЛЕКТАЦИИ КОМИССИИ ПО РЕСТИТУЦИИ И КОМПЕНСАЦИИ	24
РАССМОТРЕНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ ДЕЛ О РЕСТИТУЦИИ ИМУЩЕСТВА И КОМПЕНСАЦИИ .	25
ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНА	26
ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ, СВЯЗАННОЙ С РЕСТИТУЦИЕЙ	27
СУЩЕСТВУЮЩАЯ СУДЕБНАЯ СИСТЕМА ИЛИ КВАЗИ-СУДЕБНЫЙ ОРГАН?	32
РЕПАТРИАЦИЯ ЛИЦ, ВЫНУЖДЕННЫХ ПОКИНУТЬ ГРУЗИЮ В 40-Е ГОДЫ XX ВЕКА	34
АДМИНИСТРАЦИИ ЮЖНОЙ ОСЕТИИ	35
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	38
РЕКОМЕНДАЦИИ	40

ВВЕДЕНИЕ

Центр по правам человека (ЦПЧ) осуществил проект « **диалог по общим проблемам грузинского и осетинского народов**», направленный на содействие защите прав собственности и гражданства граждан этнических осетин в Грузии и выявление недостатков, связанных с реализацией этих прав в грузинском законодательстве и практике.

Целевой группой проекта были этнически осетинские граждане Грузии, которые пострадали от политических и этнических конфликтов 90-х годов прошлого века. Юристы ЦПЧ и приглашенные эксперты активно работали и изучали вопросы восстановления нарушенных прав граждан этнических осетин, которые эмигрировали при вооруженном конфликте в 1989-1992 годах и позднее. Работа юристов была связана с предоставлением гражданства целевой группе и реституцией имущества. Группа экспертов изучила национальное законодательство, публичную информацию, полученную от государственных учреждений и международный опыт. Разработала рекомендации по тенденциям, выявленным при производстве конкретных дел.

В данном Отчете выявляются две важные проблемы, связанные с процессом предоставления грузинского гражданства этническим осетинам, а также с невыполнением закона "Грузии Об имущественной реституции и компенсации лицам, пострадавшим на территории Грузии в результате конфликта в бывшей Юго-Осетинской автономной области" принятого в 2006 году парламентом Грузии...

В рамках проекта ЦПЧ изучил отдельные случаи и отреагировал на них. Гражданам были проведены юридические консультации, связанные с гражданством. В правовой помощи в ряде случаев юристы были лишены возможности обжаловать решение принятое агентством в суде в части присвоения гражданства, потому что срок обжалования предусмотренный законом в большинстве случаев истек. Также была отмечена тенденция, что в большинстве случаев этнические осетины, которые хотели восстановить юридический союз с Грузией, в большинстве случаев заявление подавали с неправильным требованием, которое исключало Агентство от принятия положительного ответа на гражданство. Кроме того, было установлено, что ни администрация президента Грузии, ни Агентство по развитию государственных услуг не проработали информацию о том, сколько этнических людей обратилось с просьбой о гражданстве.

Что касается реституции и компенсации имущества, то практика правовой помощи и судопроизводства показала, что в большинстве случаев

документацию связанную с имуществом невозможно найти или она уничтожена. Из-за подобных дел гражданам трудно обращаться в суд.

Согласно закону, который был принят парламентом в 2006 году, должна была быть создана Комиссия по компенсации и реституции. Это требование закона не было исполнено, поскольку Комиссия не была создана. В целях уточнения информации ЦПЧ обратился к администрации правительства Грузии и потребовал объяснить причину, по которой не была создана комиссия, но ЦПЧ не получила ответа от правительства. Кроме того, у государства практически нет уточненной информации о том, сколько этнических осетинских граждан покинули свою недвижимость из-за притеснений, вызванных конфликтом.

На вопросы рассматриваемые текущим отчетом в 2015 году Народный защитник Грузии подготовил специальный доклад — «Миграция осетин, проживающих в Грузии и отдельные вопросы в связи с гражданством».¹ Это исследование проведенное народным защитником показало, что законодательные поправки и правильная практика административных органов чрезвычайно важны для реституции прав граждан этнических осетин, что помогло бы справедливо восстановить права эмигрировавших в 90-х годах граждан этнических осетин и процессу их примирения.

КОНФЛИКТ 1989-1992 ГОДА И НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

В результате вооруженного конфликта и этнической напряженности на территории Грузии в 1989-1992 годы² этническое осетинское население, живущее в Грузии, столкнулось с многочисленными проблемами и препятствиями. Из-за притеснения на этнической почве, почти 70 000 этнических осетин вынуждены были покинуть недвижимость и уехать за границу, в основном, беженцами в Россию. До конфликта в 90-х годах, согласно по описанию 1989 года, в Грузии проживало 164 055 осетин, в том числе 65 232 в автономном округе Южной Осетии и 98 823 в остальной части Грузии. Осетины жили в Тбилиси (33 318), Цхинвали (31 537), Шида Картли (32 050), Кахети (12 441), Мцхета-Мтианети (10 309), Рустави (5 613) и так далее. Согласно по описанию 2002 года, на территории контролируемой Грузии, проживает 38,028 этнических осетин, в том числе: Тбилиси - 10 268,

¹(См. Отчет народного защитника - <https://www.ombudsman.ge/geo/190307023420angarishebi/saqartveloshi-mcxovrebi-osuri-temis-migracia-da-moqalageobastan-dakavshirebuli-calkeuli-problemebi>)

²Human Rights Watch, кровопролитие на Кавказе: Нарушения прав человека и гуманитарного права во время конфликта Грузии и Южной Осетии, 1992 год,

Шида Картли - 13 383, Кахети - 6 109, Мцхета-Мтианети - 3 977 и Рустави - 1 4103. Из-за тяжелого социально-экономического положения, миграция продолжается. По последним данным, в Грузии проживает 14 385 тысяч этнических граждан осетии

Искусственные барьеры, возникшие в результате конфликта и многие другие проблемы привели к распаду родственных связей среди этнического осетинского населения, оставшиеся в Грузии. Эти осетины являются органической и неотъемлемой частью осетинского народа и в то же время частью грузинского гражданского общества. Именно по этому они особенно болезненно воспринимают разрыв между обществами.

Часть эмигрировавших осетинских граждан выразила желание защитить права собственности с помощью юридических путей и вернуться в Грузию. Одно из дел изученных в рамках проекта проявило⁴, что как только этнический осетин принял правовые меры по восстановлению имущественных прав, после временного покидания Грузии попал в так называемый черный список, а затем ему был отказан повторный въезд в Грузию. К сожалению, это является не единичным случаем. Такие случаи усиливают чувство несправедливости в осетинском населении и усугубляют вызовы связанные с безопасностью.

Этнически осетинские граждане, наряду с восстановлением имущественных прав, в основном, акцент делают на предоставлении им грузинского гражданства или его сохранении. Этих людей, в свою очередь, можно разделить на две категории:

1. Те, кто во время конфликта покинули контролируемую территории Грузии. У них нет и никогда не было паспорта гражданина независимой Грузии.
2. Те, кто имеет паспорт гражданина Грузии и в то же время обладает гражданством другой страны, сохранение которого имеет чрезвычайно большое значение исходя из существующего социально-экономического положения.

Представители обеих категорий имеют сильную эмоциональную связь с Грузией. Они считают Грузию родиной и хотят связать с ней свое будущее, для чего обращаются в Агентство по развитию государственных услуг.

³Результаты первой Национальной переписи населения Грузии 2002 года, том I, Государственный департамент стратегии Грузии, <http://census.ge/files/2002/geo/I%20tomi.pdf>, просмотрено 14.01.2022

⁴ ЦПЧ Дела Р.К. и Н.Б.

Из дел изученных ЦПЧ по вопросу сохранения гражданства⁵ проясняется, что грубо нарушается постановление № 2 комиссии по вопросам гражданства⁶, в первом пункте 53ей статьи в котором были внесены поправки, по которым бывший гражданин Грузии, потерявший грузинское гражданство из-за приобретения гражданства может обратиться в Агентство по процедуре восстановления гражданства Грузии до 31 декабря 2022 года. Несмотря на эту формулировку постановления, бенефициарам ЦПЧ было отказано именно из-за упущения срока и не информирования Агентства по факту принятия гражданства другого государства.

Обязательный компонент тестирования при предоставлении гражданства в исключительном порядке – это отдельный вызов, который предусматривает сдачу экзамена на грузинском языке, истории и права. Правда, осетины в беженстве владеют грузинским языком, но им трудно проявить свои знания. Получение недостаточных очков в тестировании является основой для отказа на гражданство.⁷

ИНФОРМАЦИЯ, ПОЛУЧЕННАЯ ОТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

ЦПЧ запросил у нескольких муниципалитетов Кахети общественную информацию, для прояснения рядову вопросов и получения информации, необходимого для ведения дел. Полученные ответы различаются и, как видно, в муниципалитетах применяется иной подход и практика по сбору статистических данных.

В результате конфликта в 1989-1992 годы и позже в бывшем Юго-осетинском автономном округе и/или в других регионах Грузии между грузинским и осетинским населением 250 человек покинуло село Джугаани в муниципалитете Телави, согласно ответу, полученного от мэра муниципалитета Телави. В селе Джугаани, которая принадлежит муниципалитету Телави, от собственности не отказались этнические осетины. Они периодически приезжают в свои дома. В то же время никто не обратился в мэрию муниципалитета Телави или в Сакребуло для реституции имущества.

⁵ ЦПЧ - дела М.К. и Н.Ч.

⁶ Об изменении постановлении № 2 Комиссией по вопросам гражданства от 4 сентября 2018 года об утверждении регуляции по слушанию решению вопросов грузинского гражданства <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5177824?publication=0> просмотрено: 26.01.2022

⁷ ЦПЧ, дело Б.Б.

Граждане этнических осетин, которые периодически прибывают в Грузию, не имеют вид на жительство.

Из ответа, полученного от мэрии муниципалитета Дедоплистско, стало ясно, что в мэрии нет информации о том сколько граждан оставили свою собственность в 1989-1992 годы и позже на территории муниципалитета, ни один осетинский гражданин не обратился в мэрию муниципалитета с целью возвращения собственности. В мэрии нет информации о том, сколько этнических Осетин имеет вид на жительство. В отличие от муниципалитета Телави, мэрия Дедоплистско не прорабатывает эти вопросы. Соответственно, предоставляя запрошенную информацию в письменной форме, административный орган указал, что организация должна обратиться в Агентство по развитию государственных услуг.

По информации, полученной из Ахметского муниципалитета, в 1989-1992 годах (и не только в этот период) не перестовала регулярная миграция этнических осетин из Ахметского муниципалитета, в основном в Россию, в г. Владикавказ. Большая часть добровольно продала дома, которые у них были в собственности, а часть из тех кто имеет дом, все еще регулярно прибывают в Грузию. В Ахметском муниципалитете (а именно в деревнях: Кутсахта, Корети, Цинубани, Думастури, Квемо Халацани, Чачхриала, Сабуэ, Аргохи, Пичховани, Ахалшени, Коджори, поля Ахшни, Арашенда) жили в общей сложности 823 этнических осетинских семей, 471 семей продали жилые дома и покинули муниципалитет.. В настоящее время в муниципалитете проживает 352 семей.

Мэр муниципалитета Сагареджо ответил, что административный орган не располагает информацией сколько осетинских граждан покинуло свою собственность в муниципалитете Сагареджо во время конфликта 1989-1992 годов или в последующем периоде. Согласно тому же письму, граждане этнических осетин (граждане Грузии или граждане России или те, кто имеет вид на жительство) не обращались в мэрию Сагареджо для возвращения имущества/требования реституции.

ЦПЧ также запросил у администрации Южной Осетии информацию о том, сколько этнических осетин покинуло Грузию и частную собственность в 1989-1992 годах. Одним из вопросов было - не обращались ли в администрацию с требованием о реституции. Согласно ответу, администрация Южной Осетии не производит подобной статистики. В письме также говорилось, что лица/семьи не обращались в администрацию с требованием на вид на жительство и возвращении/реституции имущества.

ЦПЧ также обратился к администрации президента Грузии с просьбой предоставить информацию о том, сколько этнических осетин и граждан России подали заявления на получение гражданства Грузии и, в данном случае, сколько из них получили гражданство. Была также запрошена информация о том, скольким гражданам удовлетворили просьбы о установлении гражданства и скольким было отказано. От Письма администрации президента проясняется, что такая информация не обрабатывается в администрации. Что касается информации, связанной с установлением гражданства в соответствии со статьей 30¹ Органического “закона о гражданстве Грузии“, то администрация президента указала, что административное делопроизводство по этому вопросу относится к компетенции Агентства по развитию государственных услуг.

Агентство по развитию государственных услуг информировало ЦПЧ о том, что данные о лицах, находящихся в электронных базах, не прорабатываются по этническим признакам. В рамках проекта была проведена дополнительная встреча с представителями Агентства развития государственных услуг, на которой обсуждался вопрос государственного подхода к предоставлению/сохранению им гражданства в процессе предоставления/сохранения гражданства этнически осетинским лицам, пострадавшим от конфликта. Согласно полученной информации, государство не проводит исключительную политику в отношении к пострадавшим конфликта и рассматривает заявления о предоставлении или сохранении им гражданства в соответствии со стандартными нормами, предусмотренными “Законом о гражданстве Грузии“.

ВОЗМОЖНОСТИ ВОЗВРАЩЕНИЯ ГРУЗИНСКОГО ГРАЖДАНСТВА ЭТНИЧЕСКОМУ ОСЕТИНСКОМУ НАСЕЛЕНИЮ

В результате конфликта в Цхинвальском районе в 90-х годах прошлого века значительная часть населения этнических осетин, проживающих в остальной части Грузии, была вынуждена покинуть свои дома и переместится за пределами Грузии⁸. Большинство из них переехало жить в Российскую Федерацию - в Республику Северной Осетии, где большая часть из них получила российское гражданство. Из-за этого они потеряли отношения с Грузией которые были основаны на гражданстве, но поддерживали эмоциональную связь, а также отношения с близкими родственниками,

⁸ Специальный доклад общественного защитника Грузии 2015., „Миграция осетин, проживающих в Грузии и отдельные вопросы в связи с гражданством,,“

оставшихся в Грузии. Сегодня часть из них имеет желание быть гражданами Грузии. Желаящие пытаются использовать соответствующие правовые механизмы для получения грузинского гражданства, но в этом процессе они сталкиваются с различными препятствиями.

В этой главе отчета рассматриваются препятствия законодательства и практики, которые являются проблемой предоставления гражданства этническому осетинскому населению, перемещенному из Грузии.

Грузинское законодательство детально регулирует основы и порядок предоставления гражданства. Устанавливается возможность предоставления гражданства по рождению или натурализации⁹. Законодательство различает следующие формы получения гражданства по натурализации:

- Предоставление гражданства Грузии по обычной процедуре;
- Предоставления гражданства Грузии по упрощенной процедуре;
- Предоставление грузинского гражданства по исключительному порядку;
- Предоставление грузинского гражданства в порядке восстановления.¹⁰

В случае отрицательного заключения соответствующего органа об отказе в получении гражданства Грузии путем натурализации, основанного на интересах безопасности Грузии и/или общественной безопасности, президент Грузии принимает окончательное решение о гражданстве. В таком случае решение президента Грузии о предоставлении гражданства Грузии должно быть обосновано.¹¹

В целях определения точного числа перемещенных из Грузии этнических осетин в соответствующие государственные органы были отправлены заявления с требованием общественной информации, но в ответ государственные органы заявили, что у них нет таких данных. Следовательно, не удалось проверить по данным, сколько человек было вынуждено покинуть территорию Грузии и каков теперь их статус гражданства. Несмотря на это, основываясь на практике правовой помощи ЦПЧ, а также на различных неофициальных источниках, можно сказать, что большинство из них живут в Российской Федерации и получили гражданство Российской Федерации. В отсутствие грузинского гражданства они потеряли юридический союз с Грузией и не могут пользоваться рядами прав.

⁹ Конституция Грузии, статья 32 (2).

¹⁰ Органический закон Грузии "о гражданстве Грузии", статья 9 (3).

¹¹ Там же статья 16.

Исходя из анализа грузинского законодательства, если этнический осетинский человек, который был перемещен из Грузии, получил гражданство другой страны и он решает взять грузинское гражданство параллельно с гражданством другой страны, то он имеет возможность использовать форму предоставления гражданства в порядке исключения.

Для этого он (лично или с помощью представителя) должен обратиться с соответствующим заявлением в уполномоченный орган - в Агентство развития государственных услуг¹². Уполномоченный орган рассматривает вопрос о гражданстве с помощью комиссии¹³.

В течение 3ех дней после получения заявления, государственное Агентство развития услуг обращается в генеральную прокуратуру Грузии, Министерство внутренних дел Грузии, государственную службу безопасности Грузии и Грузинскую разведывательную службу для выяснения основания на отказ в гражданстве путем натурализации. Для запроса информации о наличии обстоятельств препятствующих выхода из гражданства Агентство обращается в Министерство Финансов Грузия и Внутренних Дел Грузии. Для выявления обстоятельств препятствующих для сохранения грузинского гражданства Агентство обращается в Службу государственной безопасности Грузии и разведывательную службу Грузии. Когда рассматривается вопрос предоставлении гражданства в порядке исключения, Агентство обращается в Министерство Экономики и Устойчивого Развития Грузии или другой компетентный орган, указанный аппликантом, и который может подтвердить факт осуществления инвестиции аппликанта в Грузии¹⁴.

Для оценки вопроса о заинтересованности государства в предоставлении гражданства в порядке исключения Комиссия может, в частности, принять во внимание следующие обстоятельства:

1. Гражданин другой страны считает Грузию своей родиной и он или его предок: А) является лицом, которое живет на оккупированных территориях Грузии и или вынужденно перемещенным лицом из этих

¹² Постановление № 2 Комиссии по вопросам гражданства от 4 сентября 2018 г. «Об утверждении Регуляции слушания о рассмотрении и решении вопросов гражданства Грузии», статья 2, (а) - Уполномоченный орган - юридическое лицо публичного права, действующее при Министерстве юстиции Грузии - Агентство развития государственных услуг, территориальная служба Агентства, дипломатическое представительство или консульское учреждение Грузии за границей либо отдел интересов Грузии, созданный при дипломатическом представительстве третьего государства.

¹³ Органический "закон Грузии о гражданстве Грузии", статья 24 (1)

¹⁴ Постановление №2, Комиссии по вопросам гражданства от 4 сентября 2018 года «об утверждении положения о рассматривание и решении вопросов гражданства Грузии», статья 17.

- территорий; Б) эмигрировавшего в разное время из-за политических взглядов или тяжелых социально-экономических условий;
2. Гражданин другой страны осуществляет/осуществил инвестицию в Грузию, чем вносит/внес значительный вклад в развитие грузинской экономики;
 3. Гражданин другой страны успешен в спорте, науке и/или искусстве и хочет продолжить свою карьеру во имя Грузии.

При принятии решения Комиссия может принять во внимание, между прочим, следующие факторы: Биографические данные, позволяющие оценить гражданина другой страны, а также оценить его/ее связи с государством Грузии; далее конкретная профессия или деятельность или иные обстоятельства/факторы, которые могут иметь значение для положительной или отрицательной оценки н у гражданина другой страны особых заслуг перед Грузией и (или) такой оценки наличия государственных интересов для предоставления ему/ей гражданства Грузии.

Для того чтобы рассмотреть целесообразность предоставления гражданства Грузии в порядке исключения, Комиссия уполномочена пригласить гражданина другой страны на собеседование с целью определения важных обстоятельств. При необходимости собеседование может проводиться по телефонной связи или электронной коммуникацией. Комиссия также имеет право устанавливать важные для дела обстоятельства, приглашать другого человека для собеседования, запросить документы и информацию, поступающую от различных учреждений или организаций, а также требовать, чтобы их предоставили соискателям гражданства.¹⁵

РЕЗУЛЬТАТЫ ОТДЕЛЬНЫХ СЛУЧАЕВ

Текущее состояние и результаты индивидуальных дел в производстве ЦПЧ в рамках проекта дают некоторое представление об отношении и подходах государства к осетинам, ищущим гражданство:

Н.Т. Родился, среднее и высшее образование получил в Грузии. В 1990 году пришлось отправиться в Российскую Федерацию — Владикавказ. Теперь его родственники живут в Грузии и имеет желание вернуться на родину. В городе Рустави ему принадлежит квартира, оставленная отцом. Первое заявление о предоставлении гражданства в исключительном порядке было подано в 2018

¹⁵ Там же статья 33.

году, но было отклонено. В сентябре 2021 года он снова подал заявление о двойном гражданстве и получил двойное гражданство после собеседования.

Б.Б. Родился в Грузии. В 1999 году вместе с родителями был принудительно переселен в Российскую Федерацию. Среднее и высшее образование получил во Владикавказе. В настоящее время работает в страховочной компании. Он хорошо говорит на грузинском языке, но ему трудно читать и писать. В Грузии он имеет близких родственников и имеет недвижимость, унаследованную от матери в Батуми. Впервые он подал заявление о предоставлении гражданства в исключительном порядке, но из-за недостаточного количества баллов на обязательном экзамене он получил отрицательный ответ, ставший основанием для отказа в двойном гражданстве.

М.К. Родился в Грузии. Среднее образование получил в Тбилиси. В 1990 году поступил в Тбилисский государственный университет. Со второго курса пришлось перенести документы во Владикавказ, где завершил обучение и вернулся в Грузию. Его родители граждане Грузии. В Грузии имеет недвижимость. В 2013 году переехал в Россию с целью трудоустройства, где до сих пор проживает. В 2016 году получил российское гражданство. В 2021 году во время пребывания в Грузии подал заявление на сохранение гражданства. Он долго ждал собеседования, но из-за необходимости временно уехал в Россию. Из-за этого он не смог объявиться на собеседовании, на котором присутствовал его представитель. Несмотря на исключение, допущенное законом, заключение о сохранении гражданства является отрицательным так как М.К. не информировал грузинских властей перед тем как получил гражданство другой страны.

М.Ч. Родился в Тбилиси, при событиях 90-х годов вместе с родителями переехал во Владикавказ, где родители получили российское гражданство. Из-за его несовершеннолетия он не получил гражданство. Затем семья вернулась в Тбилиси, но после войны 2008 года переехал в Российскую Федерацию, где М.Ч. получил российское гражданство. В итоговом классе школьные документы были переданы на неконтролируемую территорию Грузии — Ахалгорский район. Затем он поступил в Московское высшее учебное заведение, а затем в Грузинский технический университет. У него неправомерно было два гражданства. Когда он узнал об инициативе по сохранении гражданства, он решил подать заявление, надеясь сохранить гражданство обеих стран, но получил отказ. Женат на гражданке Грузии. У него есть малолетний ребенок - гражданин Грузии и представляет свое будущее в Грузии.

Н.Дж. Родился в Грузии, среднее образование получил в городе Карели.. Высшее образование получил в городе Цхинвали. В настоящее время живет в Карели. Члены его семьи – граждане Грузии. У него нет паспорта, подтверждающего гражданство Грузии. Им отказали в грузинском гражданстве в порядке исключения. По его словам, с тех пор как он получил образование в Цхинвали, на него оказывали психологическое давление на всех собеседованиях.

Л. П. после 2008 года получил гражданство другой страны (России), но одновременно не отказался от гражданства Грузии. На данном этапе фактически имеет два гражданства. Исходя из практики не осмеливается подать заявку на сохранение гражданства, потому что у него есть все основания полагать, что он получит отказ.

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ НА КОНТРОЛИРУЕМОЙ ТЕРРИТОРИИ ГРУЗИИ

Большинство населения, вынуждено перемещенное из Грузии в результате событий 1989-92 года, было полностью вовлечено в местные социально-экономические отношения и имело частную собственность. После оставления места постоянного жительства у них возникают препятствия как в плане физического владения имущества, так и в плане надлежащей регистрации.

Прецедентное право Европейского суда по правам человека признает формальную¹⁶ конфискацию имущества и де-факто экспроприацию/захвата собственности.

Формальное лишение собственности имеет место, когда владелец нормативным актом или действием лишается права собственности и официального статуса собственника. Де-факто экспроприация на лице, когда собственник формально не лишен прав собственности, но его возможности пользоваться правами собственности настолько ограничены, что он уже не может фактически владеть/распоряжаться своим имуществом и не может пожинать плоды этого имущества.

На практике по отношению к этническим осетинам встречаются как формальная, так и де-факто конфискация имущества. К сожалению, состояние этой популяции не рассматривается как случай нуждающийся в специальном регулировании, и, как правило, они должны пройти стандартные процедуры

¹⁶На английском языке эпитет формальный — *formal* используется как синоним определения официального.

предусмотренные грузинским законодательством для защиты своей собственности, что связано с рядом вызовов, учитывая их состояние.

◆ ПРАВА ИМУЩЕСТВА В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ ГРУЗИИ

Защита прав собственности является одним из основополагающих аспектов реализации прав человека. Согласно Конституции Грузии, имущественные и наследственные права признаны и гарантированы¹⁷. Собственность – это юридическое добро высшего ранга, которое составляет основу системы частной собственности, предусмотренного Конституцией. Собственность является безусловно охраняемой ценностью, независимо от стоимости имущества на лице и от того социального груза, которое оно несет. ¹⁸ Защита прав собственности является наилучшим выражением и основным аспектом осуществления прав человека. Согласно интерпретации Конституционного Суда Грузии, функция имущественных прав заключается в том, чтобы гарантировать, что частная собственность не было потерей как средство ведения независимой жизни человека. Право собственности это конституционное право, которое является неотъемлемой частью гарантии и свободы регламентируемые свободы как основными правами. Кроме того, имущественные права являются важным аспектом обеспечения личной свободы¹⁹.

◆ РЕГИСТРАЦИЯ СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО

В соответствии с гражданским кодексом Грузии, недвижимому имуществу принадлежит земельный участок с полезными ископаемыми, растениями, растущими на земле, а также зданиями, которые прочно стоят на земле²⁰. Для покупки недвижимости необходимо письменно оформить сделку и зарегистрировать в публичном реестре права приобретателя на собственность предусмотренной этой сделкой.²¹

¹⁷ Статья 19 (1) Конституции Грузии.

¹⁸ Решение № 1/2/411 Конституционного суда Грузии от 19 декабря 2008 года по делу ООО «Русэнерго Сервис», ООО «Патаракахи», АО «Гогита», ООО «индивидуальное предприятие Гиви Абалак (фермер)» и ООО «Энергия» против Парламента Грузии и Министерства энергетики Грузии, II. Пара. 23 (решение Великой палаты, пункт 190).

¹⁹ В решении Конституционного Суда Грузии N1/2/384 от 2 июля 2007 года по делу «Граждане Грузии Давид Джимшелеишвили, Тариел Гветадзе и Нели Далалишвили против Парламента Грузии», II-5).

²⁰ Статья 149 Гражданского Кодекса Грузии

²¹ Там же статья 183(1)

Регистрация имущественных прав на недвижимость, изменения в их регистрации, а также залоговое обязательство регистрируется в публичном реестре²², функции которого выполняет в Грузии ЮЛПП Национальное агентство публичного реестра.²³

Целью закона Грузии о „О признании права собственности на земельные участки, находящиеся во владении (пользовании) физических лиц и юридических лиц частного права“, является - освоение земельного фонда, находящегося в собственности государства, путем признания права собственности на земли, находящиеся в правомерном владении (пользовании) физических лиц и юридических лиц частного права или иных организационных образований, предусмотренных законом, а также на самовольно занятые указанными лицами земли, находящиеся в государственной собственности, и содействие развитию земельного рынка.

В соответствии со статьей 2(а) того же закона земля, находящаяся в правомерном владении (пользовании), - земельный участок сельскохозяйственного или несельскохозяйственного назначения, находящийся в государственной собственности, с размещенными на нем зданиями и сооружениями или без них, на котором (на земельный участок или здание и сооружение) у физического лица или юридического лица частного права либо иного организационного образования, предусмотренного законом, возникло право правомерного владения до введения настоящего Закона в действие, а также самовольно занятая до 4 октября 2004 года земля, состоящая на учете в Архиве технической инвентаризации.

Законодательство определяет перечень документов, подтверждающих право собственности на землю (пользование)²⁴.

В то же время законодатель выразил волю, что при отсутствии документов, перечисленных соответствующему нормативному акту, факт законного владения земельным участком может быть подтвержден «другим документом».²⁵

Самовольно занятая земля означает находящийся в государственной собственности земельный участок сельскохозяйственного или несельскохозяйственного назначения, самовольно занятого физическим лицом

²² Там же статья 311(1)

²³ Статья 1(1) Закона Грузии о публичном реестре.

²⁴ «статья 2(1) (в) Указа № 525 Президента Грузии от 15 сентября 2007 года «Об утверждении Порядка признания права собственности и формы свидетельства о праве собственности на земельный участок, находящийся в собственности (в использовании) физическими и юридическими лицами частного права».

²⁵ Решение Верховного суда Грузии от 31 января 2013 г. по делу №86-22-22(3-12)

до введения настоящего Закона в действие, на котором размещен жилой дом или здание нежилого назначения, а также самовольно занятый земельный участок, смежный с земельным участком, находящийся в собственности или правомочном владении заинтересованного физического лица, самовольно занятый земельный участок, и который к моменту требования о признании права собственности не находится в распоряжении государства.²⁶ Комиссия по признанию права собственности²⁷ на самовольно занимаемые земли при исполнительном органе соответствующего муниципального образования правомочна признавать право собственности на такие земельные участки.

◆ УСТАНОВЛЕННЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ НА ГРАЖДАН ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ

Грузинские источники утверждают, что 60 000 этнических осетин были вынуждены покинуть Южную Осетию и другие части Грузии в результате конфликта в 1989-1992 годах, большинство из них нашли убежище в Северной Осетии.²⁸ Следовательно, существует большая вероятность того, что большинство из них не имеет грузинского гражданства. Таким образом, на защиту их прав окажут существенное влияние действующие ограничения на сельскохозяйственные земельные участки для иностранцев. В частности, Конституция Грузии в 2018 году ограничила владение сельскохозяйственной землей иностранным гражданам. Для принятия органического закона, устанавливающего исключения, необходима поддержка не менее двух третей полного состава Парламента.²⁹

◆ ИЗЪЯТИЕ НЕЗАКОННОГО ВЛАДЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ

Механизмы защиты имущественных прав предусмотрены гражданским кодексом. В частности, владелец может свободно владеть и использовать собственность (предмет), не позволяя другим лицам использовать это имущество, распоряжаться им, если права соседей или других третьих лиц, или если это действие не является нарушением прав³⁰. Гражданский кодекс также предлагает средства защиты прав собственности, такие как подача

²⁶ Статья 2(в) Закона „О признании права собственности на земельные участки, находящиеся во владении (пользовании) физических лиц и юридических лиц частного права“

²⁷ Статья 4(1) того же закона

²⁸ Доклад Независимой международной миссии по установлению фактов конфликта в Грузии 2009, ст. 139.

²⁹ 19(4) Конституции Грузии.

³⁰ Статья 170(1) гражданского кодекса.

иска о незаконном владении или предотвращении вмешательства.³¹ Эти требования применяются в тех случаях, когда заявитель остается в законном законном владении или имущественном праве, но посягательство на собственность совершается либо путем фактического изъятия предмета, либо либо путем вмешательства в право свободного владения и пользования.³²

Владелец ставит требование о возвращении имущества тогда, когда его собственность является во владении незаконного владельца и когда собственник лишается права владения и пользования своим имуществом. В это это время владелец защищает свою собственность от чужого незаконного владения, путем востребования. Что касается вопроса о сроках давности по такому иску, связанной с виндикационным иском, то Верховный суд Грузии в своих многочисленных решениях объясняет, что срок давности не распространяется на иск в соответствии со статьей 168 Уголовного кодекса.³³

◆ ПРИОРИТЕТ ИНТЕРЕСОВ ДОБРОСОВЕСТНОГО ПОКУПАТЕЛЯ

Гражданский кодекс Грузии предоставляет гарантии защиты интересов добросовестных покупателей. В зависимости от интересов покупателя, продавец считается собственником, если он зарегистрирован в публичном реестре, за исключением тех случаев, когда покупатель был информирован, что продавец не был владельцем³⁴.

При предоставлении приоритета добросовестности, законодатель защищает гражданский оборот как ценность и этим защищает интересы участников оборота. Покупателю не требуется знать такие обстоятельства, которые выходят за рамки его возможностей. При оценке добросовестности важно оценить возможность покупателя по знанию фактов, а не заинтересованность покупателя к фактам, таким образом предмет оценки должен быть информированность о фактах а не целенаправленное наведение справок о фактах.

Согласно действующему законодательству, если истинный владелец даже очень постарается вернуть квартиру, то все равно он не добьется своего. Недвижимость останется добросовестному покупателю. Спор должен быть

³¹ Статья 172 гражданского кодекса, владелец может попросить владельца вернуть товар, за исключением случаев, когда владелец имеет право владеть этим товаром.

³² По решению от 28 апреля 2015 г. (дело № 5б-130-124-2013)

³³ Решение Верховного суда Грузии по делу №5б-229-229-2018;

³⁴ Статья 185 гражданского кодекса.

урегулирован в его пользу. Наличие публичного реестра освобождает добросовестного покупателя от излишней ответственности и риска.³⁵

ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С РЕГИСТРАЦИЕЙ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ НА ПОКИНУТЫЕ ОБЪЕКТЫ НЕДВИЖИМОСТИ В РЕЗУЛЬТАТЕ КОНФЛИКТА

По вопросам возвращения собственности основной проблемой при производстве дел было **отсутствие документов о правах собственности** в соответствующих государственных органах. В основном, это существующие документы в технических бюро или национальных архивах.

Согласно действующему законодательству, для регистрации права собственности на недвижимое имущество лицо должно представить в национальном агентстве публичного реестра документы о правах собственности. В число таких документов входит: Информация о сельских домохозяйствах, списки распределения земельных участков (осуществлены с 1993 года), акты о принятии на земельные участки и т.д. Установлены различные документы для регистрации имущественных прав на недвижимость в городе и в поселке, поскольку квартиры, были переданы по соглашениям и ордерам, где были указаны владельцы и члены семьи, а также реквизиты на недвижимость.

ЦПЧ запросил документацию по реквизитам владельца, а так же по адресу жилого корпуса. Как выяснилось, например, в архиве города Хашури хранились документы только от 1980 до 2003 года. Однако документы по недвижимости, выданные гражданам этнических осетин в 70-х годах прошлого века, не хранятся в этих агентствах - они уничтожены или потеряны.

Несмотря на запрос документов разными содержаниями и средствами, ни в записях комиссии, ни в данных техбюро **не обнаружили документы, подтверждающие право собственности лиц, покинувших Грузию в результате конфликта.** Поскольку эти люди покинули страну в положении форс-мажора, они не смогли взять эту документацию. Те, кто смог взять определенные документы, не могут подтвердить подлинность этих документов, так как необходимо копия хранящееся в соответствующем государственном учреждении.

³⁵Рекомендации, разработанные в области гражданского и административного права и единообразной практики Верховного суда Грузии по вопросам гражданского права. <https://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/rekomenda-samoqadmin.pdf>

Трудно определить текущий адрес брошенного имущества и личность ее фактических владельцев, чтобы запросить документ по реквизитам собственности. Изменены названия и нумерация улиц. Владельцы не имеют информацию о фактических владельцах или недавно зарегистрированных данных об их собственности. Личность фактического владельца имеет большое значение в случае начинания судебного спора, чтобы указать сторону ответчика, которому может предъявить иск законный владелец имущества (будущий собственник).

Процедура запроса информации из Национального архива проблематична. Необходимо, чтобы заявитель указал конкретные реквизиты документа удостоверения имущества подтверждающие собственность: Дата выдачи, орган выдачи, лица, указанные в нем. Исходя из того, что перемещенные этнические осетины не могли взять с собой эти документы, у них нет реквизитов, которые требует административный орган. Следовательно, даже если они существуют, трудно их найти.

В условиях, когда собственник не имеет документов подтверждающие права собственности, альтернативным способом остается обращение в комиссию по признанию и зарегистрированное право на собственность в конкретном недвижимом имуществе на основании решения этой комиссии. С этой целью необходимо предоставить объяснения как минимум двух свидетелей (соседей), подтверждающих право собственности заявителя на недвижимость. Комиссия, как правило, вызывает этих свидетелей и заявителей на слушание и дополнительно проводит их допрос. Выполнение этих процедурных требований затруднено для этнических осетин в Российской Федерации, так как им необходимо въехать в Грузию. А те свидетели, которые могут подтвердить факт их проживания на конкретном недвижимом имуществе, также являются беженцами. Это еще и дополняется тем, что брошенное ими недвижимое имущество уже занято грузинами, и некоторые из них имеют право собственности на это имущество через комиссию по признанию. В таких случаях сама комиссия не имеет возможности определить реального владельца недвижимости.

В случае с поиском документации на недвижимость следующей проблемой является вопрос установления наследства. Как правило, документы на собственность выдавались родителям в связи, с их возрастом, заинтересованных лиц на данный момент в регистрации права собственности. Правомерные владельцы недвижимости (собственники), оставшиеся в Грузии, в основном являются родителями этнических осетин, проживающих в Российской Федерации, большинство из которых уже мертвы. Следовательно, необходимо

определить наследников, что в основном будет реализовано Судом в Российской Федерации. В случае нескольких наследников необходимо согласовать, кто начнет судебные процедуры в Грузии, так как участие в процедурах всех наследников связаны с большими трудностями. После определения наследников необходимо отправить в Грузию сертифицированную версию соответствующей документации и сделать перевод. Эти процедуры связаны со временем и расходами, которые в большинстве случаев не стоят утрат заинтересованным людям, потому что перспектива возвращения имущества и польза полученная в случае возврата несоразмерна понесенным затратам.

Во многих случаях недвижимость, оставленная беженцами и внутренне перемещенными осетинами, была зарегистрирована другими лицами, а затем несколько раз перекуплена. Возникает **правовая проблема, связанная с институтом добросовестного покупателя**. Согласно гражданскому кодексу Грузии, записи публичного реестра считаются достоверными. Если лицо купит собственность от владельца, указанного в публичном реестре, его защищает закон и считает его добросовестным покупателем. В том случае, если выяснится, что продавец не является реальным владельцем согласно гражданскому кодексу, истинный владелец не может жаловаться на добросовестность покупателя и не сможет требовать возвращения недвижимости. Ему остается только потребовать компенсации ущерба, от продавца недвижимости или национального публичного Агентства. В свою очередь, **требование о возмещении убытков связано с долгосрочной судебной процедурой**, которая в первую очередь необходима для обжалования актов о регистрации недвижимости и юридической основы регистрации (договор, акт и т.д.). В зависимости от сроков делопроизводства в Грузии, процесс может длиться 3-5 или больше лет. Только после этой процедуры будет установлено, что существует добросовестный покупатель, и истинный владелец не сможет вернуть от него недвижимость, начинается второй длительный процесс требования о возмещении ущерба, который может длиться также 3-5 и больше лет. В общей сложности, затяжной процесс от 6 до 10 лет, теряет мотивацию владельцу заброшенной недвижимости, а если есть много наследников, мотивация еще уменьшается.

Если вышеуказанные проблемы не мешают и владелец покинутой недвижимости докажет суду, что собственность принадлежит ему, то **нужно еще одно исковое производство для выселения людей, живущих в этой собственности**. Этот процесс тоже связан со временем. Даже имея решение суда, собственнику не удастся выселить лиц, проживающих в его

собственности (вторгшихся), так как процедура выселения приостановлена во время пандемии коронавируса. В противном случае процедура выселения может быть отложена на дополнительный год из-за обстоятельств дел (в семье есть больной, несовершеннолетний, Лицо с ограниченными возможностями и т.д.).

Еще одним важным препятствием на законодательном (конституционном) уровне является: **Граждане других стран не имеют права владеть сельскохозяйственной недвижимостью.** Беженцы осетины в основном имеют только гражданство Российской Федерации. Поэтому, даже если есть совершенная документация, они не смогут зарегистрировать в собственность сельскохозяйственное земельные участки. Большинство осетин жили в сельской местности, прежде чем покинуть Грузию, и они испытывают проблемы в регистрации прав собственности.

В условиях, когда грузинским гражданам в Грузии трудно зарегистрировать права собственности на недвижимость, регистрация прав собственности на покинутые объекты становится еще труднее и в большинстве случаев невозможной для этнических осетин перемещенными вследствие конфликта. С учетом сложности и продолжительности уничтоженной документации и разрушенного и/или несколько раз проданного имущества рекомендуется **своевременно создать комиссию по реституции и при рассмотрении заявлений принимать во внимание активное участие представителей местного самоуправления.** Кроме того, должны быть определены конкретные критерии, процедуры и документация для предъявления, на основе чего будет производиться реституция пострадавших осетин с возвращением утраченного имущества в пределах возможности и в случае если это невозможно, с соответствующей финансовой компенсацией. В то же время, если право регистрировать имущественные права на сельскохозяйственные земельные участки для иностранных граждан не будет отменено, то этнические осетины должны получить гражданство Грузии по упрощенной процедуре, чтобы дать им возможность вернуть утраченное в результате конфликта имущество.

ЗАКОН О РЕСТИТУЦИИ И КОМПЕНСАЦИИ ИМУЩЕСТВА

Государство Грузии признало нарушенные права граждан этнических осетин, проживающих в Грузии во время конфликта в бывшем южноосетинском автономном округе в 1990-92 годы и в декабре 2006 года парламент принял Закон „Об имущественной реституции и компенсации лицам, пострадавшим на территории Грузии в результате конфликта в бывшей

Юго-Осетинской автономной области“ (далее именуемый «закон о реституции и компенсации имущества»).

Введение закона гласит, что государство Грузии осознает серьезные последствия конфликта в бывшем Юго-Осетинском автономном округе 1989—1992 годах, что вызвало грубое нарушение прав и свобод значительной части грузинского населения и вынужденное перемещение из собственного жилья; В то же время государство берет на себя ответственность за восстановление прав лиц пострадавших от конфликта в 1989-1992 годах и позднее и привести их в соответствии со стандартами признанных международным правом.

Грузия взяла на себя обязанность принятия закона о реституции имущества и компенсации во время своего вступления в Совет Европы в 1999 году. Позднее - 5 января 2006 года Комитет по наблюдению за соблюдением государствами-членами Совета Европы заявляет, что Грузия должна срочно принять законодательство, которое будет регулировать вопросы восстановления или компенсации имущественных и жилищных прав пострадавших в ходе конфликтов³⁶.

◆ О ЧЕМ ЭТОТ ЗАКОН?

В начале 1990-х годов население этнических осетин, проживавших в различных регионах Грузии, перенесло притеснения из-за этнополитического конфликта в бывшем автономном округе Южной Осетии. Они были атакованы в основном неофициальными вооруженными формированиями, среди которых, по показанию очевидцев, было много жителей соседних деревень и районов. Путем угроз и путем насилия физической силы граждане этнических осетин были вынуждены покинуть свои дома. Были физические возмездия. Некоторые из них закончились смертью. Кроме этого, граждане осетинских национальностей массово освобождались с работ в городах. Несмотря на отсутствие прямых доказательств, трудно поверить, что все это было сделано без поддержки правительства. В результате тысячи осетин покинули постоянное место проживания и переехали в Россию (в основном в Северную Осетию), где появились коллективные центры беженцев из Грузии.

По предварительным данным 2006 года Министерства юстиции , в Северной Осетии находятся до 60 тысячи осетинских беженцев из

³⁶ [Осуществление резолюции 1415 \(2005\) о требованиях Совета Европы и обязательствах принятых на себя Грузией. Доклад Комитета по наблюдению осуществления обязательств, взятых на себя государствами - членами Совета Европы. Документ N10779. 5 января 2006 года](#) (Содокладчики: *Маттиас Иорши*, Венгрия и *Евгений Кирилов*, Болгария).

Цхинвальского региона и других территорий Грузии. С другой стороны, 12 тысяч грузин покинуло свой дом в зоне конфликта (Цхинвали). По данным из Северной Осетии к 2004 году, число зарегистрированных осетин эмигрировавших из Грузии составляло 19 025 человек. Опрос, проведенный партнерской организацией Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Северной Осетии, показала, что подавляющее большинство населения не собирается возвращаться в Грузию, что, по их мнению, связано с невозможностью возвращения своих домов и имущества³⁷.

Закон о реституции имущества и компенсации определяет вопросы и процедуры, которые могут быть связаны с реституцией имущества лицам пострадавшим в следствии конфликта, то есть восстановления их правового статуса и статуса собственности.

Этот закон, с одной стороны, представляет собой попытку создать механизм для восстановления прав собственности пострадавших, а с другой стороны, принятие закона была представлена как мирная инициатива своего рода.

◆ ПРАВИЛА КОМПЛЕКТАЦИИ КОМИССИИ ПО РЕСТИТУЦИИ И КОМПЕНСАЦИИ

Объявленной целью закона является реституция имущества лиц, пострадавших на всей территории Грузии в результате конфликта в бывшем южноосетинском автономном округе, обеспечение адекватной (заменяемой) недвижимости или компенсации за имущественный ущерб³⁸.

Исходя из этой цели, в законе проведена попытка укомплектования штатов соответствующей комиссии по принципу паритета. Комиссия состоит из 9 членов - из кандидатов, представленных грузинской и осетинской сторонами конфликта и из членов назначенных принципом паритета субъектом (субъектами) международного права. Правительство Грузии назначает 3 члена Комиссии представленных субъектом (субъектами) международного права, которые далее составляют Комиссию по правилу открытого конкурса из кандидатов представленными грузинскими и осетинскими сторонами.³⁹

³⁷ Миграция осетин, проживающих в Грузии, и отдельные вопросы в связи с гражданством - Специальный доклад общественного защитника, 2015

³⁸ Первая статья закона, «Об имущественной реституции и компенсации лицам, пострадавшим на территории Грузии в результате конфликта в бывшей Юго-Осетинской автономной области»

³⁹ Статья 9 того же закона.

Кроме того, закон допускает возможность сократить общее число членов Комиссии до 6, в том случае если субъекты международного права представят лишь 2 кандидатов в составе Комиссии⁴⁰.

В структуре Комиссии также предпринимаются попытки обеспечить трехстороннее представительство. В соответствии с статьей 10 (1) закона председатель избирается Комиссией из числа членов, выдвинутых субъектами международного права председатель имеет двух заместителей. В то же время председателем и заместителями комиссии должны быть кандидаты, выдвигаемые различными сторонами.⁴¹

Несмотря на провозглашение принципа паритета комплектации в комиссии, необходимость участия в работе членов, назначенных всеми тремя участниками, не учитывает нормы определяющие полномочия сессии Комиссии. Комиссия уполномочена, если в ней присутствует не менее 6 членов,⁴² и соответственно Комиссия может быть назначена только двумя субъектами, назначенными членами состава. Кроме того, чтобы принять решение комиссии, достаточна поддержка большинства присутствующих на собрании⁴³.

◆ РАССМОТРЕНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ ДЕЛ О РЕСТИТУЦИИ ИМУЩЕСТВА И КОМПЕНСАЦИИ

Комиссия по реституции и компенсации по существу является квази-судебным органом. В этой связи, согласно закону, основой для начала производства *было определено заявление* от лиц принудительно перемещенных или пострадавших в результате конфликта с точки зрения имущества. Таким образом, Комиссия не уполномочена проактивно изучить этот или иной вопрос. Она изучает конкретные дела только в установленной форме закона и по заявлению уполномоченных лиц.⁴⁴

Комиссия рассматривает дела в рамках официального административного производства, предусмотренного общим административным кодексом Грузии⁴⁵. Кроме того, закон предусматривает 6-месячный срок для общего производства и максимум 9 месяцев в случае сложных процедур.⁴⁶

⁴⁰ 9 (4) статья того же закона.

⁴¹ Статья 10 (3) того же закона.

⁴² В некоторых случаях 5 членов. Статья 16 (1) того же закона.

⁴³ Статья 16(3) того же закона.

⁴⁴ Статья 24 того же закона

⁴⁵ Статья 27 того же закона.

⁴⁶ Статья 27 (3) (4) того же закона.

Решение Комиссии об удовлетворении заявления должно определить основы, условия и процедуры для возвращения первичного жилья, для предоставления адекватного (заменяемого) жилья и для компенсации материального ущерба, .⁴⁷ Важно, чтобы решение Комиссии вступает в силу непосредственно во время публичного заявления⁴⁸, а сама Комиссия выдает исполнительный лист, и только процессуальные нарушения Комиссии могут быть обжалованы в Верховном суде.⁴⁹

Таким образом, Комиссия как квази-судебный орган в своем роде интегрирована в судебную систему. В то же время она должна была превратиться в более быстрый и эффективный орган.

В соответствии с законом, после удовлетворения заявления законного владельца, при физической существовании, владелец сможет вернуть имущество, независимо от добросовестности текущего владельца (собственника). Если собственность принадлежит государству (муниципалитету) или находится в руках недобросовестного собственника, имущество немедленно подлежит возврату, а в случае добросовестного собственника собственность возвращается законному владельцу если текущему владельцу предоставят адекватную недвижимость или возмещат деньги.⁵⁰

Закон нацелен на реституцию имущества или обеспечение альтернативным жильем и только в случае если это невозможно, допускает денежную компенсацию. Кроме того, при необходимости исходя из состояния имущества должны быть понесены расходы на реабилитацию⁵¹. Решения исполняются, а расходы на управление Комиссией возмещаются за счет накопленных ресурсов Комиссии.⁵²

◆ ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНА

Термин «грузинская и осетинская сторона» создал некоторое недопонимание в правилах укомплектования штатов комиссии. Означало ли это, что осетинская сторона могла быть представлена гражданским обществом?

⁴⁷ Статья 27 (7) того же закона.

⁴⁸ В случае стандартного спора сторона как правило проходит три судебные инстанции, где из-за перегруженности судебной системы дела не рассматриваются в сроки установленными законодательством

⁴⁹ Статья 28(1)

⁵⁰ Статья 29 (1) (2) того же закона

⁵¹ Статья 29 того же закона.

⁵² Статья 33. (3) закона, источниками заполнения фонда комиссии являются государственный бюджет, гранты, правительства других государств, благотворительные пожертвования международных и неправительственных организаций и/или частных лиц, а также спорная собственность, переданная государством и недобросовестными владельцами.

По мнению авторов проекта закона, закон означал участие неправительственного сектора, а также представителей де-факто властей Цхинвали в работе Комиссии.

После принятия закона существовали два фактора, из-за чего исполнение закона было невообразимо:

- 1) Так как Комиссия по реституции должна была быть укомплектована представителями осетинской стороны, участие де-факто правительства Цхинвали в этом процессе было практически невозможным.
- 2) Процесс реституции был связан с довольно большим количеством финансовых ресурсов. Тем не менее, ни в момент принятия закона, ни после этого не была проведена финансовая экспертиза, и не имело место попытки нахождения необходимых средств. После 2006 года в бюджетах страны для этой цели не было предусмотрено ни одной копейки.

Исходя из вышесказанного, мы можем предположить, что парламент Грузии принял закон о реституции и компенсации имущества, в большей мере, с тем чтобы выполнить свои обязательства перед Советом Европы, и ни одно правительство никогда не заботилось о его реальном осуществлении.

ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ, СВЯЗАННОЙ С РЕСТИТУЦИЕЙ

Для того чтобы выяснить проблемы и существующий опыт реституции, интересно выяснить ситуацию в других пост-конфликтных регионах в этом отношении и понять, какие шаги были предприняты для решения этих проблем.

◆ Босния и Герцеговина

На начальном этапе регулирования этих вопросов в Боснии и Герцеговине решающую роль сыграло "мирное соглашение в Боснии и Герцеговине", так называемое, Дейтонское соглашение, в приложении 7 которого определен ряд вопросов, касающихся прав населения пострадавших от войны, беженцев и ВПЛ. В документе изложены некоторые принципы и гарантии:

- Право на свободное возвращение в родной дом/страну происхождения;
- Право на возвращение утраченного имущества в результате конфликта;

- Гарантии безопасности от возможных преследований или дискриминации (особенно по причине этнического происхождения, веры исповедания или политических убеждений);
- Обязательство сторон запретить действия предотвращающие возвращение беженцев и ВПЛ; обеспечение безопасности и признания добровольного возвращения;
- Принять надлежащие меры для восстановления доверия;
- Свободный выбор жилья;
- Создание благоприятных, позитивных условий для возвращения.

Для осуществления этих прав по Дейтонскому соглашению была создана Комиссия по спорам реальной недвижимости для ВПЛ и беженцев (Commission for Real Property Claims of Dislaced Persons and Refugees (CRPC) in Bosnia and Herzegovina). Решения Комиссии, касающиеся вопросов реституции беженцев и вынуждено перемещенных лиц, имеют обязательную юридическую силу. По жалобам, связанным с недвижимостью, Комиссия использовала компьютеризированную систему и местных квалифицированных юристов, которые распределялись В Комиссии пропорционально в зависимости от национального происхождения. Международные организации-доноры поддержали деятельность Комиссии.

Комиссия работала индивидуально над каждой жалобой. В течение месяца были приняты тысячи решений. После Дейтонского договора 250 тысяч беженцев и вынужденных переселенцев вернулись в Боснию на постоянное место жительства.

Несмотря на то, что осуществление Соглашения было довольно сложным и ограниченным, принципы Дейтона имели большое значение не только для конкретного случая с Боснией, но и в похожих пост-конфликтных условиях для улучшения положения в области прав человека. Верховный комиссар ООН по делам беженцев (Глюк) начал запускать программы, направленные на поощрение и поддержку процесса возвращения. Комиссия (CRPC) разработала процедуры, основанные на конкретных критериях. Комиссия в индивидуальном порядке принимала юридическое решение в течение 6 недель после подачи заявления о возвращении в родной дом беженцев/вынужденных переселенцев. В соответствии с Дейтонским соглашением резолюция Комиссии является окончательной и обязательной для местных органов власти.

В конечном итоге, после 8-летней работы комиссии, комиссия приняла и рассмотрела более 240 жалоб в отношении 319 собственности; было принято более 311 тысяч окончательных решений по правам собственности; создана

база данных и интегрированная компьютерная система; этот процесс способствовал исполнению решений, и к концу 2003 года он уже составляет 92% от решений по конкретным делам.

Деятельность этой комиссии считается одной из наиболее успешных в деле реституции прав. Огромная международная помощь сыграла свою роль. К 2008 году было восстановлено около половины разрушенных домов, остальные еще не были реабилитированы, в основном из-за отсутствия финансов.

◆ Косово

После окончания военных действий специальному представителю ООН в Косово было предоставлено право создать специальное учреждение по вопросам реституции имущества. В 1999 году был принят специальный документ о создании управления по жилищным вопросам и имуществу, а также о создании комиссии по жалобам на жилищное строительство и недвижимость (HPD) а так же комиссии по жилищным и имущественным претензиям (Housing and Property Directorate (HPD) and the Housing and Property Claims Commission (HPCC)). Оба учреждения были специальным международным учреждениями, которые должны были подчиниться временной администрации ООН в Косово.

Практика реституции имущества и компенсации предусматривала использование механизма общих судов, а также исключительного и дополнительного механизма, HPD обладал полномочиями принимать и рассматривать определенные виды жалоб, связанных с нарушением имущественных прав, с 1989 по 1999 год.

К 2006 году HPD/HPCC уже пересмотрели и решили большинство жалоб по имущественным претензиям, связанным с спорным жильем. Комиссия продолжала работу над небольшим числом дел.

HPD могло урегулировать спор путем посредничества. Если посредничество не увенчалось успехом, HPD могло передать дело HPCC, который бы принял окончательное решение проблемы. Комиссия могла также направить часть жалобы для рассмотрения в общие суды или административные органы.

Еще одним мандатом HPD была опись оставленного частного, государственного и общественного жилища. Однако Комиссия могла принять решение на использование и аренде оставленного имущества в гуманитарных целях и контролировать этот процесс. HPD/HPCC изучали жалобы физических лиц. Комиссия не рассматривала жалобы юридических лиц.

◆ Южная Африка

Программа жалоб касается апартеида, расового разделения и принудительных мер в Южной Африке, которые длились десятилетия.

В 1993 году была утверждена временная конституция Южной Африки, за которой последовали демократические выборы и принятие новой конституции. Вскоре была подготовлена специальная программа, одно направление из которых заключалось в обсуждении ограниченных прав землевладельцев из-за расовой дискриминации. Парламент создал специальную комиссию по искам, связанным с правами на собственность. Комиссия была обязана для посредничества в спорах и урегулировании, изучение дел, подготовку отчета по неразрешенным жалобам, подготовку специального доклада для суда, чтобы представить дополнительные доказательства, восстановление прав собственности на землю, предоставление альтернативного права собственности на государственную землю и выплату компенсации. Была создана комиссия по реституции земельной собственности, и был учрежден суд по жалобам на право собственности на землю.

В течение нескольких лет Комиссия была преобразована в Государственный департамент земельных вопросов и вошла в состав исполнительной власти. Этот орган отвечал за жалобы, связанные с реституцией и реформой собственности на землю. Комиссия могла восстановить имущественные права, предоставить альтернативные имущественное право, финансовую компенсацию или объединить эти различные инструменты.

Комиссия также содействовала перераспределению земли, восстановлению доверия и примирению на основе процесса реституции и поддержке других инициатив.

◆ Таджикистан

Проблемы реституции в Таджикистане возникли в начале 90-х годов во время внутренних конфликтов, в результате чего в Афганистан было принудительно перемещено примерно 60 000 лиц и беженцев, а в столицу Душанбе или гористую местность перешли - 500 тысяч. Большое число освобожденных домов, покинутых этими лицами, часто были заняты представителями противоборствующей группы, что создавало дополнительную проблему для осуществления реституции. Для обеспечения возвращения собственности законным владельцам центральное правительство приняло ряд

нормативных актов. В результате незаконные владельцы были лишены основных жилых домов и они были возвращены их законным владельцам. Причиной относительно легкого прекращения конфликта являлось сохранение правовой системы, пережившей коммунистический режим в стране, где работа правовой системы сохранялась и во время конфликтов.

Правительство Таджикистана приняло закон о возвращении незаконно занятых домов и специальную резолюцию о процессе возвращения беженцев и принудительно перемещенных внутри страны лиц в Республику Таджикистан и о дополнительных мерах с целью упрощения их социальной и правовой защиты. Эти решения заставили незаконных владельцев домов беженцев и принудительно перемещенных лиц незамедлительно оставить свое местонахождение. Через несколько месяцев фактически все такие дома были освобождены и местным жителям было разрешено вернуться. Несмотря на то, что большинство незаконных владельцев в конечном итоге покинули эти места мирным путем, в некоторых случаях все же потребовался запрос об активном выселении в некоторых инстанциях. Требование было полностью удовлетворено решением суда.

◆ Руанда и Бурунди

Между Руандой и Бурунди нет мирных соглашений, однако ряд руководящих принципов, разработанных с участием Организации Объединенных Наций и другими организациями, полезны для определения практики решения имущественных прав и прав на проживание. Имущественные споры препятствовали на пути возвращения, реинтеграции и развития. Глюк(UNHCR) убедил правительство обеих стран - в своих заявлениях везде подчеркивать, что частная собственность будет полностью защищена, и любой захват дома или земли будет прекращен после возвращения их к законным владельцам. Кроме того, законодательство регулировало временный характер занятия жилья, и строго определяло чтобы занятие было на время, и то с разрешения официальных властей. Также начата работа по поиску конкретных средств правовой защиты в отношении имущественных споров, чтобы обеспечить справедливое и оперативное принятие решений.

◆ Кипр

● План Анана по Кипру

В 2004 году на Кипре Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан представил специальный план для греческой и турецкой частей. План содержал 6 пунктов,

которые касались строения Кипрского государства. Одна из глав документа касается вопроса о правах собственности и соответствующей программы жалоб.

План был разработан при создании внутренних национальных структур, которые касались рассмотрения всех вопросов реализации прав собственности и недвижимости лиц пострадавших от конфликта.

В соответствии с этим планом должен был быть сформирован независимый орган – совет, являющийся собственностью Кипра, – который рассмотрит апелляции. В течение десяти лет работы Совета должны быть проработаны вопросы реституции и компенсации.

На референдуме, связанном с планом, турецкая сторона поддержала инициативу 64.9%-ми населения, а греческая часть 75%-ми. К этому добавились и другие факторы, которые к сожалению, препятствовали осуществлению плана.

☛ Северный Кипр

Помимо плана Анана, была создана Комиссия по недвижимой собственности в северном Кипре после принятия решения Европейским судом по правам человека по делу *Xenides-Arestis v. Turkey*. Цель этой инициативы состояла в создании эффективной внутренней процедуры рассмотрения жалоб на имущественные претензии, которые были покинuty в ходе конфликта на Северном Кипре.

Комиссия начала работу со стороны турецкой части правительства в 2006 году и изучает жалобы на реституцию, компенсацию или замене собственности. Комиссия направлена на удовлетворения законных жалоб владельцев. В Комиссию вошло более 7 тысяч заявок, и было принято более 1200 решений. Путем дружественного решения спора комиссия выплатила компенсации заявителям.

СУЩЕСТВУЮЩАЯ СУДЕБНАЯ СИСТЕМА ИЛИ КВАЗИ-СУДЕБНЫЙ ОРГАН?

Согласно международному опыту, во многих местах были определены два способа законодательного регулирования права реституции: Одна из них находится в судебной системе, другая – в создании специального квази-судебного органа, подобного моделям, которые можно найти в Боснии и Герцеговине и других странах.

В рамках судебной системы проблема заключается в том, что во многих местах на подобные деликатные вопросы суд работает неисправно или действующее законодательство делает невозможным обсуждение многих дел. В то же время, судебная процедура по вопросам реституции будет довольно дорогостоящей для населения. Для вопросов реституции важен прецедент, принятый судом. Однако подобные решения могут быть приняты только с одной стороны конфликта на этом этапе, и во многих местах это тоже проблематично.

В Боснии стороны исполняли Дейтонское соглашение, частью которого было создание комиссии. Гарантом осуществления соглашения стали международное сообщество, НАТО, Европейский Союз, ООН. Подобные гарантии не существуют во многих конфликтных ситуациях.

Что касается создания специальной комиссии, то решение такой комиссии в некоторых местах может быть обжаловано в суде. Поэтому необходимо, чтобы были четкие гарантии того, что работа комиссии была максимально застрахована от проблем.

В затянувшемся имущественном споре для поиска существенного решения требуется конкретное рассмотрение дела каждого пострадавшего. Каждый пострадавший, включая возвращающихся беженцев, принудительно перемещенных внутри страны лиц и вторичных жителей, которые живут в оспариваемых домах, должны иметь право давать показания, независимо и беспристрастному суду или другому органу, который будет их слышать.

Некоторые аспекты опыта Таджикистана близки к ситуации в Грузии. Одно серьезное отличие позволило облегчить и предоставить решение проблемы - Таджикистан не изменил правовому режиму в отличие от Грузии, в которой вся правовая система изменилась в период, когда местное население стало беженцами и вынужденно перемещенными переселенцами. Соответственно, процесс возвращения в Таджикистан и соответствующий правовой статус не изменились. В случае Грузии, в связи с правом пребывания имущества возможен, более другой, комплексный подход, в том числе, может быть необходимость использования восстановительного правосудия (переходная правовая система).

В любом случае практика показывает, что более эффективно создать комиссию по жалобам на имущество на короткий период времени, которая будет доступна всем беженцам, ВПЛ и настоящим владельцам спорных жилищ, через которую будет осуществляться право на эффективное средство правовой защиты..

Помимо проблем с проживанием и имуществом, физическая интеграция и защита, а также экономические, социальные и другие вопросы безопасности влияют на возвращение беженцев в родные места. С обеих сторон конфликта связаны риски, угрозы, трудное экономическое и материальное положение, социальные проблемы, проблемы с школой (образование), занятость, ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию. Вера в судебную систему и государству и недоверие в его беспристрастность – это серьезная проблема во всем мире. Эти факторы препятствуют процессу возвращения. Необходимо обратить внимание на эти вопросы.

Создание нового органа, его доступность, оперативность и профессионализм значит многое. Такая независимая комиссия сможет принимать судебные иски, расследовать дела и принимать обязательное решение. Аналогичные процедуры были внедрены в ряде стран. Этот механизм обеспечивает справедливость и быстроту процесса возвращения.

РЕПАТРИАЦИЯ ЛИЦ, ВЫНУЖДЕННЫХ ПОКИНУТЬ ГРУЗИЮ В 40-Е ГОДЫ XX ВЕКА

Другой вопрос, который интересен для обсуждения с точки зрения грузинского опыта, – это процесс репатриации лиц, вынужденно переселенных бывшим Советским Союзом из Грузинской ССР в 40-х годах XX века. Как и обязательство осуществить реституцию беженцев и вынужденно перемещенных лиц в 1989-91годах, Грузия при вступлении в Совет Европы в 1999 году также взяла на себя обязательство репатриировать депортированное население из Южной Грузии. В 2007 году парламент Грузии принял закон «О репатриации лиц, насильственно переселенных из Грузинской ССР в 40-е годы XX века властями бывшего СССР» с целью восстановления принципов исторической справедливости, достойного и добровольного возвращения и правового регулирования процесса репатриации. Круг лиц, имеющих право на получение статуса репатрианта, определяется законом; перечень документов, которые должны быть представлены теми, кто желает репатриировать; процедуры и сроки рассмотрения заявления о репатриации. После принятия закона правительство приняло несколько юридических документов для поощрения и регулирования процесса репатриации.

В 2014 году правительство Грузии утвердило указом N1671 приняло государственную стратегию о репатриации вынужденно перемещенных лиц с Грузинской ССР властями бывшего СССР в 40-х годах XX века.

Несмотря на наличие надлежащей законодательной базы, и то, что государство осознает необходимость репатриации, в различных областях существует ряд трудностей, требующих комплексного подхода.

Права и потребности репатриированного и желающих репатриации населения подробно изложены в докладах Народного защитника о положении прав и свобод человека в Грузии⁵³. Значительная часть рекомендаций Народного защитника относительно изучения грузинского языка для репатриантов и тех, кто хочет репатриировать, искоренения негативных представлений в обществе, стереотипов и фобий и т.д. и ряд других вопросов еще не выполнены.

АДМИНИСТРАЦИИ ЮЖНОЙ ОСЕТИИ

Одним из эффективных механизмов приведения в действие закона о реституции и компенсации, возможно бы стало администрация Южной Осетии.

12 ноября 2006 года на той территории бывшего Юго-Осетинского автономного округа, контролируемая грузинскими властями, были проведены незаконным путем так называемые незаконные выборы президента Южной Осетии, на которых «победил» Дмитрий Санакоев - бывший министр обороны правительства де-факто Цхинвали и последующий премьер-министр. По словам избирательного штаба Дмитрия Санакоева, в этих выборах активно участвовали осетины, живущие на неконтролируемой территории, которым надоело жить в «неопределенных обстоятельствах». Согласно позиции Санакоева, «статус Республики Южная Осетия должен быть определен в единой Грузии».

В тот же день, 12 ноября 2006 года, провели выборы также нелегитимные президентские выборы де-факто сепаратистских властей, в которых победу одержал Эдуард Кокойти. Согласно информации, распространенному в СМИ, в так называемых альтернативных выборах приняли участие 41737 избирателей, по словам Цхинвали, в выборах проголосовали 52443 избирателей.

После выборов в селе Курта началось функционирование альтернативного южноосетинского правительства с кабинетом министров и администрацией президента. Значительную часть ключевых должностей в альтернативном правительстве составляли граждане этнических осетин, среди которых были бывшие высокопоставленные чиновники сепаратистского правительства.

⁵³(См. Доклад общественного защитника о правах и свободах человека в Грузии, 2015 год С. 857.

Альтернативное правительство Дмитрия Санакоева было основано на де-факто конституции и законодательных актах Южной Осетии. Также в качестве официальной символики использовали герб и флаг так называемой Южной Осетии.

Таким образом, после ноября 2006 года в регионе была создана новая политическая реальность в результате создания двух альтернативных правящих центров в Цхинвали и Курте.

Грузинское правительство публично отрицало связь с Дмитрием Санакоевым и так называемыми альтернативными выборами. Однако «приняли во внимание новую реальность» и «имели диалог» о будущем регионе с нелегитимным образованием.

Вскоре грузинское правительство решило поставить альтернативное правительство в рамки грузинского законодательства и создало временную административно-территориальную единицу на территории бывшей Южной Осетии.

13 апреля 2007 года парламент Грузии принял закон «О создании надлежащих условий для мирного урегулирования конфликта в бывшей Юго-Осетинской автономной области», который «определяет форму и правило осуществления временного государственного управления на территории бывшего Юго-Осетинского автономного округа» до полного восстановления юрисдикции Грузии.

На основании этого закона парламент Грузии принял 8 мая 2007 года постановление «о создании временной административно-территориальной единицы на территории бывшего Юго-Осетинского автономного округа». 10 мая того же года опубликовали указ президента Грузии «о создании, порядке и сфере деятельности временной административно-территориальной единицы бывшего Юго-Осетинского автономного округа», где прописано, что «структура администрации и другие вопросы, связанные с организацией администрации, определяются положением администрации, которые утверждает руководитель администрации». Соответственно, Дмитрий *Санакоев* создал администрацию временной административно-территориальной единицы, которую назвали южноосетинской администрацией. Эта политически управляемая единица по-прежнему называется южноосетинской администрацией. В результате термин «Южная Осетия» стал иметь легитимные основания в Грузии.

Правительство Грузии поручило администрации Дмитрия Санакоева контролировать политические, экономические, социальные и инфраструктурные вопросы региона. Он также должен был обсудить и проводить переговоры по возможному политическому статусу региона.

По словам Вану Хухунашвили, заместителя председателя Комитета Парламента по региональной политике, самоуправлению и высокогорным районам, на данной территории администрация должна быть частью государственных органов Грузии и их продолжением, а не независимыми образованиями. Он, кроме грузинского правительства, не имеет другого источника легитимности. По его словам, администрация Санакоева будет выполнять несколько основных функций. Это определение главной роли в сфере мирного урегулирования конфликта, в частности в зоне конфликта, ведение переговоров со всеми заинтересованными сторонами о дальнейшем статусе региона и сотрудничестве с государственными органами Грузии. В этой связи следует отметить, что функции администрации также должны заключаться в сотрудничестве с международными организациями с точки зрения урегулирования конфликтов, разработки планов и проектов по мирному урегулированию конфликтов и обеспечения вовлечения населения и его участия в этом процессе. Укрепление взаимного доверия населения, проживающего в зоне конфликта, защита и развитие грузинского и осетинского языка, традиций и культурного наследия. Администрация также будет обязана произвести реализацию закона, который касается реституции имущества и компенсации пострадавшим от конфликта, и, что самое важное, содействие процессу возвращения вынуждено перемещенных лиц в зону конфликта.⁵⁴

Как показало заявление высокопоставленного члена парламента, рассматривалось вовлечение администрации в исполнение закона о реституции. Однако на самом деле такие задачи официально не были поставлены перед администрацией до сегодняшнего дня. А также проблемой является и тот факт, что администрация Южной Осетии не имеет никакой информации о требованиях к восстановлению прав собственности гражданами этнических осетин и не участвует в процессе реституции.

В результате создания администрации грузинские власти предполагали, что осетинское общество обретет доверие и при поддержке общества сможет интегрировать регион с остальной Грузией. В то же время деятельность администрации подтвердила, что в регионе присутствовали не только

⁵⁴ Публичное обсуждение этой темы, которое состоялось в Фонде Генриха Бёлля 18 апреля 2007 года: "Новая Южная Осетия - мирный план, стратегия, перспектива".

сепаратистские настроения, но и лояльно настроенное население в отношении Тбилиси, среди которых были этнические осетины. Этот подход получил поддержку всего грузинского политического спектра, а также международного сообщества. Однако процесс интеграции общества, разделенного конфликтами, не проходит по желаемому сценарию и темпами.

Создание администрации Южной Осетии, с одной стороны, действительно привлекло небольшую часть осетинского населения, выразившего желание к сотрудничеству и трудоустройству, но сотрудничество с южноосетинской администрацией в значительной части осетинского населения, проживающего в Цхинвальском районе, было воспринято, как предательство и было поощрено активной пропагандой сепаратистского правительства. В результате этого, отчуждение осетинского населения усилилось еще больше. За этим последовало блокирование дорог, а грузинское и осетинское население региона оказалось изолировано друг от друга.

Война 2008 года и признание Россией независимости Южной Осетии значительно лишило администрацию Южной Осетии тех основ на которых она была создана: Грузия больше не может контролировать территорию (временную административно-территориальную единицу, созданную на территории бывшего Юго-Осетинского автономного округа), где была создана южноосетинская администрация для осуществления государственного управления.

После войны августа 2008 года администрация Южной Осетии переехала из Курты в Тбилиси и в настоящее время, в основном, осуществляет образовательные, культурные и здравоохранительные программы в столице Грузии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение обстоятельств в рамках проекта ЦПЧ показало, что ни одно правительство до сегодняшнего дня не осуществило реабилитацию этнического осетинского населения, пострадавшего от конфликта, а также восстановление их чести, достоинства и имущественных прав.

В беженстве находящееся осетинское население, которое не выдвинуло политических требований и не осуществляло вооруженное сопротивление, по-прежнему надеется, что государство восстановит нарушенные в результате конфликтов права и справедливость.

Критически важно, чтобы государство имело информацию сколько человек покинуло Грузию из-за вооруженного конфликта во время противостоянии грузинского и осетинского населения в бывшем Юго-Осетинском автономном округе и других регионах Грузии в 1989-1992 годах и после этого. Кроме того, важно после внесения поправок в закон о реституции и компенсации, чтобы Комиссия предусмотренная законом стала активно действовать.

По требованию закона о реституции и компенсации, принятого в 2006 году, должна была бы создана Комиссия для рассмотрения заявлений о реституции пострадавших. Комиссия до сегодняшнего дня не была создана и не исполняла полномочия усмотренного законом, поэтому граждане, пострадавшие от конфликта, лишены эффективного механизма возвращения собственности или получения соответствующей компенсации.

Полное восстановление прав пострадавших от конфликта населению будет практически невозможно без возвращения им гражданства Грузии. Вынужденно перемещенные этнически осетинское население, которые приняли гражданство другой страны, по грузинскому законодательству имеют право на возможность получить грузинское гражданство в соответствии с установленными процедурами, в исключительном порядке, и в то же время сохранить гражданство другой страны. По законодательству не установлен другой более гибкий механизм, который будет учитывать особые обстоятельства, при которых Грузию покинула эта группа, и предоставило бы им грузинское гражданство с упрощенными процедурами. В ситуациях, когда эта конкретная группа, используя общую процедуру, требует предоставления им гражданства, то главной основой для отказа является отрицательное заключение, выданное Службой государственной безопасности, суть которого является государственной тайной. Из-за такого статуса, это заключение не доступно тому лицу, вопрос гражданства которого рассматривается. Следовательно, оно лишено возможности противостоять заключению и аннулировать факты указанные в отрицательном заключении. Согласно такому регулированию, риск подготовки самовольного и необоснованного, шаблонного заключения службы безопасности высок, что негативно сказывается на правах этнически осетинского населения, вынуждено перемещенного из Грузии.

Президент Грузии имеет право предоставить грузинское гражданство лицу в случае надлежащего обоснования, несмотря на отрицательное заключение, но как правило, он/она не использует эти полномочия.

Необходимо оценить присвоение в исключительном порядке гражданства пострадавшим впоследствии конфликта, как государственный интерес.

К сожалению, в нынешнее время правовая и имущественная реституция пострадавших лиц в следствии вооруженного конфликта и противостояния между грузинским и осетинским населением на территории бывшего южносетинского автономного округа и других регионах Грузии в 1989-1992 годах и после этого, не является приоритетным интересом.

Необходимо, чтобы власти поняли, что реальное и эффективное осуществление процесса реституции, удовлетворение справедливых требования беженцев пострадавших от конфликта и вынужденно перемещенных лиц, важны не только для формального осуществления обязательств перед Советом Европы, но и в первую очередь для справедливости, восстановления доверия между народами и для примирения.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Парламенту Грузии:

- Внести изменения в Органический „Закон о гражданстве Грузии“ и определить гибкую, упрощенную процедуру предоставления гражданства массово эмигрирующему из Грузии в 90-х годах этнически осетинскому населению.
- Внести временные поправки в закон о реституции и компенсации, чем способствует своевременному созданию Комиссии по реституции и ее исправной работе;
- Важно внести изменения в закон о реституции и компенсации, с тем чтобы правительство Грузии было обязано, проактивно начать описание имущества покинутого этническими осетинами. Кроме того, необходимо создать статистику, которая определит, какая часть собственности находится в государственной собственности, и сколько имеет новых владельцев/собственников.

Правительству Грузии:

- Своевременно должна заработать Комиссия по реституции и компенсации и определить перечень конкретных критериев, процедур и предъявляемых документов, на основании чего в рамках возможностей произойдет реституция пострадавшего имущества, или соответствующая компенсация.

- Для этнически осетинских лиц, пострадавших от конфликта, можно упростить правила и процедуры получения документации связанных с имущественными правами в государственных учреждениях.
- Обязать муниципалитеты, проработать и защитить статистическую информацию, сколько лиц оставило Грузию и потеряло имущество из-за противостояния между грузинским и осетинским населением во время вооруженного конфликта в бывшем Юго-Осетинском автономном округе в 1989-1992 годах, .
- Необходимо, рассмотреть один из приоритетных вопросов в правительственном плане действий по решению вопроса о компенсации и реституции этническому осетинскому населению, пострадавшему от конфликта и по вручению гражданства. Конкретные действия в этом направлении должны будут планироваться Комиссией при Министерстве иностранных дел Грузии, которая отвечает за создание государственной стратегии мирного урегулирования конфликта и деоккупации.

Президенту Грузии:

- Действовать в рамках полномочий предусмотренным законодательством и несмотря на наличие отрицательного заключения, после оценки индивидуальных обстоятельств пострадавшим от конфликта, использовать право предоставления гражданства.

Государственной службе безопасности:

- В подготовке отрицательного заключения службой государственной безопасности в связи с предоставлением гражданства произвести полноценное и объективное изучение и оценку отдельных случаев;

Агентству развития государственных услуг:

- Оказать правильную и квалифицированную консультацию по вопросам гражданства представителями Агентства и если заявление представлено на неправильной основе, оказать помощь заявителю, уточнить запрос так, чтобы не получить от государства автоматически отказ на удовлетворение.