



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

COUNCIL OF EUROPE



КОМИССАР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

СОВЕТ ЕВРОПЫ

CommDH(2008)33
Страсбург, 21 октября 2008 года

СПЕЦИАЛЬНАЯ ПОВТОРНАЯ МИССИЯ В РАЙОНЫ, ПОСТРАДАВШИЕ ОТ ЮГО-ОСЕТИНСКОГО КОНФЛИКТА:

I

**Выполнение шести принципов Комиссара по
срочной защите прав человека и оказанию
гуманитарной помощи**

**Томас Хаммарберг
Комиссар по правам человека
Совета Европы**

**25 - 27 сентября 2008 года
Тбилиси, Гори, Цхинвали и Ахалгори**

Резюме

С 25 по 27 сентября 2008 года Комиссар по правам человека Совета Европы повторно посетил районы, пострадавшие от юго-осетинского конфликта. Эта специальная миссия была организована для того, чтобы дать оценку последующим шагам, осуществленным на основе шести принципов срочной защиты прав человека и оказания гуманитарной помощи, изложенных Комиссаром после его посещения региона в августе. Эти принципы были одобрены всеми соответствующими участниками данного конфликта и получили поддержку со стороны Комитета Министров Совета Европы и других представителей международного сообщества.

Право на возвращение: Комиссар рекомендовал, чтобы все соответствующие политические руководители сделали ясное заявление о приверженности принципу права на возвращение для тех, кто этого пожелает.

На момент визита Комиссара из общего числа перемещенных лиц - 131 000 человек - около 68 000 смогли вернуться в свои дома. К середине октября количество возвратившихся возросло до 96 100.

Принцип права на возвращение обсуждался с властями де-факто Южной Осетии в Цхинвали. Власти сообщили Комиссару, что они принимают и будут соблюдать этот принцип. Такая политика должна быть в полной мере реализована на практике, безопасность должна быть гарантирована, а разрушенные дома восстановлены.

Право перемещенных лиц на уход и поддержку: В августе Комиссар пришел к выводу, что ни власти, ни международное сообщество не сделали достаточно шагов для того, чтобы обеспечить тем, кто бежал или был перемещен, нормальных условий жизни. Во время своего повторного визита Комиссар установил, что в этой области был достигнут прогресс; был разработан план оказания поддержки тем, кто, вероятно, не сможет вернуться в свои дома в ближайшем будущем. Число таких людей оценивается по крайней мере в 20 000. Поскольку приближается зима, чрезвычайно важно самым срочным образом удовлетворить их потребности.

Ведется работа по строительству 2 100 односемейных жилищ вблизи дороги между Тбилиси и Гори. Комиссар посетил эту строительную площадку и может подтвердить, что когда эти дома будут построены, они станут удовлетворительным местом проживания для большого числа перемещенных лиц, которые еще не смогли вернуться в свои дома. Следует приветствовать интенсификацию деятельности со стороны правительства Грузии и международных организаций по удовлетворению потребностей этих лиц. Чрезвычайно важно, чтобы в этой новой ситуации по-прежнему соблюдались права более чем 220 000 лиц, временно перемещенных в связи с конфликтом 1992 г. Премьер-министр Грузии заявил, что долгосрочное решение будет найдено для всех перемещенных лиц, независимо от того, связано ли их перемещение с конфликтом 1992 или 2008 годов.

Большинство из более чем 37 000 осетин, бежавших в Российскую Федерацию теперь уже возвратились, и Комиссара уверили в том, что потребности оставшихся удовлетворятся.

Меры по улучшению ситуации таких лиц не могут заменить право на возвращение; люди должны получить возможность положить конец своему статусу перемещенного лица и возвратиться домой, если они так решат.

Разминирование: На момент повторного визита Комиссара существовала острая необходимость в разминировании больших площадей, затронутых конфликтом. По-прежнему имеется большое количество неразорвавшихся боеприпасов и бомб – включая неразорвавшиеся боевые элементы кассетных боеприпасов – которые продолжают представлять собой реальную угрозу для людей. Российская армия сообщила, что в “буферной зоне” ею было уже собрано и нейтрализовано около 26 500 единиц таких боеприпасов, и что работа должна быть продолжена. Такие организации, как “Хало Траст” и Служба по разминированию ООН, вносят значительный вклад в усилия по разминированию в зонах, находящихся под контролем Грузии.

Проблемы систематического разминирования требуют полного сотрудничества и обмена информацией между сторонами. Для оказания помощи в выполнении этой важной задачи необходимо предоставить международную помощь.

Защита от беззакония: Одной из наиболее серьезных остающихся проблем является обеспечение безопасности людей во всех районах, затронутых конфликтом. Особую озабоченность вызывает северная треть так называемой “буферной зоны”. В южной трети “буферной зоны” ситуация, как представляется, стабилизировалась и большинство людей (примерно 90%), по имеющимся сообщениям, уже вернулось. На той трети территории, которая находится посередине, уровень возвращений составляет, согласно заявлениям, около 50%. По сведениям грузинских властей с 1 октября 2008 года в “буферную зону” вернулось дополнительно 21 000 человек. В начале октября, после того как в этот район прибыли наблюдатели ЕС, возвращение продолжилось.

Защита задержанных/военнопленных и скрывающихся лиц: Существовала острая необходимость в обеспечении освобождения и обмена военнопленными и другими задержанными, а также в обеспечении возвращения скрывавшихся лиц. В этой области теперь отмечается значительный прогресс. Комиссар предложил свои услуги для решения этих проблем обеим сторонам и достиг важных договоренностей. Также достигнут прогресс в идентификации останков, которыми был произведен обмен и которые были недавно обнаружены, что снизило количество пропавших без вести.

Международное присутствие и мониторинг защиты прав человека: В настоящее время международное сообщество в полной мере мобилизовано для того, чтобы содействовать эффективной защите прав человека в районах, пострадавших от конфликта. Наблюдатели от международного сообщества должны осознавать потенциальные проблемы в области прав человека и быть подготовленными для того, чтобы ими заниматься. Существует необходимость обрабатывать информацию, получаемую от наблюдателей, для реагирования на экстренные ситуации, а также на нарушения прав человека и гуманитарного права. Важнейшее значение имеет слаженная координация между представителями международного сообщества. Комиссар готов внести вклад в эти усилия в рамках

своих полномочий при условии, что на это будут выделены соответствующие ресурсы.

По-прежнему остается нерешенной проблема доступа международной помощи. Крайне необходимо, чтобы все гуманитарные организации получили разрешение на доступ ко всем соответствующим районам, со всех направлений, в любое время. Ликвидация существующих препятствий в отношении доступа имеет важнейшее значение для получения нуждающимися помощи, необходимой для восстановления нормальной жизни и обеспечения их защиты.

Введение

С 25 по 27 сентября 2008 года Комиссар по правам человека Совета Европы посетил районы, пострадавшие от юго-осетинского конфликта. Эта специальная миссия была организована для того, чтобы дать оценку последующим шагам, осуществленным на основе шести принципов срочной защиты прав человека и оказания гуманитарной помощи, изложенных Комиссаром после его посещения Грузии и Российской Федерации с 22 по 29 августа 2008 года. Эти принципы были одобрены всеми непосредственными участниками данного конфликта и получили поддержку со стороны Комитета Министров Совета Европы и других представителей международного сообщества¹.

3 сентября 2008 года Комиссар представил Комитету Министров Совета Европы устный отчет о своих предварительных выводах после визита в августе, изложив шесть принципов защиты прав человека и оказания гуманитарной помощи жертвам конфликта, которые находились в плачевном положении. Он призвал стороны и международное сообщество срочно урегулировать выявленные проблемы. Эти принципы включены в доклад Комиссара от 8 сентября 2008 года и изложены здесь для удобства²:

1) Право на возвращение тех, кто бежал или был перемещен, должно быть гарантировано. Для этого нужно, чтобы их безопасность была обеспечена, а в их домах снова можно было жить. Срочный ремонт поврежденных домов является приоритетом. Пострадавшие люди имеют право на получение информации о развитии ситуации; никто не должен быть возвращен вопреки своей воле.

2) Для тех, кто бежал или был перемещен, должны быть обеспечены соответствующие условия жизни до тех пор, пока они не смогут вернуться домой. Это требует эффективной координации помощи как со стороны правительственных органов, так и межправительственных организаций. Следует принимать во внимание не только материальные потребности, но и компенсировать психологический ущерб.

3) Весь регион, пострадавший от войны, должен быть разминирован. Кассетные бомбы, мины, неразорвавшиеся боеприпасы и другие опасные устройства должны быть найдены, вывезены и уничтожены. До тех пор, пока этого не сделано, необходимо обозначить соответствующие места и четко проинформировать население об опасности. Стороны в конфликте должны заявить, какие виды вооружений и боеприпасов были использованы, когда и где. Международное содействие таким усилиям необходимо и должно приветствоваться обеими сторонами.

4) Физические нападения, поджог домов и мародерство должны быть полностью остановлены, а лица, ответственные за эти преступления, должны быть задержаны и привлечены к ответственности. Проблема отсутствия "правоохранительного вакуума" в так называемой "буферной зоне" между Цхинвали и Каралети должна быть решена в самом срочном порядке.

¹ Комиссара сопровождали Ульрика Сандберг, специальный советник, и Бояна Урумова, советник бюро комиссара.

² См. CommDH(2008)22, пункт 5.

5) Военнопленные, другие задержанные и лица, оказавшиеся в небезопасной ситуации, должны получить защиту и помощь благодаря постоянным усилиям в гуманитарной сфере. Следует сохранять и в полной мере поддерживать созданные механизмы диалога и сотрудничества в данной сфере – (в отношении которых Комиссар оказал свое содействие во время визита) – в том числе и со стороны международного сообщества. Необходимо создать координированную систему по сбору информации и принятию на ее основе мер в отношении лиц, пропавших без вести.

6) В регионе, пострадавшем от конфликта, необходимо международное присутствие и помощь. Следует поддерживать программы УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, МККК и других учреждений, предоставить полномочия и средства для расширения деятельности ОБСЕ. Помимо наблюдателей за прекращением огня и присутствия полиции существует необходимость в специальных наблюдателях за соблюдением прав человека – которые могли бы действовать в координации с национальными омбудсменами. Ключевым приоритетом должна быть защита национальных меньшинств, следует поощрять и позитивные межобщинные отношения.

Программа миссии

Комиссар начал свою повторную поездку 25 сентября 2008 года в Тбилиси, где он встретился с координатором-резидентом ООН по гуманитарным вопросам и представителями Европейского Союза, Миссии ОБСЕ в Грузии, ОБСЕ/БДИПЧ, УВКБ и МККК, а также с делегацией Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которая завершала свой визит в регион³.

26 сентября 2008 года в сопровождении Тамар Мартиашвили, министра по делам беженцев и расселению, и Коба Субелиани, члена парламентского комитета по защите прав человека и гражданской интеграции, Комиссар посетил в Тбилиси два учреждения, где размещались перемещенные лица. Первый центр размещался в доме для престарелых, где во время визита Комиссара находилось 25 перемещенных лиц, второй – в детском саду № 11, где проживало около 30 семей. В обоих центрах Комиссар беседовал с перемещенными лицами. Затем Комиссар посетил деревню Рене, расположенную рядом с дорогой в Гори и населенную в основном этническими осетинами. Он также осмотрел расположенную поблизости строительную площадку жилых домов для перемещенных лиц. В Гори он посетил временный лагерь для перемещенных лиц и провел беседу с губернатором Горийского района Владимиром Вардзелашвили.

Во второй половине дня 26 сентября 2008 года Комиссар прибыл в Цхинвали, где он посетил деревни к северу от города, которые до конфликта в августе 2008 года были населены в основном этническими грузинами – Тамарашени, Квемо Ачебети и Земо Ачебети, а также деревню Аркнети, в которой проживало этнически смешанное население⁴. Комиссар встретился с генерал-майором Маратом

³ См. Дос 11720 Приложение II, доклад, подготовленный председателем специального комитета Бюро Ассамблеи, Люком ван ден Бранде, и Резолюцию 1846 (2008) Парламентской Ассамблеи.

⁴ См. также пункт 5.12 Доклада Миссии ООН по оценке гуманитарной ситуации в Южной Осетии 16-20 сентября 2008 года.

Кулахметовым, который руководит российским военным контингентом в Южной Осетии. Также он провёл переговоры с действующим премьер-министром де-факто Южной Осетии Борисом Чочоевым. На протяжении всего визита Комиссара его сопровождал Давид Санакоев, омбудсмен де-факто в Южной Осетии.

27 сентября 2008 года Комиссар побывал в городе Ахалгори, где он встретился с Анатолием Маргиевым, действующим губернатором, представляющим власти де-факто Южной Осетии. Он посетил детский дом и городскую больницу, встретился с детьми и другими жителями Ахалгори. Комиссар провел встречу с главой Миссии наблюдателей ЕС и завершил свой визит встречей со следующими высокими должностными лицами грузинского правительства: Бату Кутелиа и Гиорги Мучаидзе, заместителями министра обороны, Тиной Буржалиани, заместителем министра юстиции, Гиорги Вашадзе, руководителем Агентства гражданского реестра министерства юстиции Грузии, а также официальными представителями министерства внутренних дел и министерства юстиции.

В ходе своего визита Комиссар встретился с Созаром Субари, омбудсменом Грузии, а также Гиви Таргамадзе, председателем Комитета парламента по обороне и безопасности.

После завершения повторной миссии Комиссара в регионе произошли важные события, в частности, состоялся вывод российских войск из так называемой "буферной зоны" и, параллельно, прошло развертывание в ней контингента более 200 наблюдателей ЕС вместе с грузинской полицией и специальными войсками. Согласно поступающим сообщениям, ситуация в северной части данной зоны по-прежнему остается неустойчивой.

В этот район началось возвращение значительного количества перемещенных лиц. К 13 октября 2008 года возвратилось 96 100 человек.

Право на возвращение

В своем докладе о специальной миссии в августе Комиссар призвал всех соответствующих политических руководителей признать важность безусловного осуществления права на возвращение всех лиц, перемещенных во время конфликта. По его мнению, полное соблюдение права на возвращение является необходимым условием для нахождения долгосрочного решения конфликта, которое обеспечит защиту прав человека для всех⁵.

Во время сентябрьского визита Комиссар подтвердил этот принцип в отношении всех заинтересованных сторон и подчеркнул важность безусловного осуществления права на возвращение для всех пострадавших, без каких-либо различий. Он подчеркнул, что спор о будущем статусе Южной Осетии не является оправданием для лишения перемещенных лиц права на возвращение домой.

Комиссар с удовлетворением отмечает, что принцип права на возвращение поддерживается сторонами. Он принял к сведению, что власти де-факто Южной Осетии выразили свою приверженность праву на возвращение, в том числе и для этнических грузин, бежавших во время вооруженных действий. Комиссар

⁵ См. CommDH(2008)22, пункты с 31 по 37.

планирует проведение дальнейших обсуждений с соответствующими властями для полного выполнения данного принципа.

Комиссар приветствовал тот факт, что УВКБ и МККК получили доступ ко всем районам в "буферной зоне" и могут осуществлять контроль за условиями возвращения и способствовать добровольному возвращению в условиях уважения достоинства и соблюдения безопасности.

По данным ООН, в связи с конфликтом в Грузии было перемещено около 131 000 человек. Из них 107 000 – из Южной Осетии и прилегающих районов, в частности, из "буферной зоны". Грузинские власти заявили, что из Южной Осетии было перемещено до 22 000 человек. Согласно анализу Миссии по оценке гуманитарной ситуации ООН в Южной Осетии, из деревень в Южной Осетии было перемещено от 10 000 до 15 000 человек. По мнению местных властей де-факто, из района Ахалгори было перемещено около 3 000 человек.

На момент визита Комиссара, из общего количества лиц, перемещенных из Южной Осетии и "буферной зоны" (107 000), около 68 000 вернулись в свои дома, в основном в город Гори, в деревни в Горийском районе и другие доступные и безопасные деревни в бывшей "буферной зоне".

По оценке российских властей, в Северную Осетию бежало до 37 000 южных осетин. Из них подавляющее большинство вернулось, за исключением около 2 000 человек – в основном женщин и детей – которые решили остаться в Российской Федерации.

Во время своего визита Комиссар был проинформирован МККК о том, что в южной части "буферной зоны" уровень возвращения составляет 90%. В средней части вернулось около 50%. Однако в район, расположенный ближе всего к Южной Осетии, вернулось намного меньше людей, что вызвано беспокойством в связи с отсутствием безопасности и высоким уровнем преступности. Для того, чтобы обеспечить возвращение в этот район, чрезвычайно важно провести разминирование и восстановить закон и порядок. Существует также срочная необходимость в восстановлении домов и обеспечении потребностей в области образования и здравоохранения.

В связи с развертыванием контингента наблюдателей ЕС высоки ожидания того, что этот район станет безопасным и доступным для гражданских лиц, а также для международных и неправительственных организаций, занимающихся реабилитацией и восстановительными работами. По сведениям министерства по делам беженцев и расселения Грузии, к 13 октября 2008 года в свои деревни в бывшей "буферной зоне" вернулось дополнительно 21 100 человек. Общее число возвратившихся на сегодняшний день составляет 96 100 человек. Грузинское правительство намерено предоставить остающимся 34 900 человек долгосрочное жилье к 15 декабря 2008 года.

Решение вопроса о возвращении примерно 11 000 этнических грузин в районы Цхинвали и Курта будет зависеть в основном от продвижения разминирования в этом районе и усилий по восстановлению разрушенных деревень. Миссия ООН по оценке гуманитарной ситуации в Южной Осетии установила, что срочными потребностями возвращающихся лиц занимаются МЧС России, МККК и власти де-

факто Южной Осетии. Тем не менее, существуют пробелы и области гуманитарного риска, которые, если они не будут преодолены, могут привести к возникновению новой чрезвычайной ситуации в гуманитарной сфере. Была отдельно отмечена необходимость защиты гражданского населения и, в первую очередь, разработки долгосрочных решений и обеспечения условий возвращения пожилых людей и других уязвимых групп перемещённых лиц. В приоритетном порядке необходимо восстановить основные социальные службы, создать возможности для оказания услуг на местном уровне и для распределения товаров первой необходимости, а также провести вновь массовую кампанию вакцинации от полиомиелита и кори.

Примерно половина населения Ахалгори бежала из страха перед возможными будущими вооружёнными столкновениями. В беседах с Комиссаром, лица, перемещённые из этого района, говорили о том, что отсутствие действующих школ, медицинских и социальных услуг является дополнительным фактором, заставившим их бежать и препятствующим возвращению.

На встрече с исполняющим обязанности губернатора де-факто Комиссар поднял вопрос о новых паспортах: в частности, требуются ли всем лицам, желающим вернуться или остающимся в Ахалгори, новые или дополнительные паспорта для проживания в районе. Во время визита Комиссара жители могли свободно передвигаться и автобусы ходили в Тбилиси и из Тбилиси. Комиссар намерен продолжить свои переговоры по этой теме с властями де-факто.

Права перемещённых лиц на услуги и поддержку

Комиссар приветствует прогресс, достигнутый международными гуманитарными организациями, работающими совместно с соответствующими грузинскими властями, над обеспечением потребностей перемещённых лиц, размещённых в семьях, центрах размещения, детских садах или временных лагерях. Однако Комиссар по-прежнему озабочен недостаточным уровнем материальных условий в центрах размещения, поскольку он продолжает получать сообщения о неудовлетворённых срочных материальных потребностях перемещённых лиц.

Некоторые из центров размещения, часть из которых Комиссар посетил в августе, по-прежнему остаются в ветхом и неудовлетворительном с технической точки зрения состоянии, там нет электричества, водоснабжения, отопления и канализации. Кухонь явно недостаточно и они не соответствуют количеству проживающих. Восстановлению этих центров международным сообществом доноров, как заявляется, препятствуют намерения правительства продать основные государственные здания частным инвесторам и приватизировать школы и больницы. Ни один из центров размещения, посещённых Комиссаром в ходе миссии в августе, не является безопасным, в том числе для детей. На момент сентябрьского визита, по данным правительства Грузии, 35 000 перемещённых лиц по-прежнему находились в Тбилиси.

После предыдущего визита Комиссара УВКБ ООН и МККК усилили деятельность по удовлетворению срочных потребностей перемещённых лиц, в частности, в центрах размещения и больницах, предоставляя перемещённым лицам продукты, кухонную утварь и матрасы, а также другие непродовольственные товары.

Министр по делам беженцев и расселению Тамар Мартиашвили и член парламентской Комиссии по защите прав человека и гражданской интеграции Коба Субелиани сопровождали Комиссара при посещении дома престарелых на окраине Тбилиси, где было размещено 25 временно размещённых лиц, включая детей. Здание было новым, чистым и, как представляется, обеспечивало хорошие условия. Комиссар также посетил детский сад № 11 в Тбилиси, где было размещено около 30 семей. В этом центре материальные условия были менее удовлетворительными.

В этих двух местах Комиссар беседовал с перемещенными лицами. Все они выразили желание вернуться домой, а большинство из них в дневное время возвращалось в свои деревни для того, чтобы проверить, в каких условиях остаются их дома и другая собственность. Большинство из них отметили, что они боятся возвращаться на постоянной основе, что очевидно частично связано с сообщениями СМИ об условиях возвращения и ситуации в области безопасности.

Решение правительства использовать детские сады для размещения перемещенных лиц будет действовать до начала 2009 года. Это решение имело отрицательные последствия для других групп населения, то есть семей, для которых эти сады обеспечивают уход за детьми в рабочее время. Лишь единицы из них имеют средства для того, чтобы нанимать частных няnek. Эта проблема, наличие которой признают власти, как ожидается, будет преодолена, после того как увеличится число возвращающихся перемещенных лиц.

На пути в Гори Комиссар посетил строительную площадку, где сооружается около 2 100 домов⁶. Согласно информации, предоставленной членом парламента Субелиани, дома будут переданы в дар тем перемещенным лицам, которые не могут вернуться. Число таких лиц оценивается в 17 000 - 20 000. Для того чтобы обеспечить долгосрочным жильём всех нуждающихся перемещенных лиц, необходимо около 5 000 домов. При распределении домов в самом приоритетном порядке будут рассматриваться семьи из деревень Южной Осетии; однако процедура получения бесплатного жилья недостаточно ясна. Тем не менее, Комиссар считает положительным тот факт, что планируется предоставить соответствующую поддержку и жилье тем людям, которые не могут или не хотят возвращаться.

Комиссар посетил деревню Рене, населенную этническими осетинами и находящуюся вблизи от строительной площадки. Жители заявили, что они не сталкиваются с какой-либо дискриминацией в результате этого конфликта.

УВКБ ООН управляет временным лагерем в Гори, где размещено примерно 2 500 перемещенных лиц. Этот лагерь является полностью действующим; перемещенным лицам уже выданы кровати и матрасы; Итальянский Красный Крест обеспечивает их горячим двухразовым питанием. Предусматривалось, что этот лагерь будет закрыт до начала зимы, и 17 октября УВКБ сообщил о закрытии, но при этом было указано, что требуются дополнительные средства для "обеспечения постоянной помощи... и программ восстановления". Гуманитарные организации указали, что многие перемещенные лица опасаются возвращаться, и

⁶ Стоимость строительства каждого дома оценивается в 27 000 грузинских лари – примерно 10 300 евро, а рыночная цена этих домов вдвое больше.

при этом была подчеркнута срочная необходимость для властей страны принять серьезные и комплексные меры по восстановлению доверия, начиная с кампаний по информированию о минах, по восстановлению школ и медицинских услуг, а также инфраструктуры, включая водоснабжение, в районах возвращения.

Комиссар полностью согласился с вышеизложенными предложениями по действиям правительственных органов и подтвердил важность обеспечения альтернативных решений для тех, кто не может или не желает возвращаться. Он намерен сотрудничать по этим и другим вопросам, связанным с временно перемещенными лицами, с представителем Генерального секретаря ООН по правам перемещенных лиц, УВКБ ООН и, в случае необходимости, с МККК.

ООН, Европейская комиссия и структуры Всемирного банка провели общую оценку потребностей в гуманитарной сфере, в восстановлении и реконструкции, а также потребностей в области развития. Потребности Южной Осетии и Абхазии в восстановительных и реабилитационных работах могли быть оценены лишь частично, в силу отсутствия доступа. Физический ущерб инфраструктуре и окружающей среде, как установлено, был ощутимым, но не масштабным, и все транспортные сети функционировали. Согласно оценкам, Грузия сталкивается в основном с экономическими проблемами, связанными с влиянием конфликта на доверие потребителей и иностранных инвесторов.

Премьер-министр Грузии публично заявил, что все временно перемещенные лица получат долгосрочное решение в течение 36 месяцев после принятия совместной оценки потребностей Всемирным банком, ООН и Европейской комиссией. Все перемещенные в результате конфликта 2008 года лица будут переселены или вернутся в места проживания на раннем этапе восстановления. В течение трех лет долгосрочное решение проблемы жилья будет найдено для 220 000 перемещенных лиц в результате конфликтов 1992 года.

Разминирование в районах, пострадавших от конфликта:

После предыдущего визита Комиссара в районах, пострадавших от вооруженного конфликта, начались работы по разминированию. 17 сентября 2008 года между министерством обороны Грузии и норвежской организацией "Пиплс Эйд" был подписан меморандум о взаимопонимании по оказанию гуманитарной помощи в области разминирования. Город Гори и окружающая его территория, а также сельскохозяйственные угодья, на которых работает местное население, уже очищены от боеприпасов.

Министерство обороны Грузии признало использование касетных боеприпасов и ракетных установок "Град" во время недавнего конфликта. Однако грузинские власти утверждают, что это оружие использовалось только против военных целей, например, Рокского туннеля и моста Гуфта, к северу от Жава, и Дзарской дороги для того, чтобы остановить продвижение российских войск.

Во время встречи с Комиссаром первый заместитель обороны Грузии утверждал, что касетные бомбы весьма эффективны и поэтому их использование было оправдано для того, чтобы остановить продвижение российских войск из Рокского туннеля. Он также указал, что в использованных боеприпасах имелись устройства для их самоуничтожения. Однако известно, что многие боезаряды, даже

оборудованные устройства для самоуничтожения, не разрываются; такие боеприпасы фактически становятся противопехотными минами, которые могут вызвать жертвы среди гражданского населения в течение месяцев и даже спустя годы после окончания военных действий.

Российские власти сообщили Комиссару, что российские вооруженные силы не использовали негуманные типы вооружения и боеприпасы, в том числе кассетные боеприпасы, во время вооруженных действий.

Комиссар хотел бы вновь призвать ратифицировать все международные договоры, в частности, Конвенцию ООН о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (CCW) и ее соответствующие протоколы, которые запрещают или ограничивают использование некоторых обычных видов вооружения, таких как противопехотные мины или кассетные боеприпасы.

Грузия и Российская Федерация ратифицировали соответствующую Конвенцию ООН (CCW) и Протокол II к ней о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств, а также вариант Протокола II с поправками от 3 мая 1996 года. Помимо этого, Российская Федерация подписала Протокол V к CCW о взрывоопасных остатках войны. Во всех этих протоколах предусматривается обязанность государств-участников конфликта расчищать районы, которые они контролируют после прекращения вооруженных действий, и содействовать удалению взрывоопасных остатков войны, вызванные использованием их боеприпасов в тех районах, которые они не контролируют. Это требует от сторон устанавливать расположение, обозначать, ограждать изгородью, вывозить и уничтожать все невзорвавшиеся и брошенные боеприпасы, мины-ловушки и другие устройства. В тех районах, которые не контролируются стороной в конфликте, Протокол II требует также предоставления подробной информации обо всех использованных боеприпасах и предоставления международной помощи для удаления взрывоопасных остатках войны с территории.

В Протоколах также предусматривается публикация и обмен необходимой информацией о том, какой тип вооружений использовался, когда и где. В этой связи Комиссар был проинформирован первым заместителем министра обороны Грузии о том, что стороны в недавнем вооруженном конфликте с запросами о такой информации не обращались.

После своего предыдущего визита Комиссар призвал стороны в конфликте объявить, какие типы вооружений и боеприпасы использовались, когда и где. Комиссар хотел бы вновь обратиться с этим призывом и подчеркнуть, что обмен такой информацией во многом будет способствовать ускорению работы по разминированию и позволит сделать обширные районы вновь пригодными для проживания. Это имеет важнейшее значение для безопасного возвращения перемещенных лиц; это также необходимо для того, чтобы наблюдатели за прекращением огня могли действовать, а представители гуманитарных организаций оказывать в безопасных условиях гуманитарную помощь тем, кто в этом нуждается. Кроме того, международное сотрудничество и помощь в разминировании срочно требуется для реабилитации и восстановления

инфраструктуры, больниц, школ и домов, а также для восстановления поврежденного культурного наследия.

По сообщению первого заместителя министра обороны, у грузинской армии не имеется военных инженеров, которые могут проводить расчистку невзорвавшихся боеприпасов. С учетом этого, правительство обратилось за дополнительной помощью к Службе ООН по вопросам разминирования (UNMAS), правительствам Латвии и Норвегии с просьбой содействовать в ликвидации невзорвавшихся боезарядов и боеприпасов, в том числе кассетных боезарядов.

Генерал-майор Марат Кулахметов сообщил Комиссару о том, что из "буферной зоны" было удалено около 26 500 единиц боеприпасов, но подчеркнул при этом, что необходима дальнейшая работа. Осложняющим фактором в удалении невзорвавшихся боезарядов от кассетных боеприпасов является необходимость взрывать их на месте, где они были найдены, что создает риск дополнительного разрушения собственности. Некоторые боезаряды и другие невзорвавшиеся боеприпасы расположены в полях или в садах частных лиц, которые не хотят, чтобы их урожай или дома были разрушены при уничтожении или удалении боеприпасов.

По данным российского министерства обороны, за период с 15 августа по 6 октября российские саперные подразделения удалили из зоны конфликта в Южной Осетии 98 240 единиц невзорвавшихся остатков войны. Эти меры принимались на основании информации, полученной от местных органов власти и жителей, а также в ходе разведывательных операций.

Право на защиту от беззакония

В своем августовском докладе Комиссар выразил серьезную обеспокоенность в отношении "правоохранительного вакуума" в Южной Осетии и в "буферной зоне", а также отсутствия защиты от преступной активности, процветающей в регионе⁷. Эту проблему безопасности необходимо решить в самом срочном порядке. И МККК, и УВКБ ООН выразили обеспокоенность уровнем беззакония в северной части "буферной зоны". В этом районе замечены мародеры, имеются сообщения о грабежах, поджогах, а также физическом насилии и угрозах. Об этих видах преступной деятельности было вновь доложено Комиссару в ходе его повторного визита.

Но даже если этим преступным актам будет положен конец, сохранится долгосрочная необходимость в обеспечении профессионализма и соблюдения прав человека правоохранительными органами в соответствующих районах. Власти де-факто Южной Осетии в настоящее время заменяют дискредитировавших себя ополченцев новыми правоохранительными органами, которые получают базовую техническую помощь и подготовку со стороны северо-осетинских властей.

Генерал-майор Кулахметов доложил Комиссару о том, что российские войска пытаются временно решить проблемы безопасности, увеличивая число патрульных операций для того, чтобы сдерживать мародеров и препятствовать

⁷ См. пункты с 87 по 92 CommDH(2008)22.

иным проявлениям преступности. По мнению генерал-майора, присутствие российских войск играет сдерживающую роль в отношении преступности, несмотря на то, что развернутый там контингент военнослужащих не подготовлен к правоохранительной работе.

В беседе с Комиссаром генерал-майор Кулахметов подчеркнул необходимость сотрудничества и координации усилий по данному вопросу, в частности, между российскими силами и Миссией наблюдателей ЕС. Он отметил, что российские войска будут патрулировать административную границу Южной Осетии, а Миссия ЕС осуществлять мониторинг к югу от этой границы. Для скорейшего восстановления закона и порядка в этом районе, где, как известно, действуют банды преступников, требуется обеспечить тесное взаимодействие.

До сих пор поступало мало сообщений об актах насилия, связанных с конфликтами между этническими грузинами и этническими осетинами в районах вне региона Цхинвали и бывшей "буферной зоны". Однако в Цхинвали Комиссар встречался с группой осетинской молодежи, которая сообщила, что они были вынуждены покинуть свои деревни в восточной Грузии в результате преследований со стороны местной полиции. Международное сообщество должно внимательно наблюдать за ситуацией, того чтобы выявлять и противодействовать любым тенденциям этнического преследования в районах, затронутых данным конфликтом.

В решении ЕС о "Совместных действиях Миссии ЕС по мониторингу в Грузии"⁸ излагаются задачи миссии: стабилизация, нормализация, укрепление доверия и содействие информационному обеспечению политики и присутствия ЕС.

Для содействия *стабилизации* перед Миссией поставлена задача осуществлять мониторинг, анализ и информирование о ситуации, связанной с процессом стабилизации, уделяя главное внимание полному соблюдению соглашения о прекращении огня из шести пунктов от 15-16 августа 2008 года, включая вывод войск; свободе передвижения и действиям нарушителей, а также нарушениям прав человека и международного гуманитарного права.

Для содействия *нормализации* Миссия будет проводить мониторинг, анализ и готовить отчеты о положении в области процесса нормализации гражданского управления, уделяя основное внимание верховенству права, обеспечению эффективности правоохранительных структур и соблюдению должного общественного порядка. Миссия будет проводить мониторинг безопасности транспорта, энергетических инфраструктур и сооружений, а также в отношении политических аспектов и безопасности при возвращении внутренне перемещенных лиц и беженцев.

Для *укрепления доверия* между сторонами Миссия будет содействовать снижению напряженности благодаря укреплению связей, поощрению контактов и других мер укрепления доверия.

⁸ См. Совместные действия Совета 2008/736/CFSP от 15 сентября 2008 года.

Комиссар был проинформирован главой Миссии наблюдателей ЕС о том, что миссия включает консультантов-полицейских, а также консультантов в области прав человека, гуманитарных вопросов и верховенства права.

1 октября 2008 года - вскоре после визита Комиссара - российские войска начали отвод своих сил из "буферной зоны". 8 октября 2008 года Председательство ЕС и миссия наблюдателей публично подтвердили, что российские войска покинули районы, прилежащие к Южной Осетии и Абхазии, не дожидаясь крайнего срока, предусмотренного в протоколе о мерах от 8 сентября 2008 года, согласованного между Президентами Саркози и Медведевым.

15 октября 2008 года в Женеве начались международные обсуждения договоренностей о безопасности и стабильности вокруг Абхазии и Южной Осетии. Эти переговоры охватывают также вопросы возвращения перемещенных лиц и беженцев. Комиссар полагает, что чрезвычайно важно, чтобы в обсуждениях в Женеве участвовали представители от властей де-факто и чтобы эти обсуждения основывались на обязательствах сторон в сфере прав человека, вытекающих из Европейской конвенции о защите прав человека. Планируется, что переговоры возобновятся 18 ноября 2008 года.

Защита заключенных/военнопленных и скрывающихся лиц

Стороны в конфликте провели обмен задержанными лицами, включая военнопленных. Власти де-факто Южной Осетии передали грузинским властям примерно 179 человек. В свою очередь, грузинские власти передали 41 человека властям де-факто Южной Осетии. Помимо этого, из Цхинвали в Тбилиси были переданы останки 43 погибших. Грузинская сторона передала останки двух человек Южной Осетии.

После августовского визита Комиссара МККК способствовал ограниченному числу обменов скрывающимися гражданскими лицами и воссоединению семей. Во время повторного визита Комиссара были возобновлены переговоры по обмену военнопленными и задержанными лицами, и достигнуто соглашение о дальнейших обменах в ближайшем будущем. В этой связи важную роль продолжают играть Давид Санакоев, омбудсмен де-факто Южной Осетии, и член грузинского парламента Гиви Таргамадзе (председатель парламентского Комитета по обороне и безопасности).

В ближайшем будущем из Цхинвали будет передано еще десять тел. Благодаря тестам ДНК ведется работа по идентификации передаваемых тел. Комиссар также сделал запросы о судьбе трех пропавших без вести грузинских солдат, которые – согласно неподтвержденной информации – могли быть вывезены во Владикавказ для проведения хирургических операций. Сейчас представляется возможным установить судьбу большинства из тех, кто числится в списке пропавших без вести солдат Грузии, что было бы чрезвычайно важно для членов их семей.

К сожалению, вероятно, будут некоторые случаи – причем с обеих сторон – когда будет невозможно установить судьбу пропавших без вести людей. Весьма важно показать, что соответствующие органы власти предпринимают все возможные шаги для того, чтобы найти пропавших без вести и выяснить, что произошло в

каждом отдельном случае. Комиссар просит предоставлять точную информацию в этой связи и пригласит двух международных экспертов, имеющих соответствующий опыт и высокий авторитет, для оказания ему помощи в оценке этих сообщений, с целью разработки рекомендаций по дальнейшим шагам, направленным на выяснение судьбы пропавших без вести людей или – если будет установлено, что все возможные меры действительно были приняты – для того, чтобы закрыть эти дела на достаточном основании. Чрезвычайно важно, чтобы соблюдалось право родственников знать правду, и чтобы им был предоставлен доступ к социальному обеспечению и компенсациям, а также оказывалась должная поддержка.

Важно "заглянуть под каждый камень" в отношении дел о пропавших без вести лицах для того, чтобы избежать риска похищения людей с целью оказания давления на другую сторону для получения информации или освобождения людей. Такой захват заложников уже имел место и крайне важно, чтобы такие преступления предупреждались и наказывались.

Международное присутствие и мониторинг защиты прав человека:

В своем августовском докладе Комиссар призвал все стороны в конфликте предоставить доступ международным гуманитарным организациям со всех направлений, для того чтобы гуманитарная помощь и поддержка для скорейшего восстановления могла поступать жертвам конфликта, где бы они ни находились.

Комиссар весьма обеспокоен тем, что вопрос доступа гуманитарных организаций еще не решен. И хотя положительно то, что учреждениям ООН, в частности УВКБ ООН, предоставлен доступ на специальной основе к "буферной зоне" и что Миссии ООН по оценке гуманитарной ситуации разрешено посетить Южную Осетию, достойно сожаления, что гуманитарные организации по-прежнему сталкиваются с препятствиями. Действительно, позиции сторон по этому вопросу стали еще более жесткими после внесения законопроекта об оккупированных территориях в грузинский парламент.

Комиссар получил сообщение о том, что министерство по делам реинтеграции Грузии направило вербальные ноты всем участникам гуманитарной помощи, указав, что правительство Грузии не будет разрешать какую-либо гуманитарную помощь или помощь для скорейшего восстановления, которая поступает в Южную Осетию через Рокский туннель. Помимо этого, любая гуманитарная помощь, помощь в восстановлении или реконструкции Абхазии должна быть одобрена правительством Грузии. В вербальной ноте заместитель государственного министра по делам реинтеграции Дмитрий Манджавидзе отметил, что: "Мы считаем целесообразным предложить заморозить на неопределенное время все проекты по восстановлению и экономическому развитию, которые уже осуществляются в этих двух регионах".

В грузинском парламенте рассматривается законопроект об оккупированных территориях, в котором предусматривается специальный юридический режим и ограничения свободы передвижения, осуществления экономической деятельности, сделок с недвижимостью и т.д. ООН уже предложила поправки к законопроекту, предусматривающие исключение для организаций, участвующих в оказании

гуманитарной помощи, из сферы действия этого закона; в настоящее время по этому вопросу ведутся консультации.

Согласно законопроекту об оккупированных территориях, свобода передвижения будет ограничена для иностранцев и лиц без гражданства на оккупированных территориях и морских зонах: на территории Абхазской Автономной Республики, в регионе Цхинвали – на территории бывшей Юго-Осетинской автономной области – и на Черном море. Въезд на эти территории без должного разрешения со стороны правительства Грузии будет рассматриваться как уголовное преступление. Право собственности будет признаваться юридически обоснованным после того, как над этими территориями будет восстановлен контроль Тбилиси. Ограничивается право на ведение предпринимательской деятельности, а инвестиции в недвижимость или иные формы инвестиционной деятельности в этих регионах запрещаются. Вышеупомянутые ограничения скорее всего отрицательно скажутся на работе гуманитарных организаций.

В законопроекте также предлагается, чтобы любые документы, выданные властями де-факто, рассматривались как недействительные. Вызывает сомнение, что предлагаемый запрет на выдачу таких актов гражданского состояния, как свидетельства о рождении, документы о пропавших без вести или свидетельства о смерти (что позволит родственникам получать социальные пособия), а также свидетельства о браке, может рассматриваться как соответствующий международным стандартам в области прав человека, в частности, Конвенции ООН о правах ребенка. Такой запрет необоснованно лишает уже пострадавших лиц возможности пользоваться своими правами и получать пособия; можно утверждать, что это противоречит гуманитарному праву, Руководящим принципам ООН о временно перемещенных лицах и Рекомендации Комитета Министров 2006(6) о временно перемещенных лицах, содержащих нормы Совета Европы в этой области.

Возникает сомнение в отношении соответствия предлагаемых законодательных мер Европейской конвенции о защите прав человека, другим международным нормам о правах человека и гуманитарному праву, и это следует подробно изучить.

Власти де-факто Южной Осетии заявили, что они не принимают какую-либо помощь, поступающую с юга от административной границы, и утверждают, что позиция грузинских властей направлена на то, чтобы лишить Южную Осетию помощи в восстановлении и развитии. Притом, что срочные нужды возвращающихся южных осетин, судя по всему, удовлетворяются со стороны МЧС России, Миссия ООН по оценке потребностей пришла к выводу, что большинство семей в районах конфликта встретят зимний период без обычного запаса продовольствия и других основных предметов первой необходимости.

Основываясь на полученной информации, Комиссар пришел к выводу, что условия работы международных организаций ухудшились, и существует необходимость в скоординированных и объединенных усилиях международного сообщества для оказания влияния на обе стороны с целью обеспечить поступление гуманитарной помощи и помощи для скорейшего восстановления с любого направления, являющегося возможным или целесообразным для удовлетворения потребностей нуждающихся. В противном случае позиции сторон приведут к продолжению

гуманитарного кризиса, который обострится с наступлением зимы. Комиссар настаивает на выполнении компетентными властями обязательства обеспечивать в районе происхождения беженцев условия, способствующие долгосрочной реинтеграции возвращающихся лиц.

Существует потребность в систематическом и компетентном международном вкладе в мониторинг соблюдения прав человека. В своих беседах с представителями УВКБ ООН, ОБСЕ, БДИПЧ, ЕС и Миссией наблюдателей ЕС Комиссар обсудил серьезные вызовы в сфере прав человека, с которыми столкнутся различные международные участники, в частности, сотрудники Миссии наблюдателей ЕС, которые должны получить подготовку для решения возникающих проблем. В этом контексте был поднят вопрос о проведении подготовки для наблюдателей в области прав человека на основе Европейской конвенции о защите прав человека и других соответствующих стандартов Совета Европы; и теперь такая подготовка организуется.

Миссия наблюдателей Европейского Союза также получит через свои внутренние структуры значительный объем информации и подготовит отчеты о положении в области прав человека, включая нарушения прав человека и гуманитарного законодательства. Существует необходимость в обработке и анализе всей информации, поступающей из разных источников для того, чтобы быстро реагировать на экстренные или неотложные кризисные ситуации, а также на факты нарушения прав человека или гуманитарного права. Это требует координации между всеми участниками. Комиссар готов содействовать таким усилиям в рамках своих полномочий, при условии выделения ему необходимых финансовых средств и персонала.

В своем предыдущем докладе Комиссар предложил уделять особое внимание поощрению и защите прав меньшинств. Содействие соблюдению этих прав будет иметь особое значение теперь, когда процесс возвращения перемещенных лиц начался. Мониторинг должен сопровождаться мерами по примирению и по построению доверия между общинами. Одновременно органы мониторинга Совета Европы, основываясь на своем соответствующем опыте, должны посещать районы, затронутые конфликтом, для оценки существующей ситуации.

В будущем следует приложить усилия по систематическому и беспристрастному сбору свидетельств о нарушениях, совершенных в связи с вооруженными действиями. Существуют факты разрушения гражданской инфраструктуры, сетей водо-, электро- и газоснабжения, зданий учебных заведений и административных зданий, а также домов граждан. По мнению Комиссара, важно также установить ход событий, как приведших к активным боевым действиям, так и имевших место в ходе вооруженного конфликта. Предпочтительно сделать это либо через международную миссию по установлению фактов, либо через международную комиссию по расследованиям, как это уже делалось в аналогичных ситуациях под эгидой Генерального секретаря ООН. Позднее необходимо обсудить полномочия такого органа по установлению фактов. Такие усилия позволили бы призвать

ответственности лиц, совершивших нарушения гуманитарного права и прав человека, начиная с национального уровня⁹.

По состоянию на 9 октября 2008 года Европейский суд по правам человека получил около 2 900 индивидуальных жалоб против Грузии. Суд еще не получил полного изложения межгосударственной жалобы правительства Грузии против Российской Федерации. Председатель Суда продлил действие временных мер защиты и запросил новую письменную информацию от сторон к 7 ноября 2008 года.

15 октября Международный Суд ООН дал указание о принятии временных мер защиты обеими сторонами для выполнения положений Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ICERD) на основании статьи 41 Устава Суда¹⁰.

10 октября Совет безопасности ООН принял решение о продлении мандата Миссии ООН по наблюдению в Грузии (МООННГ) до 15 февраля 2009 года и проведения последующих обсуждений будущей роли и присутствия ООН в Абхазии.

Важно, чтобы международная экспертиза в области прав человека проводилась во всех регионах, пострадавших от конфликта в Южной Осетии. В этой связи важно развивать локальный мониторинг в области соблюдения прав человека, а также авторитетную систему защиты прав человека на местах. В этой связи особую конструктивную роль призваны сыграть гражданское общество и омбудсмены, что заслуживает политической и экономической поддержки.

⁹ Резолюция Парламентской Ассамблеи 1846 (2008) 22.3 о проведении независимого международного расследования и 22.8 об обязанности расследовать нарушения прав человека, совершенные во время войны.

¹⁰ См. Резюме 2008/4 от 15 октября 2008 года.