

Ситуация с правами человека в сегодняшней Абхазии

Доклад
Томаса Хаммарберга и Магдалены Гроно

Июль 2017

ПРЕДИСЛОВИЕ

Более ранняя версия этого доклада была подготовлена по инициативе Специального представителя Европейского Союза на Южном Кавказе и кризису в Грузии Герберта Залбера. Он обратился к одному из авторов, Томасу Хаммарбергу, с просьбой провести исследование ситуации с правами человека в пострадавшей от конфликта Абхазии. Первоначальная идея заключалась в том, что эта работа станет первым шагом по внедрению широкого мониторинга и оценки ситуации с правами человека в Абхазии. Было оговорено, что Магдалена Гроно присоединится к Томасу Хаммарбергу для выполнения этой работы.

Учитывая скудность независимой информации о ситуации с правами человека в Абхазии, данный проект давал уникальную возможность поддержать более предметную работу по вопросу, который непосредственно влияет на повседневную жизнь пострадавших от конфликта людей.

В рамках нашей работы над докладом мы посетили Абхазию шесть раз (предварительная поездка прошла в сентябре 2015 года, после чего состоялось пять визитов по установлению фактов в период с мая по декабрь 2016 года), каждый раз через Тбилиси. Мы провели встречи с лицами, принимающими решения, и широким кругом людей по обе стороны конфликта. Особое внимание уделялось встречам с лицами и организациями, которые были готовы предоставить актуальную информацию о проблемах с правами человека и попытках их разрешения, без привязки к политическим позициям и установкам. Объем и содержание предпринятых исследований представлены во вступительной главе к докладу.

Наше внимание было посвящено исключительно ситуации с правами человека. Однако, политика конфликта создает сложный фон для изучения ситуации с правами человека в контексте сохраняющихся разногласий, с вытекающими из этого последствиями для защиты этих прав.

Тбилиси, Сухуми и Москва не могут достичь согласия по основополагающим аспектам данного конфликта, а именно: кто является его сторонами, что является предметом конфликта и так далее. Тбилиси делает акцент на агрессии России и позиционирует конфликт, в первую очередь, как конфликт между Россией и Грузией, при котором Абхазия является оккупированной территорией. Москва не согласна с таким подходом, подчеркивая, что

корнем проблемы является грузино-абхазский конфликт 1990-х годов, и предлагает себя в качестве гаранта безопасности.

Взгляд Сухуми на этот вопрос во многом совпадает с российской трактовкой; в отдельных кругах даже говорится о том, что конфликта больше не существует, так как вопрос статуса Абхазии был разрешен после признания ее независимости Россией в 2008 году. Но несмотря на существование широкого консенсуса в Сухуми по поводу того, что Москва является ключевым партнером Абхазии, здесь также высказывается беспокойство относительно возможной ассимиляции последней в российское пространство.

Расхождения в вопросе политического статуса находят отражение в нарративах по поводу прав человека. Тбилиси, в продолжение своих доводов о российской оккупации, считает, что Москва должна отвечать за соблюдение прав человека в Абхазии. Москва утверждает, что ответственность за соблюдение прав человека лежит на абхазских властях. Представители Сухуми заявляют о своей готовности продолжить работу для улучшения ситуации, даже если Абхазия не будет иметь возможности присоединиться к международным инструментам и организациям по защите прав человека из-за своего [непризнанного] статуса.

Проблема прав человека стала заложницей взаимоисключающих политических нарративов. От ее чрезмерной политизации страдают, в первую очередь, непосредственно затронутые конфликтом люди. Предлагаемый в данном докладе анализ является вкладом в попытку составить представление о реальной ситуации с правами человека на местах.

Было решено, что подход в данном исследовании будет носить абсолютно нейтральный характер по отношению к вопросу статуса. Авторы не высказывают никакой позиции по поводу того, как должны решаться политические вопросы, лежащие в основе конфликта, и руководствуются исключительно необходимостью соблюдения прав человека. Такой нейтральный в отношении статуса подход был, по существу, необходимым условием проведения оценки, основанной на полевых исследованиях.

Мы представили результаты нашей предварительной оценки вниманию Европейского союза в начале января 2017 года, после чего Европейский союз передал данный документ в Тбилиси, Сухуми и Москву, а также заинтересованным дипломатам и международным организациям.

Однако, позже было принято решение классифицировать доклад и использовать его в качестве внутреннего рабочего документа.

Для того, чтобы важная информация, полученная в ходе проведения более 200 интервью, стала доступна более широкой публике, мы решили обнародовать ключевые аспекты результатов нашего исследования. Соответственно, публикуемая часть доклада по большей части основывается на оценке, представленной в январе в ЕС, с рядом редакторских правок и дополнений, включая некоторые актуальные события 2017 года. Авторы доклада несут полную ответственность за его содержание.

Так как в условиях сохраняющегося конфликта различные игроки по-разному расценивают сложившуюся ситуацию, некоторые из изложенных здесь фактов могут показаться политически не обоснованными и неуместными. Тем не менее, мы надеемся, что наше намерение предоставить независимую и объективную оценку реальной ситуации будет воспринято с пониманием и уважением. Для понимания всех нюансов этой сложной картины, мы советуем прочесть доклад целиком и рассматривать отдельные главы в контексте всего документа.

Одним из главных выводов доклада является идея о том, что нерешенность конфликта негативно сказывается на правах человека как проживающего в Абхазии населения, так и тех, кто оказался вынужденными переселенцами в ходе конфликта. Эта «человеческая» цена конфликта должна стать предметом серьезных обсуждений в рамках будущих попыток налаживания диалога и урегулирования конфликта.

В то же время мы твердо верим, что можно вплотную заняться и даже найти решение целому ряду существующих проблем с правами человека до достижения всеобъемлющего политического соглашения/урегулирования.

Томас Хаммарберг и Магдалена Гроно
Стокгольм и Брюссель, июль 2017 года

Томас Хаммарберг выступил в качестве старшего эксперта, которому было поручено провести оценку ситуации. Ранее Томас занимал должности Генерального секретаря Международного центра имени Олофа Палме и Комиссара по правам человека при Совете Европы, а также являлся экспертом и советником Европейского Союза и ООН по вопросам прав человека.

Магдалене Гроно была предоставлена возможность «Международной кризисной группой» сделать небольшой перерыв в ее постоянной работе в этой организации в качестве директора программ в Европе и Центральной Азии. Ранее она являлась одним из модераторов Женевских международных дискуссий и советником от Европейского Союза.

ПОЯСНИТЕЛЬНОЕ ПРИМЕЧАНИЕ О ТЕРМИНОЛОГИИ, ФОРМУЛИРОВКАХ И НАИМЕНОВАНИЯХ

Данный доклад посвящен исключительно вопросам прав человека. Используемые терминология, формулировки и наименования, так же как и изложение материала, не подразумевают выражения политической точки зрения или мнений относительно правового статуса любых территорий или органов власти.

Грузино-абхазский конфликт 1992-1993 годов привел к утрате *де-факто* контроля грузинских властей над Абхазией. Несмотря на то, что Абхазия в одностороннем порядке провозгласила независимость в 1999 году, ни один международный субъект её тогда не признал. Ситуация изменилась в августе 2008 года, когда Российская Федерация признала независимость Абхазии (и Южной Осетии) после войны августа 2008 года, и три страны - Венесуэла, Никарагуа и Науру - последовали ее примеру. Европейский Союз вместе с Соединенными Штатами Америки и остальными членами международного сообщества поддерживают территориальную целостность Грузии и не признают требования Абхазии о признании ее независимости.

Власти и учреждения, которые действуют в Абхазии с начала конфликта, упоминаются в настоящем докладе как «абхазские власти» и «абхазские учреждения». Эти названия и использование в этом докладе таких терминов, как «конституция», «уголовный кодекс», «закон», «президент», «министр», «прокурор», «судья» и «договор» не подразумевают признания или какой-либо попытки легитимации этих нормативных актов, учреждений или должностей. Они используются здесь для упоминания конкретных документов или лиц.

Топонимы, используемые в докладе, приводятся в соответствии со стандартами международного использования. Единственным исключением, когда использование отличается от вариантов названий мест, существовавших до 1992 года, является Гальский район, границы которого абхазские власти изменили после того, как взяли Абхазию под свой *де-факто* контроль; сегодняшние границы района охватывают меньшую территорию, чем в довоенный период, вследствие того, что абхазские власти произвели административное объединение частей довоенного Гальского района с соседними Очамчирским и Ткварчельским районами.

Мнения, содержащиеся в этом докладе, принадлежат его авторам и основаны на исследовании ситуации с правами человека. Они не отражают официальной позиции ЕС или какого-либо иного международного органа или института.

Языком доклада является английский. Русский перевод является неофициальным. В случаях расхождений в тексте, авторитетной следует считать английскую версию доклада.

СОДЕРЖАНИЕ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ.....	8
I. ВВЕДЕНИЕ.....	14
II. АБХАЗСКИЕ ПРАВОВЫЕ РАМКИ И ПРОЦЕДУРЫ.....	16
Роль законов в вопросе соблюдения прав человека.....	16
Положения Конституции	16
Уголовный кодекс.....	18
Законодательная деятельность.....	21
Правоохранительные органы, прокуратура и судебная система	23
Пенитенциарная система.....	30
III. МЕХАНИЗМЫ МОНИТОРИНГА И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО МОНИТОРИНГУ.....	33
Омбудсмены и другие учреждения по независимой защите прав человека.....	33
Средства массовой информации и доступ к информации.....	35
Группы гражданского общества.....	39
IV. ОБРАЗОВАНИЕ, ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ, ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ЖЕНЩИНЫ И УЯЗВИМЫЕ ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ.....	43
Образование.....	43
Язык обучения.....	44
Имущественные вопросы.....	50
Здравоохранение.....	56
Женщины, дети, пожилые и лица с ограниченными возможностями.....	61
V. ЭТНИЧЕСКИЕ ГРУЗИНЫ, АРМЯНЕ, РУССКИЕ И ГРАЖДАНЕ ДРУГИХ СТРАН.....	67
Ключевые вопросы, касающиеся Гальского района.....	68
Другие этнические общины.....	69
Законы «О правовом положении иностранных граждан» и «О порядке выезда и въезда».....	71
VI. ДЕФИЦИТ ДОКУМЕНТАЦИИ В ГАЛИ И ЛИНИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ.....	77
Дефицит документации.....	77
Пересечение линии разделения конфликта.....	84
Задержания.....	91
Преступность.....	92
VII. ДОГОВОРЫ С РОССИЕЙ И ИХ ПОСЛЕДСТВИЯ.....	93
VIII. ГУМАНИТАРНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НЕУРЕГУЛИРОВАННОГО КОНФЛИКТА.....	96
Перемещенные лица.....	96
Пропавшие без вести.....	96
Передвижения, контакты и связь с внешним миром.....	97
Экономические и социальные проблемы.....	100
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ.....	103

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Целью данного исследования является оценка состояния прав человека в современной Абхазии. Политика конфликта неизбежно усложняет задачу изучения вопроса прав человека в ситуации, когда Тбилиси, Сухуми и Москва не могут достичь согласия по основополагающим аспектам конфликта. Одним из главных выводов нашего исследования является идея о том, что нерешенность конфликта негативно сказывается на правах человека как проживающего в Абхазии населения, так и вынужденных переселенцев.

Доклад носит нейтральный по отношению к вопросу статуса характер. Авторы не высказывают никакой позиции по поводу того, как должны решаться вопросы, лежащие в основе конфликта, и руководствуются исключительно необходимостью соблюдения прав человека. Соответственно, любые ссылки на абхазскую законодательную систему или ее представителей не подразумевают их признания.

Этот доклад опирается на углубленные исследования, проведенные на местах в 2016 году на протяжении шести поездок, составивших, в общей сложности, более 40 дней, а также на предварительный опыт и знания, с акцентом на ситуации непосредственно в самом регионе. В интервью приняли участие более 200 человек, представляющих все общины, а также лица, принимающие решения в Тбилиси, Сухуми и Москве. В Абхазии нам был предоставлен полный доступ во все места, в том числе, места лишения свободы.

При оценке ситуации с правами человека в любой части света крайне важно изучить существующее законодательное поле, которое устанавливает нормы в области защиты прав человека членов общества. Это касается и *де-факто* законодательств, которые не признаются международным сообществом. Авторы оценивают эти законы с точки зрения того, как они влияют на повседневную жизнь сегодняшнего населения Абхазии. Другой вопрос заключается в том, насколько эта официально провозглашенная защита прав человека осуществляется на практике.

В Абхазии сформирована институциональная система, имеющая отношение к защите прав человека. Существующее законодательство содержит положения о правах и свободах индивида, со ссылками на международные стандарты в области прав человека. Создан офис омбудсмана. Складывается впечатление, что общество довольно хорошо осведомлено о

важности соблюдения принципов прав человека, в том числе, благодаря активным усилиям организаций и групп гражданского общества.

Однако, ситуация с претворением этих принципов в жизнь довольно неоднозначна; в частности, ситуация в Гальском районе вызывает особую озабоченность из-за того, что многие проживающие там грузины продолжают чувствовать свою непричастность и испытывают глубокое разочарование. Тамошние собеседники описывают сложившуюся в районе ситуацию как неопределенную, аморфную и требующую безотлагательных мер по ее улучшению.

Ниже приведено краткое резюме основных наблюдений этого исследования:

Нормативная база и ее применение. Принципы прав человека, в целом, адекватно отражены в законодательстве Абхазии. Ссылки на международные стандарты подразумевают, что все жители Абхазии, согласно Конституции, могут рассчитывать на защиту своих прав человека. Одновременно, было очевидно, что парламентские законопроекты нуждаются в проведении более широких консультаций на местах; отдельные собеседники выражали озабоченность по поводу недостаточного профессионализма участников законотворческого процесса. По мнению как бывших, так и нынешних абхазских законодателей, процесс законотворчества в Абхазии носит подлинный характер, даже если сами нормативные документы нередко опираются на примеры из российского законодательства.

По мнению многих респондентов, нуждается в улучшении процесс исполнения утверждаемого законодательства. Даже когда процедуры четко определены законом, имеются случаи их несоблюдения или частичного исполнения. В отношении правоохранительных органов и судебной системы назывались такие проблемы как коррупция и необходимость обеспечения высоких профессиональных стандартов. Хотя оба института, в целом, считаются достаточно компетентными, респонденты приводили примеры коррупции, а также политического или кланового вмешательства. Одним из приоритетов является исполнение судебных решений; другим - повышение квалификации сотрудников правоохранительных органов в области прав человека.

Ситуация в местах заключения. Пенитенциарная система нуждается в новых и более гуманных местах содержания под стражей, что признается абхазскими властями, которые

планируют действовать в этом направлении. Пока необходимо принимать временные меры для улучшения условий содержания заключенных: важную роль в этом вопросе может сыграть омбудсмен, в то время как Международный Комитет Красного Креста тоже мог бы внести свой вклад, благодаря своему многолетнему независимому опыту в этой области.

Инструменты мониторинга. Омбудсмен, средства массовой информации и организации гражданского общества могут играть важную роль в мониторинге процессов исполнения законов. В ноябре 2016 года был назначен первый парламентский омбудсмен, в соответствии с законом, гарантирующим его независимость; важно, чтобы его офису были выделены адекватные ресурсы.

СМИ и гражданское общество. Средства массовой информации рассматриваются, в целом, как независимые, но с определенным уровнем политизации содержания. Законодательство о СМИ нуждается в обновлении, чтобы отразить растущее влияние электронных средств массовой информации. В телевизионном информационном пространстве доминируют российские телеканалы, но работают также два абхазских телеканала, которые освещают местные события. Частные абхазские газеты заявляют о все более жесткой конкуренции со стороны российских изданий, которые постепенно вытесняют их с рынка. Было принято законодательство о доступе к информации, но не ясно, насколько широко оно применяется.

В Абхазии много неправительственных групп, среди которых есть организации с высокой степенью активности. Они не сталкиваются с серьезными проблемами регистрации и другими ограничительными мерами контроля. Тем не менее, многие НПО сетовали на то, что на практике пространство для их деятельности в последние годы сокращается, в то время как, начиная с 2008 года, финансирование из внешних источников становится все менее доступным. Некоторые относятся к НПО с подозрением, и активисты гражданского общества приводили примеры общественного давления на них.

Право на образование. Есть проблемы в системе образования, которые отчасти объясняются недостаточными финансовыми и кадровыми ресурсами: необходимо наращивать потенциал на всех уровнях образовательной системы. Проблема языка обучения в Гали достигла критической точки и вызывает большие разногласия; на нее следует обратить срочное внимание. В целях обеспечения надлежащего качества образования, а также для сохранения культуры этнических грузинских детей в Абхазии, абхазские власти должны позаботиться о

том, чтобы любое внедрение русского в качестве языка обучения происходило постепенно, с частичным использованием и с уважением местных реалий и возможностей. Грузинский должен быть разрешен в качестве языка обучения в школах, где обучаются грузинские дети. Необходимо продолжать поддерживать развитие обучения на абхазском языке.

Право на собственность. Сложные вопросы прав человека касаются и прав собственности. Проблемы с имуществом во многих случаях проистекают из прошлой истории конфликта, но они усугубились после войны. Были нарушены имущественные права, а также право на жилье многих жителей. Большинство этнических грузин (за исключением вернувшихся в Гальский район) не смогли вернуться в свои дома, а их права на оставленную в Абхазии собственность нередко нарушаются. Существуют и примеры абхазов, чьи дома были разрушены во время войны, а также этнических русских или греков, которые не смогли восстановить свои имущественные права после возвращения. В действующем законодательстве разработан ряд правил для разрешения подобных вопросов. Права тех, кто покинул Абхазию во время войны, - по умолчанию – недостаточно защищены. В то же время было бы неправильно говорить о полном нарушении их прав на практике: абхазские суды неоднократно подтверждали законность имущественных прав грузинских или российских владельцев. Но такие судебные решения исполняются не всегда. Решать эти вопросы будет сложно, но необходимо.

Право на доступ к медицинскому обслуживанию. Сфера здравоохранения страдает от серьезной нехватки материальных и - в меньшей степени - людских ресурсов. Не хватает современного диагностического оборудования, особенно, за пределами Сухуми. Система здравоохранения не была реформирована; врачи указывают на острую необходимость в тренингах и курсах повышения квалификации. Согласно органам здравоохранения, самыми острыми проблемами в сфере общественного здравоохранения являются передаваемые через кровь/гемоконтактные инфекционные заболевания, а также рак, сердечно-сосудистые заболевания и диабет. Многие собеседники говорили о том, что в случае серьезных проблем со здоровьем они выезжают лечиться за пределы Абхазии. Некоторые едут в Тбилиси, где им предоставляется бесплатная медицинская помощь. В 2016 году в Абхазии был принят закон, предусматривающий полный запрет на аборт, что вызывает серьезную озабоченность у многих жителей.

Этнические и национальные общины. Наследие конфликта сказывается на межэтнических отношениях, хотя этот вопрос обсуждается редко. Абхазские собеседники говорили о чувстве

экзистенциальной уязвимости. Вернувшиеся в Абхазию этнические грузины говорили о своем ощущении того, что их лишили гражданских прав и не считают за равных. Многие этнические армяне и русские считают абхазское общество открытым и гостеприимным, хотя они также замечали, что в отдельных случаях абхазы оказываются "более равными перед законом, чем остальные".

Ситуация в Гали. Неопределенность положения вернувшихся в Абхазию после войны этнических грузин лежит в основе многих сегодняшних проблем в Гальском районе. Продолжаются политические дебаты о статусе этой категории людей, в том числе о том, какими политическими и гражданскими правами они должны обладать внутри Абхазии. Абхазское руководство, пришедшее к власти в 2014 году, в целом выступает за менее ориентированный на их интеграцию подход, чем его предшественники.

Закон «*О правовом положении иностранных граждан*» в настоящее время берется за основу при регламентации статуса гальского населения; поправки от декабря 2016 года предполагают выдачу им вида на жительство. Полноценное исполнение этого закона существенно скажется на их политических, социальных и экономических правах. Многие с обидой говорили о том, что они ощущают себя «*иностранцами в собственном доме*». Подход, основывающийся на соблюдении прав человека, подразумевает четкое и ясное определение их статуса внутри Абхазии, без какой-либо политизации, чтобы предотвратить любой вид дискриминации и гарантировать их статус, права собственности и свободу передвижения, равно как и все остальные права человека, в соответствии с международными стандартами.

Свобода передвижения является острой проблемой. Отсутствие документов у гальских жителей негативно сказывается на их возможности пересекать разделительную линию конфликта, что является одним из основополагающих аспектов проживания в Гали. Вернувшиеся после войны гальские жители должны быть обеспечены необходимыми документами, которые позволят им пересекать разделительную линию предсказуемым, прозрачным и удобным способом. Ни один из существующих пропускных пунктов не должен быть закрыт, наоборот, пропускные пункты в селах Набакеви и Отобая, закрытые в марте 2017 года, должны быть вновь открыты для всех, у кого возникает потребность в пересечении линии, и на случаи гуманитарной необходимости, особенно, для оказания срочной медицинской помощи и перехода школьников. Следует избегать дополнительного давления на местное население.

Отношения с Тбилиси и договоры с Российской Федерацией. Москва оказывает всеобъемлющую военную, политическую и экономическую поддержку Сухуми. Тбилиси рассматривает эти отношения как оккупацию, а Россию в качестве государства, в принципе осуществляющего контроль; Тбилиси принял «Закон об оккупированных территориях», в то время как Сухуми заявляет, что Москва является стратегическим партнером и гарантом безопасности. Взаимоотношения между Сухуми и Москвой значительно углубились после ее признания независимости Абхазии. Основа этого сотрудничества оформлена в ряде договоров по вопросам внешней политики, обороны, таможенного и пограничного контроля, работы правоохранительных органов, а также образования и социальной защиты.

Общее заключение. Нерешенность конфликта негативно сказывается на правах человека как проживающего в Абхазии населения, так и тех, кто оказался вынужденными переселенцами в ходе конфликта. Эта «человеческая цена» конфликта должна стать предметом серьезных обсуждений в рамках будущих попыток налаживания диалога и урегулирования конфликта. Некоторые проблемы в области прав человека могут быть рассмотрены и даже решены, не дожидаясь достижения всеобъемлющего политического соглашения. В этом контексте дальнейшие международные визиты в Абхазию по тематике прав человека послужат интересам всех сторон. Также рекомендуется поощрять предметный диалог с авторитетными независимыми экспертами в области прав человека.

I. ВВЕДЕНИЕ

Эта работа опирается на углубленные исследования, проведенные на местах в 2016 году на протяжении шести поездок в регион, составивших в общей сложности более 40 дней (предварительного визита в сентябре 2015 года и последующих пяти исследовательских поездок в мае, июне, сентябре, октябре и ноябре 2016 года); а также на всестороннее предварительное изучение контекста и собственный опыт и знания авторов, накопленные в ходе предыдущего участия в процессах урегулирования конфликтов и ситуации в области прав человека.

В ходе наших исследовательских поездок мы опросили более 200 человек, представляющих все стороны конфликта, иногда в формате небольших групп: в Тбилиси, Кутаиси и Зугдиди; в Сухуми, Дранде, Гаграх, Гали и селах Гальского района, Гудауте, Новом Афоне, Ткварчели; и в Москве.

Наши собеседники с грузинской стороны включали высшее политическое руководство Грузии в том числе, премьер-министра, спикера Парламента, министра иностранных дел и его заместителя, который также является руководителем грузинской группы участников Женевских международных дискуссий, государственного министра по вопросам примирения и гражданского равноправия, министра по делам вынужденно перемещенных с оккупированных территорий лиц, беженцев и расселению, министра юстиции, представителей абхазского правительства в изгнании, а также представителей различных отраслевых министерств и служб, включая Министерство внутренних дел и Службу государственной безопасности. Мы также встретились с омбудсменом и представителями гражданского общества, экспертами, преподавателями и родителями, с представителями сообщества ВПЛ из Абхазии.

В Сухуми мы встретились с представителями абхазского руководства: президентом, вице-спикерами и депутатами абхазского Парламента, с премьер-министром, министром иностранных дел, министром внутренних дел, заместителями министров юстиции, здравоохранения и образования, а также представителями правоохранительных органов, судебной системы, в том числе, заместителем председателя Верховного суда, омбудсменом, а также представителями гражданского общества Абхазии, включая НПО, родителей

школьников, экспертов и профессиональных работников: журналистов, врачей, учителей, а также представителей средств массовой информации.

В Москве мы встретились с госсекретарем / заместителем министра иностранных дел Российской Федерации, а также с независимыми экспертами и представителями абхазской диаспоры.

Мы также беседовали с дипломатами и представителями международных учреждений и организаций, как межправительственных, так и неправительственных.

Особое внимание уделялось встречам с представителями всех общин и с простыми людьми для того, чтобы оценить практические последствия ситуации нерешенного конфликта для их повседневной жизни, с особым акцентом на права человека. Нам было оказано позитивное содействие со стороны всех собеседников, в том числе, и со стороны представителей властей. В Абхазии мы получили полный доступ ко всем местам, которые хотели посетить, включая места содержания под стражей.

В главе II содержится обзор нынешних абхазских правовых рамок и процедур защиты правосудия. В главе III обсуждаются механизмы мониторинга. Глава IV анализирует права человека в области образования, вопросов собственности, здравоохранения и положения женщин и уязвимых групп, таких как пожилые люди и инвалиды. Глава V посвящена межэтническим проблемам, а также положению этнических абхазов, армян, русских и грузин в Абхазии. В главе VI анализируются вопросы, касающиеся Гальского района, населенного этническими грузинами. Глава VII рассматривает *договоры*, заключенные между Абхазией и Россией и их последствия. В главе VIII рассматриваются долгосрочные последствия конфликта.

Доклад предполагает его прочтение в качестве последовательного и целостного документа; отдельные главы следует рассматривать в контексте всего текста доклада.

II. АБХАЗСКИЕ ПРАВОВЫЕ РАМКИ И ПРОЦЕДУРЫ

Роль законов в вопросе соблюдения прав человека

Внимание к принципу верховенства закона имеет важное значение для защиты прав человека во всем мире. Крайне важно, чтобы законы по существу отражали высокие стандарты защиты этих прав. Кроме того, существует необходимость в существовании учреждений и согласованных процедур, которые гарантируют соблюдение этих правовых норм и их применение.

Поэтому оценка ситуации в области прав человека в Абхазии должна включать анализ действующего законодательства и судебной системы, независимо от того, признаны ли они в политическом плане международными субъектами или нет, а также вне зависимости от роли других игроков и политики, которую они проводят .

Тот факт, что Абхазия не может быть участником международных конвенций по правам человека, не мешает, тем не менее, местным действующим лицам ссылаться на эти стандарты и делать все возможное, чтобы обеспечить их реализацию.

Положения Конституции

Соблюдение прав и свобод человека упоминается в преамбуле к абхазской Конституции:

«Мы, народ Абхазии, осуществляя свое право на самоопределение, стремясь содействовать всеобщему благоденствию, внутреннему спокойствию, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, торжественно провозглашаем и устанавливаем Конституцию Республики Абхазия».

Конституция гласит, что «народом», которому правительство подотчетно, являются «граждане Республики Абхазия» (Статья 2). Хотя это достаточно типичная формулировка для такого вида конституционного лексикона, в данном конкретном контексте она вызывает **вопрос о том, могут ли люди, проживающие в Абхазии, но не признанные в качестве её граждан, так же рассчитывать на конституционную защиту своих прав человека.** Конституция была принята в

1994 году, до того, как произошла поляризация мнений по поводу гражданского статуса вернувшихся после войны жителей Гальского района (на самом деле, в законе «О гражданстве»¹ от 1993 года содержатся положения, касающиеся возможности приобретения гальскими жителями абхазского гражданства). С учетом сегодняшней поляризации подходов к этому вопросу и отсутствия четко определенного статуса гальских жителей, как описано в главе VI, разграничение граждан и не-граждан в последние годы приобрело чрезвычайно чувствительный характер.

В то же время Конституция также ссылается на международные стандарты в области прав человека (Глава 2), которые распространяются не только на граждан:

«Республика Абхазия признает и гарантирует права и свободы, закрепленные во Всеобщей Декларации прав человека, в Международных Пактах об экономических, социальных и культурных правах, о гражданских и политических правах, других общепризнанных международно-правовых актах» (Статья 11).

В следующей статье подчеркивается чрезвычайно важный аспект международных норм, а именно, что **равенство и отсутствие дискриминации должны быть защищены системой правосудия (Статья 12):**

«Основные права и свободы принадлежат человеку от рождения. Каждый человек рождается свободным. Все равны перед законом и судом независимо от расы, национальности, пола, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, идеологий и других обстоятельств.»

Статья 16 подчеркивает другие аспекты борьбы с дискриминацией: *«Каждый человек обладает правом свободы передвижения и выбора места жительства, тайны переписки и других сообщений».*

Остальные основные статьи этой главы Конституции отражают международные стандарты, такие как запрет на применение пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческого достоинство обращения или наказания; право на объединение, проведение

¹ Закон «О гражданстве» от 1993 года устанавливал возможность получения гражданства для тех, у кого по крайней мере один из прародителей родился в Абхазии.

мирных митингов, собраний, шествий и демонстраций; а также право на жилище, экономическую свободу и свободу труда, образование и отдых, медицинское обслуживание и социальное обеспечение. Формулировки этих положений указывают на то, что они должны применяться ко всем и каждому, кто живет в Абхазии.

Конституция также отражает позицию о статусе различных языков, что является вопросом политического значения: *«Государственный язык Республики Абхазия – абхазский. Русский язык наряду с абхазским признается языком государственных и других учреждений. Государство гарантирует всем этническим группам, проживающим в Абхазии, их право на свободное использование родного языка»* (Статья 6).

В заключительном параграфе подчеркивается уважение Конституцией демократии и отстаивание законов, защищающих права человека в Абхазии. В нем также отражены распространенные опасения относительно будущего политического статуса Абхазии, а также собственности на землю и другие природные ресурсы. Кроме того, в ней говорится о незаконности изменения статуса государственного языка, что еще раз отражает обеспокоенность по поводу сохранения идентичности в пострадавшей от конфликта среде:

«Конституция Республики Абхазия не может быть изменена или пересмотрена, если поправки или пересмотр Конституции Республики Абхазия предусматривают упразднение или ограничение прав и свобод человека и гражданина; ликвидацию независимости или нарушение территориальной целостности Республики Абхазия; направлены против принципа народовластия, разделения властей или на изменение государственной формы собственности на землю и другие природные ресурсы, а также статуса государственного языка Республики Абхазия».

Уголовный кодекс

Задачами Уголовного кодекса являются: охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений (Статья 2.1).

Для осуществления этих задач Кодекс устанавливает основания и принципы уголовной ответственности; определяет, какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями, и устанавливает виды наказаний и иные меры уголовно-правового характера за совершение преступлений (Статья 2.2).

Уголовным кодексом предусматривается, что *«лица, совершившие преступления, равны перед законом и подлежат уголовной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств»* (Статья 4).

Статьи 6 и 7 определяют принципы справедливости и гуманизма, а также гарантии справедливого, гуманного и достойного обращения с преступниками во время судебного преследования и вынесения приговора. Уголовной ответственности подлежит только вменяемое физическое лицо старше установленного законом возраста уголовной ответственности (Статья 18). В то время как Кодекс устанавливает такой возраст в шестнадцать лет на момент совершения преступления, поправки к Статье 19, принятые в 2009 году, представляют ряд исключений и случаев, в соответствии с которыми минимальный возраст наступления уголовной ответственности устанавливается в четырнадцать лет.

Смертная казнь

Несмотря на конституционный запрет на *«жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание»*, Уголовный кодекс допускает применение смертной казни в виде исключительной меры наказания (Статья 54).

Тем не менее, в 2007 году был принят специальный закон о наложении моратория на исполнение наказания в виде смертной казни в мирное время. Согласно полученным сведениям, приведение в исполнение смертных приговоров неофициально приостановлено с 1993 года. Эта политика была официально оформлена в 2007 году *«впредь до отмены смертной казни»*.

Полный запрет на применение смертной казни, распространяющийся также на периоды отсутствия мира, является очевидным заключением с точки зрения уважения права на

жизнь. Ни одна судебная система не защищена полностью от совершения ошибок. Ошибочный судебный приговор, приводящий к смертной казни подозреваемого, не может быть исправлен в случае последующего признания подсудимого невиновным.

Организованная преступность

Уголовный кодекс предусматривает суровые наказания за преступления, совершенные «преступными организациями». Наши собеседники в юридических и правоохранительных органах говорили о том, что применение классического понятия организованной преступности - т.е. серьезных преступлений, запланированных, скоординированных и осуществляемых преступными группами на постоянной основе - носит ограниченный характер в контексте Абхазии. По словам одного эксперта с 20-летним стажем следственной и судебной практики - даже в случаях формирования группы в связи с конкретным преступлением или вопросом – речь не идет о группах, организованных на постоянной основе.

Наряду с громкими делами, такими как покушение на бывшего президента Александра Анкваба или убийство российского дипломата в сентябре 2013 года, когда широко обсуждалось участие группы преступников, преследующих конкретный интерес, вызывали беспокойство случаи похищения людей с целью получения выкупа, особенно в годы после окончания военных действий. За исключением Гальского района, количество таких зарегистрированных похищений свелось практически к нулю в 2000-е годы, если не считать одного случая в 2011 году. По сообщениям, за последние два года произошло 4 случая похищений. В то же время продолжают вызывать озабоченность похищения людей в Гальском районе, о чем идет речь в главе VI.

Принципы соблюдения прав человека, в целом, находят позитивное отражение в конституционном законодательстве, Уголовном кодексе и некоторых специальных законах. Важно, чтобы все законы – как действующие, так и будущие – соответствовали этим принципам, а также четко оговаривали тот факт, что все проживающие в Абхазии люди облечены законным правом на соблюдение их прав человека. Нуждаются в дальнейшей доработке ссылки на международные стандарты прав человека, в том числе на «Конвенцию ООН о правах ребенка» и «Конвенцию о правах инвалидов». С особой важностью следует отнестись к формализации отмены смертной казни как в мирное, так и военное время.

Законодательная деятельность

Конституция Республики Абхазия устанавливает порядок утверждения и исполнения законов, в том числе путем гарантий того, что выборы в Парламент осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, посредством тайного голосования (Статья 37). Статья 38 определяет, что право занимать политические должности имеет только *«каждый гражданин Республики Абхазия, достигший 25 лет и обладающий избирательным правом»*.

По сложившемуся у авторов впечатлению, Парламент в Сухуми, состоящий из 35 депутатов, активно участвует в законотворческом процессе. Депутаты парламента могут выступать и выступают с законодательными инициативами. Право законодательной инициативы также принадлежит Президенту, Верховному суду и Генеральному прокурору (Статья 46 Конституции). Проекты законодательных актов, инициированные вне Парламента, как правило, отклоняются Парламентом или подвергаются существенным поправкам.

Некоторые из недавно принятых законов в значительной степени влияют на различные аспекты, касающиеся прав человека. Это особенно касается закона *"О правовом положении иностранных граждан"* и закона *"О порядке выезда из Республики Абхазия и въезда в Республику Абхазия"*, которые анализируются в главе V. Нынешний Парламент не имеет комитета по правам человека, но такой комитет существовал и осуществлял активную деятельность во время предыдущих созывов. Именно в это время были приняты важные законодательные акты, продвигающие повестку прав человека, например, закон *«Об обеспечении равных прав и возможностей для мужчин и женщин в Республике Абхазия»*.

Отдельные собеседники в Сухуми выразили озабоченность по поводу степени профессионализма в законотворческом процессе; они отмечали, что немногие депутаты Парламента имеют непосредственно связанный с законотворчеством опыт и что Парламенту необходимо развивать свой потенциал в этом отношении. С точки зрения некоторых собеседников, в последнее время было принято несколько законов спорного характера, а отдельные законы, как например, закон *«Об образовании»*, устарели.

Многие бывшие и нынешние законодатели и большинство экспертов, с которыми мы общались в Абхазии, подчеркивают, что, в целом, законодательный процесс там носит подлинный характер. Были предприняты попытки реформирования значительной части законодательства советского времени, хотя далеко не во всех сферах. Многие новые законы опираются на примеры российского законодательства, в некоторых случаях - весьма активно. Но и законодатели, и специалисты в области права приводили многочисленные примеры, когда были введены и сохранены существенные различия; а также примеры законов, которые идут гораздо дальше нынешнего законодательства Российской Федерации. Они приводят в пример принцип совокупности доказательств; современную практику обеспечения прозрачности и подотчетности, в том числе, предусмотренные законом аудио и видеозапись судебных заседаний; и специальное антидискриминационное законодательство, такое как закон «О гендерном равенстве».

Ряд наших собеседников говорили, что самой серьезной проблемой является правоприменение. Даже тогда, когда порядки четко определены законом, в некоторых случаях они не исполнялись или исполнялись частично, или использовался неформальный порядок.

Было принято решение о создании Конституционного суда к июню 2017 года. Цель состоит в том, чтобы способствовать более профессиональной проверке конституционности различных законодательных предложений и поправок. Одновременно с этой реформой Парламент принял решение об отмене существующего мандата Верховного суда на проведение этой деятельности. До тех пор пока не заработает Конституционный суд, принимать решения о конституционности законов и порядков, по мере необходимости, будет Парламент. Неудивительно, что эта временная мера была подвергнута критике.

Общественная палата

Общественная палата является еще одним важным органом в контексте законотворчества. Она состоит из 35 представителей гражданского общества, которые выдвигаются Президентом, местными администрациями, политическими партиями и общественными движениями. Она представляет собой интересную возможность для проведения консультаций вне Парламента. Одна из её целей состоит в том, чтобы содействовать участию

общественности и выработать рекомендации относительно законопроектов. Такие консультации уже проводились как по законодательным проектам, так и по вопросам, представляющим широкий общественный интерес. Многие собеседники подчеркивали, что Общественная палата пользуется серьезным авторитетом, отчасти, благодаря той роли, которую играет всеми уважаемая секретарь палаты. Высоко ценится тот факт, что палата предпринимала попытки найти сближение позиций по ряду расколовших общество вопросов. **Многообразие мнений и точек зрения принципиально важно для наиболее эффективного функционирования этого органа.**

Помимо обеспечения внедрения принципов прав человека во все законодательные документы, всесторонние общественные консультации по предлагаемым законопроектам представляют собой пример передовой практики и помогают избежать излишней политизации.

Правоохранительные органы, прокуратура и судебная система

Данный раздел представляет собой краткий обзор трех столпов системы правосудия; он завершается анализом пока еще не решенных вопросов и основных проблем и дилемм в этой области.

Правоохранительные органы

Учитывая, что Конституция Абхазии полностью признает *«Всеобщую декларацию прав человека»*, сотрудники правоохранительных органов Абхазии должны придерживаться принципов поведения, предписывающих гуманное выполнение задач различными правоохранительными учреждениями.

В целом, Конституция обязывает правоохранительные органы поддерживать высокие этические стандарты во время ареста и содержания под стражей. Статья 15 запрещает использование пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания. Согласно Статье 20, *«дом человека неприкосновенен. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающего в нем лица иначе как в случаях, установленных законом, или на основании судебного решения»*. Статья 23 устанавливает, что каждое задержанное лицо имеет право на помощь адвоката с момента задержания. В законе

«О здравоохранении» указывается, что *«лица, задержанные, заключенные под стражу, отбывающие наказание в местах лишения свободы либо подвергнутые административному аресту, имеют право на получение медицинской помощи, в том числе в необходимых случаях в учреждениях государственной системы здравоохранения»* (Статья 49.1).

У полиции, или милиции, имеется достаточный потенциал для расследования преступлений и поддержания законности и правопорядка. По мнению большинства опрошенных, полиция, в целом, является эффективным органом, но многие собеседники, представители разных профессий, говорили о том, что ее профессионализм и возможности нуждаются в дальнейшем развитии. В неофициальных беседах сотрудники МВД говорили об ограниченных ресурсах и о необходимости дальнейшего обучения и внедрения новых методов в работу полиции.

Многие также отмечали проблему коррупции, которую необходимо искоренять более решительным образом. Средняя зарплата полицейского составляет до \$500 в месяц в рублевом эквиваленте, чуть меньше средней зарплаты полицейского в России. Это достаточно низкий уровень, который порождает коррупцию. По словам одного бывшего сотрудника правоохранительных органов, коррупционная практика наиболее распространена среди сотрудников дорожной полиции и полиции в пенитенциарных структурах. Отдельные собеседники также приводили примеры политического или кланового вмешательства в деятельность полиции, особенно, когда подозреваемые были выходцами из известных абхазских семей. Один из собеседников, хорошо знакомый с системой управления, отметил, что служебные назначения, основанные на клановых связях, могут компрометировать компетентность сил полиции. Ряд серьезных уголовных дел в первой половине 2017 года обнажил проблему подотчетности в правоохранительных органах.

Собеседники из Гальского района, в целом, относятся к полиции гораздо более скептически. Местные жители говорят, что они не всегда чувствуют, что местная полиция по-настоящему защищает их интересы, и подчеркивают фактор коррупции. Около 50% штатов полиции в Гали укомплектовано этническими грузинами. Хотя за последние годы ситуация в области безопасности в Гали значительно улучшилась, преступность по-прежнему является проблемой, как описано в главе VI.

Прокуратура

Генеральный прокурор Республики Абхазия назначается на должность и освобождается от должности Парламентом, по представлению Президента. Остальные прокуроры назначаются Генеральным прокурором. Срок полномочий Генерального прокурора, а также городских и районных прокуроров, составляет пять лет.

На сегодняшний день в Абхазии работают около 100 прокуроров и следователей. Среди них довольно много женщин, особенно в следственных органах, и их число постоянно растет. Средняя зарплата прокурора составляет около \$400 в рублевом эквиваленте.

Один адвокат с опытом работы в органах прокуратуры рассказал о том, что на практике прокуратура, как правило, имеет слишком тесные связи с полицией. Новый законопроект, внесенный в Парламент в 2016 году, направлен на то, чтобы изменить эту ситуацию и сделать больший акцент на обязанности защищать права подозреваемых. Назначения на должность Генерального прокурора, по всей видимости, часто так же имеют тесные связи с полицией, что на практике нередко не дает обеспечить необходимую степень контроля за работой правоохранительных органов. Еще одной проблемой является высокий уровень ротации кадров между этими двумя учреждениями.

Судебная система

Принцип справедливого и беспристрастного судебного разбирательства зафиксирован в Конституции, согласно которой *«в Абхазии действует принцип презумпции невиновности. Обвиняемый считается невиновным, пока его вина не доказана и не установлена вступившим в законную силу судебным приговором. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность»* (Статья 22). Кроме того, каждое задержанное или заключенное под стражу лицо вправе пользоваться помощью адвоката *«с момента задержания или заключения под стражу»* (Статья 23). Слушания, как правило, открыты для публики во всех судах, за исключением случаев, установленных законом.

Судьи назначаются Парламентом по представлению Президента, после прохождения процедуры аттестации в Квалификационной коллегии судей, которую в настоящее время

возглавляет министр юстиции. К ее компетенциям также относится рассмотрение дел и жалоб в отношении судей. Судьи избираются сроком на 10 лет, с правом переизбрания. Судьи Конституционного суда избираются сроком на 15 лет, без права переизбрания.

В Абхазии насчитывается около 40 судей, чуть более 50% из них составляют женщины; пятеро судей не являются этническими абхазами. После недавней реформы средняя зарплата судьи составляет около \$1500 в рублевом эквиваленте. Такое значительное увеличение заработной платы была введено с целью пресечения коррупции в судах.

Принцип беспристрастности судей также требует отсутствия у них конфликта интересов: *«Судьи не могут занимать иную должность в органах государственной власти и органах местного самоуправления, заниматься предпринимательской или иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Судьи не могут принадлежать к политическим партиям»* (Статья 70 Конституции).

Многие собеседники отмечали, что, в целом, суды работают хорошо, однако, есть и примеры неэффективности и коррупции в судебной системе. Согласно одному опытному адвокату, большинство решений принимаются в соответствии с законом, хотя иногда они также учитывают «общий настрой в обществе», подразумевая, в первую очередь, этнический абхазский сегмент общества.

Закон *«О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок»* вступил в силу в январе 2017 года с целью предотвращения затягивания судебных разбирательств. Общее количество разбираемых судебных дел не столь значительно, но некоторые суды, по словам наших собеседников, не спешат с их рассмотрением, особенно, в наиболее чувствительных случаях. В законе будет установлен порядок подачи жалоб на судей и следователей, а также предусмотрена материальная и моральная компенсация апеллянтов.

В настоящее время завершается реконструкция старого здания Верховного суда, которое сильно пострадало во время войны; ожидается, что после ее завершения суд получит более адекватную материально-техническую базу для своей работы.

Реформы и нерешенные вопросы

Радикальная реформа судебной системы была предпринята в 2016 году. Именно эта реформа учредила Конституционный суд и изменила порядок назначения судей, предоставив им больше независимости от исполнительной власти. Она увеличила сроки судейских мандатов с пяти до десяти лет; были увеличены зарплаты судей с целью повышения их независимости и предотвращения коррупции. Многие собеседники назвали реформу позитивным шагом на пути устранения недостатков в судебной системе.

Отдельные собеседники с опытом работы в правоохранительных органах и прокуратуре объяснили, что в обществе продолжают дебатов о всеобъемлющей реформе полиции, прокуратуры и служб безопасности, а также о взаимодействии между ними. Власти, похоже, обещали провести такую реформу еще в 2014 году, но ее осуществление идет медленно: одной из проблем является финансирование; кроме того, по неофициальным сообщениям, структуры, которых могут коснуться эти реформы, не слишком заинтересованы в сокращении своих полномочий. Механизмы проведения расследований, судя по всему, являются наглядным примером бюрократического дублирования между различными ведомствами: следственная структура обширна, так как и в МВД, и в прокуратуре, и в Службе государственной безопасности имеются свои следователи. По сообщениям, обсуждались различные варианты повышения институциональной эффективности, но согласованное решение о том, как действовать дальше, пока не достигнуто.

Институт правосудия по делам несовершеннолетних отсутствует как таковой. Ряд собеседников были обеспокоены тем, что нынешний способ рассмотрения дел несовершеннолетних не обеспечивает их реабилитации. Многие понимают, что это является проблемой, даже если подобных дел не так много. В обществе почти не обсуждается вопрос о том, как работать с несовершеннолетними правонарушителями; в этой связи, решение о назначении омбудсмена по правам ребенка, возможно, также направлено на решение этой проблемы.

Помимо проблемы коррупции, о которой говорили отдельные собеседники, назывались следующие проблемы, которые явно ослабляют систему правосудия:

Система зиждется на структурах, выросших из советского наследия, без особого внешнего содействия в области профессиональной подготовки, наращивания потенциала, развития человеческого капитала или внедрения стандартов защиты прав человека в оперативную деятельность. Некоторые называли это проблемой *«советской инерции»*.

Не хватает ресурсов для укрепления защиты прав человека и культуры прав человека в учреждениях системы правосудия. Несмотря на продолжающееся сотрудничество между абхазскими органами правосудия и аналогичными структурами в Российской Федерации, которое планируется развивать и дальше, согласно *«Договору о союзничестве и стратегическом партнерстве»* от 2014 года, бывшие и нынешние представители этих учреждений отмечали слабость ресурсной базы. **Некоторые из них подчеркивали, что, несмотря на материальный и методологический дефицит, они, тем не менее, пытаются претворять в жизнь стандарты в области прав человека, хотя, конечно, все это нельзя сравнивать с возможностями тех коллег, которые прошли обучение в рамках систематических, целенаправленных и углубленных программ.**

Исполнение судебных решений является одним из главных нерешенных вопросов. По словам одного высокопоставленного представителя судебной системы, это приоритетная задача на предстоящий период. Принят закон *«Об исполнительном производстве»*, который должен был вступить в силу в январе 2017 года. Он учреждает функцию судебных исполнителей, отвечающих за надлежащее исполнение судебных решений (до сих пор суды могли использовать для этого *милицию*, но этот механизм не всегда был эффективен). Особенно тернистым вопросом являются судебные решения, касающиеся прав собственности, как обсуждается ниже в разделе о правах собственности.

Как полагают многие, именно судебная система испытывает давление со стороны общественной среды Абхазии, в которой наибольшим влиянием пользуются этнические абхазы и доминирует социальная структура, при которой главную роль играет чувство глубокой лояльности своей расширенной семье. В определенной степени это также касается прокуратуры и полиции. В ряде случаев это может негативно сказываться на индивидуальных правах и обязанностях и даже вступать в конфликт с подотчетностью этих органов

Борьба с коррупцией в судебных органах, прокуратуре и правоохранительных органах является первоочередной задачей. Кроме того, необходимо, чтобы работники этих структур

имели возможность повышать свою профессиональную подготовку и знания в области соблюдения прав человека. Также важно, чтобы эти органы комплектовались представителями разных этнических групп.

Инцидент в Хурче

19 мая 2016 года этнический грузин был застрелен в подконтрольном Тбилиси селе Хурча, вблизи разделительной линии. Пострадавший был грузинским ВПЛ, который пытался попасть в Абхазию. Согласно нашим собеседникам в Сухуми, абхазские власти предъявили предполагаемому виновнику – дежурившему в это время абхазскому пограничнику - обвинение в умышленном убийстве. В первой половине 2017 года грузинский суд заочно приговорил абхазского пограничника первоначально к 12, а позже к 14 годам лишения свободы.

Этот весьма серьезный, связанный с применением насилия, инцидент отличается от всех прошлых инцидентов вдоль линии разделения конфликта. С тех пор он обсуждается на встречах «Механизма по предотвращению и реагированию на инциденты в Гали», (МПРИ) который является форумом, созданным в рамках Женевских международных дискуссий с целью решения проблем безопасности на местах². МПРИ служит площадкой для обмена, в том числе, информацией и материалами, имеющими отношение к этому делу.

Абхазские правоохранительные органы и судебная система должны обеспечить торжество правосудия в данном вопросе. Вскоре после инцидента обвиняемый был сначала задержан, а затем освобожден, несмотря на то, что против него было возбуждено уголовное дело об умышленном убийстве. Позже он был помещен под домашний арест. Тем не менее, в мае 2017 года стало известно, что уголовное дело против него прекращено и он был выпущен на свободу.

Крайне важно, чтобы абхазские власти обеспечивали подотчетность и гарантировали принятие необходимых мер для надлежащего преследования по закону серьезных правонарушений. Данный инцидент нуждается в полном расследовании и привлечении виновных к ответственности. Политические препятствия, такие как официальный статус представленной

² Заседание 27 мая 2016 носило внеочередной характер в формате МПРИ. Это также была первая встреча Гальского механизма с весны 2012 года. Регулярные встречи в этом формате возобновились в начале июля и с тех пор проводятся ежемесячно.

доказательной документации или формы её представления, а также внутренние соображения политического характера, когда некоторые ветераны войны и пограничники в Абхазии настаивали на том, что обвиняемый выполнял свой долг, охраняя родину, должны быть отложены в сторону. В этой связи отдельные представители абхазских властей также напомнили нам о прошлых невыясненных случаях исчезновений или убийств в Гали, к которым, по их мнению, были причастны лица с грузинской стороны. **Без сомнения, все неразрешенные дела должны быть расследованы. Но они не могут служить оправданием для отказа в обеспечении подотчетности и справедливости в отношении убийства в Хурче.**

Пенитенциарная система

Мы посетили главную Драндскую тюрьму, где в это время содержалось 278 заключенных. Помимо этого, мы посетили следственный изолятор в Сухуми, в котором содержалось 42 человека и который на практике служит обычной тюрьмой для женщин и нескольких находящихся в заключении несовершеннолетних лиц.

Физический износ этих двух учреждений настолько велик, что он может привести к серьезным заболеваниям, в том числе психического характера, у тех, кто там содержится. Оба учреждения расположены в старых зданиях, находящихся в плачевном состоянии. Заключенные содержатся все вместе в тесных камерах, без каких-либо шансов на уединение. Возможности для учебы или работы минимальны. Такими же минимальными являются возможности для физических упражнений в сухумском учреждении; тюрьма в Дранде имеет большой двор который, по сообщениям, используется, особенно в теплое время года; тюремный персонал рассказал нам о том, что приветствует проведение заключенными как можно больше времени на открытом воздухе и рассматривает это как один из способов профилактики заболеваний. Настоящая реабилитация заключенных, тем не менее, отсутствует.

Чиновники, с которыми мы обсуждали эти недостатки, не пытались скрыть от нас существующих проблем. Наоборот, они высказывали глубокую озабоченность в связи с ситуацией и были удручены отсутствием необходимых материальных ресурсов.

В целом, все согласны с тем, что старые здания не подходят для использования в качестве мест содержания под стражей; работники пенитенциарной системы говорили о том, что

первоначально ни одно из них не предназначалось для долгосрочного использования в качестве тюрьмы. Учитывая объективно тяжелые условия содержания в этих местах и тот факт, что не существует никакой дифференциации условий для осужденных за совершение преступлений различной тяжести, была введена определенная система с целью сокращения количества дней под стражей, в соответствии с режимом содержания, установленным законом за совершенное преступление. Заключенные, приговоренные к «общему режиму», т.е. к менее тяжелым условиям содержания, на практике отбывают один день в тюрьме за каждые два дня приговора, что, в конечном итоге, вдвое сокращает их срок. Даже присужденные к «строгому режиму» пользуются определенным сокращением срока: ввиду суровости условий содержания, они отбывают четыре дня в тюрьме вместо каждых шести дней срока. Только заключенные, осужденные за особо тяжкие преступления, отбывают свой срок в соотношении один к одному: есть и такие примеры.

Мы заметили, что члены семьи имеют возможность посещать заключенных в Драндской тюрьме и что для таких визитов предоставляется достаточное время и разумная конфиденциальность. В обоих учреждениях предоставляются медицинские услуги определенного уровня, в то время как в случаях более тяжелых заболеваний заключенных приходится отправлять на лечение в больницы за их пределами; в этих случаях, в соответствующей больнице принимаются специальные меры. Некоторые собеседники ставили эти меры под сомнение. Во время нашего посещения в тюремной палате были госпитализированы 16 человек. Туберкулез продолжает оставаться проблемой в пенитенциарных учреждениях.

Принимая во внимание физический износ и плохие материальные условия в этих зданиях, был разработан план строительства новой тюрьмы, которая будет способствовать более гуманному обращению как с лицами, содержащимися под стражей до суда, так и с осужденными. По словам представителей абхазских пенитенциарных органов, строительство этого объекта, которое будет финансироваться Российской Федерацией, намечено завершить к концу 2017 года.

Строительство новых мест лишения свободы с более гуманными условиями содержания взамен существующих должно быть главным приоритетом властей. Но для нас было очевидно, что уже сейчас, не дожидаясь строительства нового здания, необходимо предпринять шаги для улучшения условий содержания всех тех, кто находится в местах

лишения свободы, в том числе путем обеспечения большего личного пространства для каждого из них. **Точно так же необходимо увеличить их доступ к свежему воздуху, упражнениям и конструктивным занятиям.** Существует необходимость экспертного мониторинга и консультаций для всей системы исполнения наказаний. МККК должен иметь возможность провести свою независимую гуманитарную экспертизу. Уполномоченный по правам человека (омбудсмен) подчеркнул, что будет уделять необходимое внимание положению лиц в местах лишения свободы; он посетил эти учреждения через несколько дней после своего назначения.

Помилование

Наказание за преступления может быть сокращено или смягчено. При президенте существует Комиссия по вопросам помилования, в которую могут обратиться заключенный, его адвокат или члены его семьи. Комиссия делает рекомендации, которые президент может принять или отклонить. Один хорошо знакомый с этим процессом собеседник заметил, что на практике комиссия и президент, как правило, стремятся найти однозначное решение в каждом случае, и добавил, что абхазские президенты не «особо щедры» на помилования.

Другой формой смягчения наказания является так называемое условно-досрочное освобождение, для получения которого пенитенциарное учреждение или адвокат заключенного могут обратиться в суд после фактического отбытия осужденным обязательной части срока, предусмотренной Уголовным кодексом, в случае, когда заключенный демонстрировал хорошее и конструктивное поведение, которое дает основания полагать, что он / она могут быть также реабилитированы вне тюрьмы. Если суд принимает решение о предоставлении этой формы сокращения срока тюремного заключения, то административный контроль далее осуществляет *милиция*. Также можно обратиться с просьбой изменения «режима» на менее строгий, что фактически означает сокращение тюремного срока. Один собеседник говорил, что такая возможность иногда плодит коррупцию.

III. МЕХАНИЗМЫ МОНИТОРИНГА И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО МОНИТОРИНГУ

Законы, в основу которых заложены права человека, имеют важное значение, но необходима и система мониторинга конкретного применения принципов и норм. Отсутствие их исполнения, как правило, подрывает общественное уважение к законодательству и судебной системе как таковой. Люди должны иметь возможность обращаться с жалобами и претендовать на объективное и содержательное рассмотрение волнующих их вопросов. Для этого необходимы официальные и независимые институты, такие как офисы специальных уполномоченных, или омбудсменов, а также свободные и независимые средства массовой информации и возможность доступа к правительственной информации. Предоставление пространства независимым организациям гражданского общества имеет принципиальное значение для создания демократической атмосферы, которая способствует всестороннему уважению прав человека.

Омбудсмены и другие учреждения по независимой защите прав человека

Закон «Об омбудсмене по правам человека» был принят в феврале 2016 года, а сама должность была занята в ноябре. Омбудсмен был назначен Парламентом сроком на пять лет, с возможностью продления на второй пятилетний срок (хотя одно и то же лицо не может занимать должность Уполномоченного более двух сроков подряд). Офис призван рассматривать жалобы от граждан и других лиц, проживающих на территории Абхазии.

Закон наделяет омбудсмена весомыми полномочиями, в том числе, возможностью самостоятельно распоряжаться согласованным бюджетом. Он может рассматривать жалобы на решения и действия любого государственного органа или органов местного самоуправления, за исключением жалоб на решения Парламента.

Внешнее вмешательство в деятельность омбудсмена и любые формы давления на него запрещаются законом. Это - важное уточнение, так как степень его влияния будет определяться степенью независимости его функции.

До принятия «Закона об омбудсмене» существовала должность Уполномоченного по правам человека, подчиняющегося непосредственно президенту. Она была менее эффективной и независимой, чем должность полноценного омбудсмента, и обладала ограниченными ресурсами, но она способствовала разработке закона, который положил начало должности омбудсмента.

В декабре 2015 года указом президента было также принято решение об учреждении должности Уполномоченного по правам ребенка. В его задачи входит рассмотрение жалоб и принятие соответствующих мер, а также вклад в координацию работы по правам ребенка между различными государственными органами. Уполномоченный назначается президентом на трехлетний срок. Он/а будет работать на добровольной основе.

Уполномоченный по правам ребенка еще не назначен, и, как представляется, в обществе пока нет достаточной информированности о задачах и роли этой конкретной должности. **Создается впечатление, что существует разрыв между «добровольным» подходом и потенциально существенными задачами этого офиса. Это может свидетельствовать о том, что для этого офиса предусмотрен довольно низкий уровень ресурсов. Кроме того, не ясно, какую роль офис будет играть в отношении таких проблем, как правосудие по делам несовершеннолетних, домашнее насилие или жестокое обращение с детьми и образование, в том числе, обучение детей с особыми потребностями.**

Во многих странах Европы озабоченность по поводу *дискриминации* в отношении различных групп людей привела к созданию специального независимого органа, в задачи которого входит борьба с негативной дискриминацией посредством рассмотрения жалоб, а также посредством принятия превентивных мер против такой практики. Эта работа, как правило, рассматривается в качестве важного дополнения к деятельности омбудсмента.

Абхазская Конституция гласит, что *«каждый человек обязан уважать права и свободы других людей»*. Однако в Абхазии не существует всеобъемлющего закона о борьбе с дискриминацией, в котором было бы уточнено, какие основания для различного подхода являются неприемлемыми; отсутствует также отдельный орган по борьбе с дискриминацией.

Тем не менее, гендерное равенство регулируется в законодательстве через закон «Об обеспечении равных прав и возможностей для мужчин и женщин». Его заявленной целью является устранение всех форм дискриминации по признаку пола.

Этот законодательный акт содержит несколько полезных положений по защите прав женщин, в том числе по вопросам занятости и дискриминации в заработной плате. В качестве средств защиты в законе упоминаются возможность подачи иска или обращения в Общественную палату. омбудсмен сможет также рассматривать те или иные дела в этой области по своей собственной инициативе.

Люди, занимающиеся защитой прав человека, приветствовали назначение омбудсмана. Его офису следует выделить соответствующие ресурсы, с постепенным увеличением по мере роста объемов его работы. Важно дальше развивать и функции омбудсмана по правам ребенка, с возможностью их включения в программу работы парламентского омбудсмана.

Средства массовой информации и доступ к информации

Традиционные средства массовой информации - пресса, радио и телевидение - играют важную роль в предоставлении обществу информации, в том числе политического характера. Если их деятельность свободна, независима и компетентна, они могут выступать в качестве важного элемента общественного контроля за эффективностью работы администрации и других источников власти. Это означает, что органы, созданные для регулирования средств массовой информации - в том числе те, что выдают лицензии на право вещания, свидетельства о регистрации и аккредитации журналистов - должны быть независимыми от правительства.

Другим важным аспектом при оценке информационного пространства в отношении демократических ценностей является наличие разнообразия, дающего возможность озвучивать разные мнения. Это, в свою очередь, касается вопросов финансирования и собственности средств массовой информации, а также наличия общественных средств массовой информации.

«Закон о средствах массовой информации» был принят еще в 2004 году. Ряд экспертов отметили, что закон, в основном, опирался на бывшие советские и российские законы о СМИ. Ведущий журналист подчеркнул, что **этот закон устарел, особенно с учетом быстро**

меняющейся медиа-среды и возрастающего значения электронных средств массовой информации, на которые закон не распространяется.

Правила выдачи и отзыва лицензий на вещание свидетельствуют о том, что решающее слово в этом вопросе принадлежит Министерству юстиции. Это само по себе не гарантирует надежной защиты независимости СМИ: по мнению одного ведущего журналиста, «систему, в которой директор государственного телевидения назначается правительством, необходимо изменить». СМИ могут обращаться к властям, различным учреждениям и общественным объединениям для аккредитации своих журналистов. Однако, журналисты могут быть лишены аккредитации, если они признаны виновными в клевете.

Клевета является преступлением согласно Уголовному кодексу (Статья 124); отдельная статья (Статья 300) предусматривает наказание за клевету в отношении судьи или иного правоохранительного должностного лица. *Закон «О средствах массовой информации»* носит более неопределенный характер: в одной статье утверждается, что не допускается распространение слухов под видом достоверных сообщений. Кроме того, запрещается использовать право журналиста на распространение информации с целью дискредитации гражданина или отдельных категорий граждан. Однако статья не дает четкого определения «слухов» и «дискредитации», что отрицательно сказывается на содержании некоторых ключевых ограничений в законе.

В телевизионном пространстве доминируют российские телеканалы, хотя Абхазская государственная телерадиокомпания является важным источником информации о местных событиях; она также транслирует программы на абхазском языке. Существует одна независимая телекомпания, «Абаза-ТВ», с вещанием по всей Абхазии. Грузинские телеканалы доступны только через спутник.

Многие в Абхазии гордятся довольно независимыми печатными средствами массовой информации, хотя существует распространенное мнение, что они не нейтральны в политическом смысле слова, а следовательно, освещение в печати абхазских внутренних вопросов, как правило, весьма поляризовано. Некоторые считают это большим плюсом, свидетельствующим о наличии свободы слова. Другие сожалеют о том, что на фоне политики отсутствует аналитика.

Местные газеты представлены официальной газетой «*Республика Абхазия*» (на русском языке, выходит три раза в неделю), и официальной еженедельной газетой «*Апсны*» (на абхазском); и частными еженедельными газетами «*Чегемская правда*», «*Нужная газета*», «*Эхо Абхазии*» и «*Новый день*». Российские газеты решительно продвинулись на абхазском информационном поле: существует, например, абхазское издание (на русском языке) российской газеты «*Комсомольская правда*». Абхазские газеты пользуются спросом для освещения внутренних абхазских вопросов.

Местные журналисты говорят о том, что им очень трудно конкурировать с хорошо финансируемыми и хорошо оформленными российскими газетами, учитывая малые размеры и неадекватное финансирование местных изданий. По словам одного редактора, разница в зарплате сотрудников российского агентства и местной газеты может быть семикратной. «*Комсомольская правда*» печатается в цвете и распространяется бесплатно, что оценивается местными газетами как недобросовестная конкуренция. Некоторые журналисты отмечали, что необходимо пересмотреть законодательство для создания одинаковых условий для местных средств массовой информации, которые нуждаются в экономической поддержке.

Государственное информационное агентство «*Апсныпресс*» предоставляет официальную информацию; профессиональную альтернативу ему составляет частное агентство «*Абхазия-Информ*». В Абхазии также активно работает российское государственное информационное агентство «*Sputnik*».

Участие журналистов в программах дальнейшего профессионального обучения поможет повысить их конкурентоспособность в быстро меняющемся мире современных средств массовой информации.

Пока мало сделано в плане поощрения системы эффективного саморегулирования средств массовой информации. Такая инициатива должна основываться на согласованном кодексе этики и механизме рассмотрения жалоб и ответных мер, например, с помощью независимого медиа-совета. В виду заметного места, которое занимают в медиа пространстве российские СМИ, местные журналисты боятся, что эта инициатива мало осуществима.

Социальные сети играют всё большую роль в Абхазии: в интернет-форумах и дискуссионных группах идут оживленные и нередко поляризованные дискуссии по вопросам,

представляющим общественный интерес. В Абхазии есть широкий и постоянно растущий доступ к Интернету. В то же время важно обеспечить баланс между свободой выражения и защитой личной неприкосновенности.

Доступ к информации

Демократия требует, чтобы общественность, включая средства массовой информации, имела доступ к соответствующей информации о решениях и других шагах наделенных полномочиями избранных и назначенных лиц. Прозрачность в этом контексте является важным аспектом содержательной дискуссии по политическим вопросам.

В Абхазии действует закон «О праве на доступ к информации». В первой статье закона говорится о том, что его целью является содействие *«осуществлению общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления»*.

В законе есть ссылка на закон «О государственной тайне» для определения случаев, на которые не распространяется свободный доступ. Обжаловать отказ в доступе к информации можно в самом органе или организации, но также через суд. Лицо, которому неправомерно отказано в доступе к информации или которому предоставлена искаженная, подложная или неполная информация, имеет право на возмещение ущерба.

В разговоре с нами юристы и эксперты отметили, что закон, в целом, соответствует требованиям, хотя и нуждается в некоторых разъяснениях (например, более четком определении термина «информация»). Поправки 2015 года, которые также позволяют юридическим лицам обращаться к властям для получения информации, рассматриваются как положительный шаг вперед. **Некоторые собеседники жаловались на то, что месячный срок для получения ответа является слишком долгим и что учреждения довольно неохотно предоставляют полную информацию.**

Более того, успешная реализация такого законодательного акта зависит от того, насколько хорошо он известен обществу в целом и насколько целесообразным представляется требовать доступ к информации и получать «разрешение» на такой доступ в контексте местной политической культуры. Представители абхазского гражданского общества

отмечают, что в этой области крайне необходимы качественные изменения. Интересным показателем, по словам одного эксперта по правовым вопросам, является тот факт, что лишь очень немногие учреждения имеют открытые для общественности веб-сайты, на которых подробно описывается их работа и поощряются здоровые дебаты по касающимся их вопросам. **Как представляется, закон активно используется НПО и СМИ, в то время как общая политическая культура носит все еще довольно закрытый характер.**

Защита свободы и разнообразия средств массовой информации имеют важное значение. Проблемы клеветы лучше всего решать через систему саморегулирования, которая должна быть разработана совместно с медиа-сообществом. Положительные правовые положения о доступе к информации нуждаются в подкреплении посредством формирования политической культуры подотчетности.

Группы гражданского общества

Группы и организации гражданского общества (ОГО) в Абхазии проявляют большую активность и публично отстаивают свои позиции. Некоторые из них начали свою деятельность в 1990-е годы в связи с проблемами и лишениями, связанными с войной, осуществляя гуманитарные проекты, работая с уязвимыми группами населения, детьми и пострадавшими от конфликта лицами. Благодаря этой практической работе и их взаимодействию с международными и региональными организациями, поддерживающими развитие гражданского общества и создание большего количества ОГО по всей Абхазии, они накопили богатый опыт и знания. Сегодня в Абхазии зарегистрировано несколько сотен неправительственных организаций (НПО), хотя не все работают активно³.

На протяжении многих лет НПО играли важную роль в продвижении плюрализма и прав человека, а также содействовали становлению подотчетных и представительных органов власти.

НПО осуществляют жизненно важные гуманитарные проекты и практическую работу с детьми, женщинами и профессиональными кадрами, например, с учителями. В некоторых случаях начатые НПО инициативы переросли в важные общественные институты: «Реабилитационный

³ Данные Министерства юстиции на 2011 год свидетельствуют о существовании более 600 НПО. Эксперты говорят о том, что активно работает гораздо меньшее количество, но точные данные установить трудно.

центр для детей с ограниченными возможностями», который первоначально был инициативой гражданского общества, превратился в финансируемое государством учреждение; то же самое верно и для «Дома-интерната для престарелых».

НПО эффективно осуществляют мониторинг: например, «Лига избирателей за честные выборы» была создана по инициативе местных НПО для наблюдения за президентскими выборами 2004 года. НПО также оказывают бесплатную юридическую помощь и сопровождение, в том числе, по сложным или спорным делам, включая имущественные вопросы. Кроме того, они играют важную роль в повышении осведомленности общественности о сложных социальных проблемах - от необходимости защиты прав человека, в том числе, в политически чувствительных контекстах, до вопросов безопасности дорожного движения.

Некоторые НПО стремятся привлечь внешних экспертов для осуществления реформ и модернизации Абхазии в различных областях, начиная с судебной системы и кончая пенитенциарной системой и системой образования. Но им также приходится преодолевать связанные со статусом ограничения.

Отдельные НПО принимают участие в инициативах-диалогах по урегулированию конфликта. Хотя сегодня в обществе существует весьма ограниченный спрос на подобного рода инициативы, эти НПО достигли глубокого понимания динамики конфликта и поддерживают прагматические контакты с коллегами по другую сторону конфликта, несмотря на разницу в политических взглядах

Некоторые представители общества относятся к НПО с подозрением, из-за их активного сотрудничества с зарубежными организациями или доступа к финансированию из внешних источников; существуют и примеры общественного давления на эти организации. Это отражает более общую, характерную для постсоветского пространства, тенденцию подозрительного отношения к НПО, особенно тем, кто финансируется из зарубежных источников. По сообщениям лидеров НПО, они все больше ощущают враждебность по отношению к либеральным ценностям, выразителям которых являются ОГО.

В целом, НПО не сообщали о проблемах с регистрацией или серьезных ограничительных мерах в отношении их деятельности, подобных тем, что наблюдаются во многих уголках

бывшего Советского Союза. Тем не менее, большинство активистов НПО отметили, что за последние годы пространство для их деятельности на практике значительно сузилось.

Хотя в Абхазии отсутствует ограничительное законодательства, направленное против НПО, некоторые из них высказывали озабоченность о возможном принятии аналога российского Закона «Об иностранных агентах». Общение с абхазскими собеседниками ранней осенью 2016 года показало, что на том этапе данный вариант активно не обсуждался государственными органами, хотя с тех пор отдельные российские СМИ призвали к необходимости усиления контроля за некоммерческими организациями и уже раздаются голоса в пользу принятия в Абхазии «закона об иностранных агентах». В одном из интервью в марте 2015 года абхазский президент Рауль Хаджимба заявил , что «в Абхазии нет некоммерческих организаций, которые бы попадали под категорию «иностранцев», и отметил позитивную роль этих организаций в развитии Абхазии. В декабре 2016 года он предложил выделять «государственное финансирование» на нужды НПО, но при этом подчеркнул, что это не означает введения более жесткого контроля за ними: «Если власти и государство не будут работать в этой сфере, появятся другие силы, которые займут эту свободную нишу и используют ее в совершенно иных целях [...] мы должны иметь представление о том, чем занимаются представители неправительственного сектора в нашем обществе, как им помочь, как создать новые возможности для того, чтобы НПО работали в интересах страны и государства [...]». Его комментарии вызвали озабоченность среди представителей гражданского общества и наблюдателей.

Финансирования из внешних источников становится все меньше, особенно, после признания Абхазии Российской Федерацией в 2008 году, и многие НПО жаловались, что стало труднее поддерживать их организации на плаву. Средства, выделяемые Российской Федерацией, кажется, в основном направлены на реализацию программ российско-абхазского сотрудничества. Сообщество НПО, в целом, достаточно разнородное и, в некоторых случаях, расколото по политическому признаку.

Большинство представителей гражданского общества Абхазии также высказывают обеспокоенность тем, что их роль активного и критически настроенного наблюдателя за внутренними процессами может повредить устремлениям Абхазии. Поэтому они, как правило, стараются оставлять свои критические замечания для обсуждений внутри Абхазии.

Вклад гражданского общества имеет решающее значение для создания условий, способствующих соблюдению прав человека. НПО в Абхазии играют решающую роль в формировании более зрелой политической культуры, которая способствует защите прав человека. Их деятельность нуждается в поддержке, особенно, в том, что касается прав человека, гуманитарных, образовательных и молодежных инициатив, а также повышения осведомленности (в том числе, по таким вопросам, как злоупотребление наркотиками, безопасность дорожного движения, окружающая среда) и трансформации конфликта. Эксперты НПО должны участвовать в разработке и реализации подходов для усиления защиты прав человека в работе правоохранительных органов.

IV. ОБРАЗОВАНИЕ, ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ, ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ЖЕНЩИНЫ И УЯЗВИМЫЕ ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ

В этом разделе рассматриваются вопросы в области образования и здравоохранения: вопросы прав собственности и вопросы, касающиеся женщин, детей, пожилых людей и людей с ограниченными возможностями.

Образование

Абхазская Конституция (Статья 19) гарантирует доступ всех детей к образованию и их право на получение образования. Тем не менее, со времени окончания конфликта в системе образования не было проведено всеобъемлющей реформы и, в целом, она до сих пор следует советской модели. Закон «Об образовании» давно устарел, а дискуссии о новом законе продолжаются, с весьма скромными результатами на сегодняшний день.⁴

Нехватка материальных и методологических ресурсов влияет на качество образования. Хотя ряд школ был отремонтирован благодаря внешней финансовой поддержке (в рамках Российской инвестиционной программы или, в меньших масштабах и с особым акцентом на ремонт индивидуальных классных помещений, за счет денег доноров из ЕС, ООН и других организаций), во многих случаях инфраструктура находится в плачевном состоянии. Школам, как правило, не хватает оборудования и учебно-методических пособий, хотя некоторые доноры сосредоточили свою помощь на предоставлении последних.

Часто упоминается тот факт, что уровень квалификации учителей представляет собой серьезную проблему. Время от времени учителя проходят педагогические тренинги, но они не носят систематического характера; иногда учителя выезжают на педагогические курсы в Россию.

⁴ Один депутат сообщил нам о том, что он работает над проектом закона об образовании, но что, скорее всего, для завершения этой работы придется ждать формирования нового Парламента после выборов весной 2017 года.

Родители, как правило, участвуют в оплате работы школы. Этот факт, наряду с затратами на учебники, поступающие, в основном, из Российской Федерации, ложится тяжелым финансовым бременем на семьи, особенно, многодетные.

Поддержка образовательного потенциала в абхазских школах на всех уровнях, включая педагогические тренинги и внедрение новых и интерактивных методологий, имеет важнейшее значение для улучшения доступа к качественному образованию. Оснащение школ современными учебными пособиями и техническими средствами, а также знакомство учителей с международным опытом будут еще одним полезным шагом в этом направлении.

Язык обучения

Учитывая важность языка для идентичности и ее сохранения, контекст конфликта и его исторические первопричины сказываются на образовании и на языке обучения. Абхазский язык пострадал от сталинских репрессий: в конце 1930-х годов было принято решение о переводе абхазской письменности на модифицированную грузинскую графическую основу (позже вернулись к прежнему алфавиту); в 1945-46 годах были закрыты школы с обучением на абхазском языке, а их учеников заставили перейти на грузинский язык, на котором они не обучались ранее и которым не пользовались в быту..

Сегодняшние руководители в Абхазии иногда вспоминают эти болезненные моменты из прошлого своих родителей, жертв советской репрессивной политики и социальной инженерии, которые абхазская историография представляет как попытку тогдашней советской Грузии ассимилировать абхазский этнос. Подавляющее большинство собеседников говорит о необходимости развития абхазского языка, и в Абхазии принят специальный закон о его защите. Абхазский - сложный язык, чья позиция в качестве языка общественного дискурса и распространенность среди населения сильно пострадали в результате политики сталинских времён и мощного влияния русского как государственного языка СССР и *языка межнационального общения* в советской Абхазии.

В соответствии с практикой советских времен. в Абхазии существуют национальные языковые школы. Официально в ведении Министерства образования есть абхазские, русские и

армянские школы, где обучение ведётся на этих языках.⁵ Русские и армянские школы следуют российской и армянской учебным программам соответственно. Абхазские учебные программы существуют только для школ с начальным образованием (с 1 по 4 класс); когда дети поступают в среднюю школу, они переходят на обучение на русском языке и по российским учебникам. Вне зависимости от учебных программ, во всех школах преподается абхазская история (в 10-11 классах, на русском языке).

Грузинские школы, которые начали работать после возвращения этнических грузин в Гальский район и в некоторые части Ткварчельского и Очамчирского районов, были переведены на русский язык в 1994 году, на основании устного решения органов образования. Исключение составляли школы в самой южной части Гальского района, так называемой «нижней зоне», расположенной непосредственно вдоль линии разделения, где обучение на практике велось на грузинском языке до середины 2015 года.

Абхазские, армянские и русские школы

Школы с преподаванием на абхазском языке добились больших успехов за последние полтора десятилетия, в том числе, благодаря постепенной разработке учебников и методических материалов по преподаванию абхазского языка. Тем не менее, работники системы образования, родители и эксперты ссылаются на необходимость дальнейшей разработки учебников и учебных пособий в целях облегчения преподавания.

Школы с преподаванием на армянском языке, которые в основном расположены в Гульрипшском, Очамчирском и Гагрском районах, являются удачным примером хорошо функционирующей модели многоязычного образования. Дети учатся на армянском языке, по армянским учебникам, но одновременно изучают русский язык, плюс абхазский в качестве государственного языка. Зачастую эти школы также лучше обеспечены ресурсами, благодаря поддержке представителей армянской диаспоры. Некоторые представители армянской общины говорят, что хотя для них важно, чтобы их дети изучали армянский язык, хорошее владение русским языком необходимо для того, чтобы иметь перспективы в Абхазии или России. Отдельные родители-армяне с самого начала выбирают для своих детей русские школы; наши армянские и абхазские собеседники отмечали растущий характер этой

⁵ По данным Министерства образования, в Абхазии работают 156 школ, из которых 59 - абхазские, 46 - русские, 25 - армянские, 15 - абхазско-русские и 11 школ в нижней зоне Гальского района (в которых обучение проходило на грузинском языке, но недавно было переведено на русский).

тенденции. Некоторые представители армянской общины обеспокоены тем, что армянские школы в дальнейшем будут утрачивать популярность, и призвали следовать модели двуязычного образования.

В русских школах обучение ведется по российской школьной программе, в соответствии с системой образования Российской Федерации..

Грузинский язык и обучение на грузинском языке

Грузинские школы функционировали в Абхазии не так, как, например, армянские школы. В Гальском и Ткварчельском районах школы с преподаванием на грузинском языке были официально переведены на русский язык в 1994 году. Грузинский язык преподавался в них как иностранный, или факультативный, предмет. В некоторых школах, особенно в Ткварчели, факультативный вариант был позже запрещен, но власти в Сухуми подчеркивают, что это было проявлением чрезмерного усердия при осуществлении политики, которая не носила жесткого характера.

В ряде этих школ учителя-этнические грузины продолжали неформально использовать грузинский язык для облегчения процесса обучения для плохо говоривших по-русски грузинских детей и учитывая большой интерес со стороны родителей, которые хотели, чтобы их дети всесторонне владели родным грузинским языком..

Все опрошенные родители и учителя в городе Гали и сёлах Гальского района говорили нам, что они считают грузинский язык родным для себя и своих детей и желают, чтобы их дети владели им в совершенстве. Многие из них также говорили, что хотят, чтобы их дети свободно говорили и на русском языке..

11 школ в селах нижней зоны Гальского района в течение многих лет были исключением. Обучение на грузинском языке, в соответствии с грузинскими учебными программами, продолжалось в этих школах без серьезных помех до лета 2015 года. Собеседник из нижней зоны Гальского района рассказал нам о том, что эти школы фактически не были интегрированы в абхазскую систему вплоть до 2005 года и начали выдавать первые абхазские дипломы только в 2007 году. Наши собеседники подчеркивали, что они чувствовали себя брошенными всеми на произвол судьбы: по их словам, грузинское правительство тоже не

помогало этим школам вплоть до начала 2000-х годов.

Хотя формально абхазская администрация не считала эти школы грузинскими, процесс обучения проходил в них полностью на грузинском языке и по грузинским учебникам. Учебники, особенно по таким предметам, как история и география, в которых отражаются нарративы конфликта, вызывали большое неприятие, и Сухуми стал настаивать на том, чтобы история Абхазии преподавалась в соответствии с абхазскими учебниками. Одновременно существовало понимание того, что вариантов в этой ситуации немного, учитывая то обстоятельство, что мало кто в нижней зоне владел русским языком, не говоря уже о способности преподавать на нем.

Ситуация в этих школах резко изменилась летом 2015 года, когда они были переведены на так называемую *«государственную целевую программу образования»*. В рамках подготовки к 2015-2016 учебному году глава администрации Гальского района заявил, что обучение в школах нижней зоны будет переведено на русский язык. Позже это подтвердил министр образования в своем выступлении на конференции учителей, сказав, что первый и второй классы будут переведены на русский язык, а позже глава администрации Гальского района отметил, что это будет касаться всех классов с первого по четвертый.

С сентября 2015 года обучение в первых четырех классах этих школ официально ведется на русском языке, причем планируется в течение нескольких лет постепенного отказаться от обучения на грузинском языке в средних школах. Уроки грузинского языка и грузинской литературы в этих школах продолжают: язык преподаётся, в основном, как иностранный, три часа в неделю.

Большинство учителей нижней зоны Гальского района не владеют русским языком свободно; некоторые из них не обладают даже базовым знанием русского языка, так как большинство получили квалификацию преподавателя на грузинском языке. В рамках подготовки к переходу на обучение на русском языке учителям предложили посещать три раза в неделю летние курсы русского языка в июле и августе 2015 года. Эти курсы оказались недостаточными для улучшения их русского языка до уровня, необходимого для эффективного преподавания, хотя были и исключения.

Сухумские власти утверждают, что гальским детям нужно изучать русский, и абхазский языки для того, чтобы интегрироваться в жизнь в Абхазии; представители высокого уровня также говорили о том, что дети должны учить грузинский язык и знать грузинскую литературу и культуру. Чиновник высокого уровня объяснил нам, что абхазские власти хотят, чтобы эти дети продолжили высшее образование и затем устроились на работу в Абхазии, а не на грузинской стороне линии разделения конфликта, куда в настоящее время отправляются продолжать свое образование большинство окончивших среднюю школу этнических грузин.

Тбилисские власти рассматривают это как политику, организованную с подачи России, с целью выдворения из Гали вернувшихся грузин или размывания их грузинской идентичности. Тбилисские власти отметили, что к концу учебного 2015-2016 года около 60 детей перешли учиться в школы Зугдиди, где они могут обучаться на грузинском языке. Некоторые родители и директора школ нижней зоны Гальского района подтвердили несколько таких случаев перевода детей, даже если это означало разлучение семей.⁶

На практике, сегодня в нижней зоне Гальского района у детей существует много проблем с обучением, и грузинский язык часто используется в дополнение к русскому при объяснении основных предметов ученикам, которые, в противном случае, не справляются с программой. Сложнее всего приходится тем, кто начал посещать школу на грузинском языке. Один директор школы сказал, что его учащиеся в пятом классе не могли усвоить продолжение темы, в которой они очень хорошо разбирались ещё год назад. Согласно родителям и учителям в сёлах нижней зоны Гальского района, все дети там испытывают трудности в обучении и сильный стресс.

В прошлом году учителя также выразили озабоченность по поводу проверок соблюдения правил, проводимых представителями гальской администрации, а в некоторых случаях, представителями правоохранительных органов (в одном случае, школьные учителя привели пример визита представителей прокуратуры). Отдельные проверки довольно сильно напугали детей.. Учителя привели случаи, когда обыскивали школьные портфели, чтобы проверить, нет ли в них грузинских учебников. Однако, учителя так же говорили нам о том, что некоторые представители гальской администрации поняли, что подобный переход нереалистичен, и

⁶ Директора также приводили случаи переезда родителей в Гали буквально накануне окончания детьми средней школы; срок обязательного школьного образования в Гали на один год короче, чем на грузинской стороне. Гальским школьникам также предоставляется ряд грузинских социальных грантов.

закрывали глаза на использование время от времени грузинского или мингрельского языков в классах.

«Конвенция о правах ребенка» подчеркивает, что образование должно быть направлено на развитие личности, талантов и умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме. Таким образом, она предусматривает, что каждый ребенок имеет право на получение качественного образования. Если образование осуществляется на языке, не доступном для детей и учителей, качество не может быть гарантировано. Многие родители и педагоги, с которыми мы беседовали, выражали озабоченность по поводу потерянного, полу-образованного поколения, которое вырастет между двумя языками, ни освоив полностью ни одного из них.

Передовая международная практика (в соответствии с рекомендациями Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств) также рекомендует, чтобы родители имели право выбора языка обучения для своих детей. Все наши собеседники в нижней зоне Гальского района говорили, что они выбирают грузинский в качестве языка обучения для своих детей. Гальские возвращенцы, в основном, говорят дома на мингрельском, который входит в картвельскую языковую семью наряду с грузинским, сванским и лазским, но не имеет кодифицированной письменной формы.

Ни один из наших собеседников среди этнических грузин в Гали не рассматривал русский язык в качестве подходящего варианта для языка обучения. Большинство родителей - этнических грузин отмечали, что они будут рады, если их дети смогут говорить по-русски, но такой процесс обучения русскому языку должен носить постепенный характер и уважать право детей на обучение на своем родном языке.

Модель многоязычного образования поможет обеспечить непрерывность и более глубокое освоение детьми их родного языка, предоставляя в то же время возможность хорошего владения другими языками. При такой системе русский и абхазский языки будут преподаваться во всех школах, параллельно с преподаванием армянского и грузинского языков в школах для армянских и грузинских детей. Языком обучения в течение первых нескольких лет во всех случаях должен быть родной язык; другие языки могут вводиться параллельно, в потенциале, с преподаванием на них ряда неязыковых предметов, при условии наличия учителей с надлежащей подготовкой.

Ситуация в гальских школах требует неотложного внимания. В целях обеспечения надлежащего качества образования, а также сохранения культуры для детей этнических грузин в Абхазии, а также уважения выбора их родителями языка обучения, любое введение русского языка в качестве языка обучения должно осуществляться постепенно, частично и с уважением местных реалий и возможностей. Грузинский язык должен быть разрешен в качестве языка обучения в школах, где учатся грузинские дети.

Имущественные вопросы

Имущественные вопросы и права собственности относятся к числу наиболее чувствительных проблем в сегодняшней Абхазии. Права собственности перемещенных из Абхазии этнических грузин, представляют собой один из ключевых вопросов, которые необходимо будет решать в рамках всеобъемлющего урегулирования конфликта.

До войны жилье было либо в частной, либо в государственной собственности, а физические лица имели права на проживание. Частная собственность на землю отсутствовала.

Война 1992-1993 годов привела к значительному перемещению населения: количество перемещенных в результате конфликта этнических грузин сегодня оспаривается, но по самым консервативным подсчетам, составляет приблизительно 200 000; по другим подсчетам, эта цифра выше⁷; приблизительно 45 000 – 55 000 из них с тех пор вернулись, преимущественно, в Гальский район.⁸ Большое количество русских, армян, греков и украинцев покинули Абхазию в результате конфликта. Некоторые из них вернулись сразу после войны, другие не торопились возвращаться и приехали обратно позже, будь то после 1999 года, когда Абхазия в одностороннем порядке провозгласила независимость, или после 2008 года, после признания Абхазии Российской Федерацией и резкого скачка цен на недвижимость. Некоторые предпочли не возвращаться совсем.

⁷ Согласно всесоюзной переписи населения 1989 года, довоенное население Абхазии составляло 525 061 человека, из них 45,7 процента (более 239 000) были этнические грузины, 17,8 процента – абхазы, 14,6 процента – армяне, 14,3 процента – русские, 2,8 процента – греки, 2,2 процента - украинцы, а также осетины и евреи. «Национальное построение народов СССР согласно результатам всесоюзной переписи 1989 года», Москва: «Финансы и статистика», 1991.

⁸ В апреле 1994 года в Москве были приняты «Заявление по мерам политического урегулирования грузино-абхазского конфликта» и «Четырехстороннее соглашение о добровольном возвращении беженцев и перемещенных лиц»; соглашение подписали абхазская и грузинская стороны, Российская Федерация и УВКБ ООН.

Во время конфликта пострадали имущественные права и права на жилье многих жителей Абхазии: в результате боевых действий были разрушены дома, принадлежавшие людям всех национальностей. Наибольшее количество разрушенных домов было зарегистрировано в Сухумском и Очамчирском районах. Эскалация в Гали в 1998 году также привела к разрушению домов, особенно, в сёлах нижней зоны.

По окончании вооруженного конфликта начался бурный, неоднозначный и нерегулируемый процесс произвольного приобретения имущества. Многие абхазы забирали собственность, оставленную этническими грузинами и представителями других национальностей. В то время как некоторые селились в пустующих домах из-за того, что их собственное жилье было разрушено, другие захватывали пустующую недвижимость ради материальной выгоды. Дома занимали командиры, завоевавшие особое уважение в ходе боевых действий, или просто те, кто пришел первым и не побоялся занять или претендовать на то, что пустовало. В послевоенной суете имело место мародерство. Один из бывших лидеров вспоминал эти события как процесс, который было невозможно контролировать, при котором нарушались права и за который, по мнению некоторых в обществе сегодня, придется дать ответ в будущем.

В процессе были нарушены имущественные и жилищные права многих людей. Этнические грузины (за исключением тех, кто вернулся в Гали) по-прежнему лишены права на возвращение и, в большинстве случаев, права на собственность, которую они оставили позади. Этнические абхазы, чьи дома были разрушены в результате боевых действий, нуждались в крыше над головой, но, занимая дома других людей, они нарушали права их владельцев, которых война заставила покинуть Абхазию. Люди, захватившие пустовавшие квартиры в целях получения материальной выгоды, являются явными правонарушителями, но их дети, живущие в полученном в результате жилье, сегодня могут претендовать на то, что они приобрели право на проживание в месте, которое стало их родным домом.

Во время неофициальных бесед многие в Абхазии говорили нам о том, что имущественные вопросы являются примером тяжелого наследия конфликта, которое обществу надо будет осмыслить и разобраться в будущем.

Главным предметом озабоченности Тбилиси является тот факт, что нарушения имущественных прав перемещенных из Абхазии этнических грузин, могут быть закреплены в будущем. Более

того, Тбилиси рассматривает любые имущественные сделки в Абхазии как принципиально незаконные и нелегитимные и считает их нарушением закона Грузии «Об оккупированных территориях»⁹.

Абхазская нормативно-правовая база, касающаяся имущественных прав

Абхазские правила для решения этих сложных вопросов собственности подробно изложены в «Гражданском кодексе».

«Гражданский кодекс» 2008 года устанавливает подход к упорядочению вопросов собственности в современной Абхазии посредством разработки следующих понятий: а) бесхозяйные недвижимые вещи; б) имущество, подлежащее приобретательной давности, т.е. приобретение свидетельства или права собственности на имущество путем непрерывного и бесспорного владения в течение установленного срока. Он также определяет процесс рассмотрения претензий на имущество, которое относится к одной из этих двух категорий.

Что касается бесхозяйного имущества: как только установлено, что в нём никто не жил в течение десяти лет, местная администрация (как правило, муниципальная), регистрирует имущество как таковое. Затем, муниципалитет определяет в соответствии со списком ожидания, кому будет дано право в нем жить и его использовать. Для того, чтобы приобрести право собственности на имущество, пользователь должен купить собственность у администрации.

Что касается приобретательной давности: отдельные лица могут приобрести свидетельство или право собственности на имущество путем непрерывного и бесспорного владения им в течение десяти лет. Если первоначальные владельцы выдвигают претензии на собственность, поддерживают связь или требуют компенсацию, тогда никаких оснований для приобретательной давности нет. Процесс приобретательной давности обеспечивает заявителя немедленными и полными правами собственности, и никакой оплаты для этого не требуется. Приобретение имущества через процесс приобретательной давности гораздо более распространено, нежели приобретение, связанное с бесхозяйным имуществом.

⁹ Опрос ВПЛ, проведенный в 2011 году, показал, что у ВПЛ, проживающих по контролируемую Тбилиси сторону конфликта, имеется какая-то информация об их собственности в Абхазии: около 50% заявили о том, что их имущество было уничтожено или разрушено; еще 25% сказали, что в их домах проживают чужие люди, как правило, без их согласия. «Перемещение в Грузии: отношения ВПЛ к конфликту, возвращению и правосудию», Conciliation Resources, April 2011.

Оба эти процесса являются частью одностороннего подхода к вопросам собственности, которые являются одним из элементов многослойного наследия конфликта. При таком подходе, права тех, кто покинул Абхазию во время войны - по умолчанию - не достаточно защищены. В то же время, на практике ситуация не является вопиющим нарушением этих прав: имели место многочисленные случаи, особенно во времена правления президента Сергея Багапша, когда абхазские суды отстаивали право собственности грузинских владельцев. Это были непопулярные решения, и в адрес Багапша звучало немало критики, которая была одним из элементов в сложной палитре местной политической жизни. Отдельной проблемой, однако, является тот факт, что судебные решения, которые подтверждают права собственности других этнических групп, нежели абхазов, часто не выполняются.

До вступления в силу «Гражданского кодекса» 2008 года вопрос регулировался постановлением Парламента от 1994 года, которое также вводило понятие бесхозяйного имущества. Еще в 1993 году были приняты, хотя и не законодательно, так называемые временные приказы, которые должны были помочь руководству Абхазии решать имущественные вопросы. Это также давало возможность фиксировать постоянно меняющуюся ситуацию, когда отдельные семьи пытались зарегистрировать несколько «занятых» ими имущественных объектов под именами разных членов семьи.

До сих пор существуют заброшенные дома, которые нигде не «зарегистрированы», и много «занятых» зданий или зданий, на которые «предъявлена претензия», но которые никто не использует. Их точное количество не известно. В то же время, цены на недвижимость высокие. Молодежь в Сухуми жалуется на то, что молодые семьи не имеют возможности приобрести квартиры. Несколько молодых людей заняли неиспользуемые квартиры в 2015 году, что заставило власти обеспечить ряд молодых семей жильем в здании, которое первоначально предназначалось для беженцев из Сирии.

Абхазские эксперты сказали нам, что общество не особенно заинтересовано в проведении более широкой инвентаризации, поскольку многие приобрели дома без официального оформления. Другие, как сообщил нам собеседник, разбирающийся в юридических вопросах, возможно, приобрели три или четыре объекта недвижимости, а затем их продали, также без официального оформления. Он добавил, что это будет серьезной проблемой для Абхазии в будущем.

Эксклюзивное право абхазских граждан на покупку

«Гражданский кодекс» также предусматривает, что только абхазские граждане могут приобретать имущество в Абхазии. Этот вопрос имеет серьезные последствия.

Некоторые из тех, кто уехал и не вернулся после войны, выразили заинтересованность в восстановлении своих прав собственности; среди них есть греки и русские с корнями в Абхазии. Некоторые из них добились восстановления своих прав через суд, но нам было неофициально сказано рядом лиц, что это особенно хорошо удавалось тем, кто имел связи с влиятельными абхазами. В других случаях в ход пошли ограничения, предусмотренные Законом «О гражданстве»: некоторым из вернувшихся после 1999 года не удалось восстановить свое гражданство, а вместе с ним и право собственности. Так, например, по словам одного абхазского эксперта по правовым вопросам, русский или грек, который родился и вырос в Сухуми, но не жил в Абхазии в течение, как минимум, пяти лет до принятия «Акта о государственной независимости Абхазии» в 1999 году, может унаследовать дом своих родителей, но не может продать его по причине отсутствия у него абхазского гражданства.

В последнее десятилетие также были случаи, когда старики, в особенности, этнические русские, без каких-либо семейных связей в Абхазии, подвергались давлению со стороны лиц, заинтересованных в их домах. Один эксперт упомянул единичные случаи неформального, но очень сильного давления на пожилых русских женщин, в результате которого те решили уехать, бросив свое имущество.

Ряд таких неоднозначных имущественных споров рассматривался в суде, и по некоторым из них были вынесены решения в пользу прежних владельцев. Но не все судебные решения исполняются должным образом.

Абхазо-российские имущественные дилеммы

В дополнение к спорным случаям, касающимся жилья русских из Абхазии, вопрос собственности также является предметом политических дискуссий между Абхазией и Москвой, учитывая значительный интерес россиян, не имеющих корней в Абхазии, в возможности приобретения там частной собственности,.

Абхазское руководство, под значительным давлением общественности, сопротивляется предоставлению возможности приобретения недвижимости в Абхазии не-абхазским гражданам. В результате россияне не могут приобретать права собственности на частное жилье. Российская сторона утверждает, что поскольку абхазы могут иметь российское гражданство, должна быть возможность применить принцип взаимности. Абхазское общество по этому вопросу разделено. Многие опасаются, что, в конечном счете, это ослабит их собственные позиции в Абхазии, а если россиянам будет предоставлена возможность получения абхазского гражданства, это может привести к потере контроля над политическим курсом Абхазии.

На практике, однако, имеют место многочисленные примеры покупок недвижимости в Абхазии россиянами путем заключения неформальной сделки с местными жителями, которые оформляют свидетельство о собственности на свое имя. **Абхазские эксперты и юристы привели много примеров, когда такие неформальные договоренности не выполнялись, и российские покупатели становились жертвами манипуляций.**

В 2011 году была создана Двусторонняя комиссия для решения спорных случаев всех видов. Комиссия рассмотрела различные имущественные дела и вынесла решение о предоставлении компенсации ряду этнических русских из Абхазии, в частности, в тех случаях, когда были восстановлены их первоначальные права собственности, но соответствующие решения суда не были исполнены. Для предоставления компенсационных квартир были использованы два высотных здания в Сухуми. По сообщению российских и абхазских источников жертвам неформальных сделок было также предоставлено несколько компенсационных квартир в Российской Федерации.

Россияне фактически имеют возможность приобретать коммерческую недвижимость в Абхазии, если там зарегистрировано их юридическое лицо. Юридическое лицо имеет право арендовать землю, и если оно строит дом на этой земле, последний становится собственностью юридического лица.

Связанные с имуществом проблемы во многих случаях проистекают из конфликта, но все больше усугубляются с течением времени. Их решение будет сложным и многоуровневым процессом, но решать их необходимо. Имущественные права перемещенных из Абхазии

грузин потребуют рассмотрения в рамках всеобъемлющего урегулирования конфликта. Все имущественные права грузин, проживающих сегодня в Абхазии, должны быть подтверждены и незамедлительно обеспечены.

Необходимо обеспечить неукоснительное исполнение судебных решений по вопросам собственности. Любое неправомерное давление на лиц, не являющихся этническими абхазами, в отношении прав собственности и прав на жилье должно быть прекращено, а виновные, при необходимости, должны быть привлечены к ответственности. Начало процесса инвентаризации может стать первым важным шагом на пути подготовки необходимых положений о защите прав собственности.

Здравоохранение

Конституция гарантирует каждому человеку право на медицинское обслуживание (Статья 19). «Закон о здравоохранении», принятый в январе 2016 года, стал результатом долгих обсуждений реформы сектора здравоохранения.

Сфера здравоохранения страдает от серьезной нехватки материальных и, в меньшей степени, людских ресурсов. Больницы и клиники прошли определенную реконструкцию в период после окончания войны 1992-1993 годов, благодаря «*Российской инвестиционной программе*» и – в меньшем масштабе – международной помощи, осуществляемой, в основном, структурами ООН, часто при финансовой поддержке ЕС. Многие больницы и медицинских учреждения по-прежнему работают в изношенных, обветшалых помещениях.

Не хватает современного диагностического оборудования, особенно, за пределами Сухуми. Наши собеседники приводили пример Сухумской детской больницы, которая испытывает острую нехватку оборудования. Однако, сегодня больницы уже оснащены отдельными видами ключевого оборудования, которое отсутствовало на протяжении большей части последних двух десятилетий, в основном, благодаря финансированию в рамках «*Российской инвестиционной программы*». Два года назад был установлен магнитно-резонансный томограф; несколькими годами ранее поставлено оборудование для компьютерной томографии и диализа; в одной частной клинике работает маммограф. Это расширяет возможности диагностики, особенно, при острых заболеваниях. Тем не менее, возможности для лечения более тяжелых заболеваний по-прежнему довольно ограничены; да и подход с

акцентом на профилактику заболеваний еще предстоит внедрять в местную медицинскую практику. Лаборатории обладают ограниченными возможностями, и лабораторные анализы, как правило, отправляются в Сочи; в результате местные учреждения здравоохранения не могут быстро реагировать на ситуацию, например, в случае острых инфекций.

Не было проведено реформы системы здравоохранения, и врачи часто испытывают трудности, вызванные как нехваткой имеющихся ресурсов, так и низкими зарплатами. Врачи, получившие образование в советское время или обучавшиеся в России, указывают на острую необходимость курсов повышения квалификации и жалуются на отсутствие доступа к новым методологиям и медицинским протоколам диагностики и лечения. Несколько врачей привели примеры чрезвычайно полезных разовых специализированных тренингов, предоставленных Российской Федерацией, и выразили заинтересованность в других возможностях повышения профессиональной квалификации, в том числе, и за пределами России.

Органы здравоохранения называют передаваемые через кровь инфекционные заболевания, а также рак, сердечно-сосудистые заболевания и диабет, в числе самых острых проблем, стоящих перед общественным здравоохранением. Передаваемые через кровь заболевания включают в себя ВИЧ и гепатит С и часто связаны с употреблением наркотиков. Нерешенной проблемой остается туберкулез; его, в частности, не удалось искоренить в местах лишения свободы, хотя такие программы по борьбе с туберкулезом существуют и работают.

В Абхазии нет систем медицинского страхования, и власти говорят, что их создание не представляется реалистичным, учитывая численность населения и его ограниченные финансовые возможности. Доступ к медицинскому обслуживанию, таким образом, ограничивается и материальными обстоятельствами.

Значительное число наших собеседников говорили, что в случае серьезных проблем со здоровьем, они предпочитают обращаться за медицинской помощью за пределами Абхазии, если они могут себе это позволить. Многие едут в Россию, но сама поездка и медицинское обслуживание стоят дорого, и многим это не по карману. Кое-кто ездит на контролируемую Тбилиси территорию, где медицинская помощь предоставляется бесплатно

жителям Абхазии (и Южной Осетии).¹⁰ По сообщениям Тбилиси, за прошедший год свыше 1000 пациентов из Абхазии обратились за помощью на территории, контролируемой грузинскими властями.¹¹

Отдельные собеседники говорили, что в абхазском обществе есть негласное понимание этой вынужденной меры как единственного выхода в тяжелых случаях. Получившие такую помощь по возвращении говорили о хорошем лечении и любезном отношении к себе, но многие в Абхазии отмечают, что они рассматривают эту возможность только в отсутствие каких-либо других вариантов. Тем не менее, специалисты в области наркозависимости, реанимации, сердечно-сосудистых заболеваний и травматологии говорили, что такое сотрудничество носит прагматичный и полезный характер и помогает спасти жизни людей.

Согласно новому «Закону о здравоохранении», медицинскому персоналу запрещается осуществлять эвтаназию (Статья 67).

Необходимо поддерживать усилия по повышению потенциала абхазских работников здравоохранения и медицинской сферы в целом. Хорошим началом в этой работе может быть проведение профессиональных тренингов для врачей и медсестер по современным медицинским протоколам лечения. Важно также сделать особый акцент на профилактической медицине.

Женское здоровье и законодательство об абортах

В последние годы особое внимание в рамках международной помощи уделяется здоровью женщин. Во многих областях были внедрены базовые профилактические процедуры, с акцентом, например, на профилактику рака молочной железы и рака шейки матки.

В течение последних нескольких лет произошли серьезные позитивные изменения в области здоровья матери и младенца. Родильный дом в Сухуми прошел модернизацию и, похоже,

¹⁰ Жители Гальского района в своем большинстве зарегистрированы как вынужденно перемещенные лица. Этот статус подразумевает возможность использования грузинской программы государственного страхования.

¹¹ «Государственная реферальная программа Грузии» открыта для всех проживающих в Абхазии и Южной Осетии, при предоставлении паспорта, выданного местными властями. Тот факт, что многие не-абхазы не имеют абхазского паспорта, привело, возможно, к широко распространенному мнению, с которым мы столкнулись, о том, что эта программа не распространяется на армян или русских, проживающих в Абхазии. Программа открыта для всех, вне зависимости от этнического происхождения.

работает весьма успешно. Тем не менее, ряд женщин предпочитают уезжать в Россию и рожать там. Как объяснил специалист по охране материнского здоровья, те, кто имеет российское гражданство и кому удалось зарегистрироваться в России, обладают правом на получение российского пособия по беременности, т.е. на единовременную выплату, что является существенным плюсом.

Особую озабоченность вызывает очень строгое законодательство об абортах, принятое весной 2016 года. Законодательство предусматривает полный запрет на аборт.

В законе «О здравоохранении» говорится, что государство признает право на жизнь нерожденного ребенка с момента зачатия и запрещает искусственное прерывание беременности, ссылаясь на «*равное право на жизнь матери и ребенка*» (Статья 40.1/5).

Аборты теперь разрешаются только в случаях дородовой смерти плода, без какого-либо дополнительного списка медицинских показаний, при которых могут осуществляться аборты. Закон устанавливает ответственность за «*искусственное прерывание беременности в соответствии с уголовным законодательством*» (Статья 40.6/1).

Собеседники рассказали нам о том, что закон был предложен депутатом Парламента с консервативными религиозными взглядами, но религия была не единственным аргументом в пользу принятия закона. Более националистически настроенные круги также оказали поддержку ограничительному закону, исходя из соображений демографического характера в постконфликтной Абхазии. Женские организации и специалисты в области здравоохранения раскритиковали закон как драконовский. Они сочли процесс принятия этого закона излишне политизированным и отметили, что Парламент не принял во внимание представленные ими заключения экспертов. **Несколько лидеров женских организаций указали на то, что закон был принят без какого-либо серьезного обсуждения положения женщин, оказавшихся в опасных для здоровья ситуациях.** Один ведущий медицинский работник отметил, что, после введения данных правовых норм было немало случаев, когда женщины решили уехать за пределы Абхазии для осуществления аборта. В некоторых случаях, это было связано с серьезным риском для здоровья.

Законодательство об абортах должно быть пересмотрено в целях обеспечения большей гибкости для беременных женщин, находящихся в опасном для здоровья положении, по

крайней мере, в случаях беременности, которая может поставить под угрозу их жизнь, или беременности, являющейся следствием изнасилования.

Психическое здоровье

Психиатрическая больница сегодня расположена в новом и хорошо оборудованном здании недалеко от Дранды. Условия в больнице, равно как и подход медицинского персонала, с нашей точки зрения, отвечали профессиональным требованиям. В остальных медицинских учреждениях Абхазии не предоставляется амбулаторных психиатрических услуг. Один из ведущих специалистов в этой области, с которым мы беседовали, считает, что этот фактор мешает проведению профилактических мероприятий.

Наркотики

Злоупотребление наркотиками, по-видимому, является серьезной проблемой для абхазского общества. Представители правоохранительных органов отметили, что местные наркоманы, как правило, старше возрастом, чем в среднем по региону. Для старшего поколения наркоманов употребление наркотиков также является одним из последствий войны. По мнению бывших сотрудников правоохранительных органов и специалистов по проблемам наркомании, самую большую проблему представляют тяжелые и синтетические наркотики.

Закон о наркотических средствах предусматривает уголовную ответственность за употребление наркотиков. Он не делает различий между типами наркотиков и их количеством; уголовная ответственность также предусмотрена в случаях употребления наркотиков для личных целей. Бывший сотрудник правоохранительных органов отметил, что это, помимо прочего, также способствует коррупции.

Профессионалы, занимающиеся этим вопросом, говорят, что наркотики обычно поступают в Абхазию через Сочи; процесс контролируется несколькими наркоторговцами, большинство из которых не вступает в контакт с пользователями. Интернет используется, в частности, для обмена данными о тайниках, в которые помещаются наркотики после заказа. Борьба с наркотиками очень тяжело: *«как и во многих других местах, это очень прибыльный бизнес для всех»*, - сказал один собеседник.

В Сухуми было создано специальное учреждение для борьбы с наркоманией, где работают преданные своему делу профессионалы, практикующие гуманный подход к наркозависимым. Главный врач сказал нам о том, что учреждение нуждается в дополнительных ресурсах: от дополнительных койко-мест до дополнительных диагностических и лабораторных мощностей, плюс дополнительных возможностей охватить районы за пределами Сухуми, куда его врачи выезжают для предоставления амбулаторных услуг.

Очень важно оказать дополнительную материальную поддержку этому специализированному учреждению по борьбе с наркоманией. Такая материальная и экспертная помощь может стать большим подспорьем при разработке образовательной программы по профилактике наркомании.

Женщины, дети, пожилые и лица с ограниченными возможностями

Роль женщин в обществе и в процессе принятия решений

И мужчины, и женщины подчеркивают, что женщины занимают особое место в абхазском социуме и, по традиции, пользуются особым уважением и являются источником авторитета в обществе. Некоторые из наших собеседников утверждали, что это общее отношение к женщинам до сих пор очень актуально. В ряде случаев женщины также занимают ключевые должности в ситуациях, где мужчине тяжело подчиниться авторитету другого мужчины: например, более 50% судей составляют женщины.

Но многие также отмечали, что особый статус женщины в абхазском обществе во многом сильно мифологизирован, и на практике ситуация не столь однозначна. Хотя многие женщины очень активны и открыто выражают свое мнение в кругу семьи и в своей профессиональной жизни, занимаясь трудными вопросами в обществе, тем не менее, существует некий «стеклянный потолок», когда речь заходит о руководящих должностях.

Среди лидеров гражданского общества есть много женщин: на самом деле, большинство неправительственных организаций возглавляют опытные и активные интеллигентные женщины, которые влияют на формирование многих аспектов более широкого общественного

дискурса в Абхазии. Их конструктивная деятельность влияет на процессы принятия политических решений. Женщины также принимают активное участие в работе Общественной палаты и хорошо представлены в СМИ, в научных кругах, среди врачей и в гуманитарной области. Однако в законодательной и исполнительной властях, особенно, среди депутатов Парламента и министров, женщин мало. В Парламенте нынешнего созыва (2012-2017) есть только одна женщина-депутат, хотя в предыдущих созывах их было больше. В последнем правительстве было две женщины-министра.

Большинство женщин-лидеров, с которыми мы общались, говорили, что убедить женщин баллотироваться на выборные должности трудно: деньги играют все более важную роль в выборах, и политическая арена, по всей видимости, становится все более жесткой для участия женщин, что негативно влияет на их решение баллотироваться на выборах. **Многие также говорили о том, что абхазское общество пока еще не готово оказать поддержку женщинам-лидерам. Некоторые утверждали, что на деле сами абхазские женщины вряд ли будут голосовать за женщин-кандидаток.** Другие высказывались в пользу системы квот для Парламента так, чтобы в нем было представлено надлежащее количество женщин.

Гендерное насилие

По мнению ряда лидеров гражданского общества, врачей и адвокатов, насилие в семье, несомненно, является проблемой в обществе, но обсуждать ее очень сложно. Женщины редко готовы говорить о нём, а границы того, что является или не является бытовым насилием, и, следовательно, может быть приемлемым, довольно размыты.

Как известно, этот вопрос трудно изучать и обсуждать в любом обществе, не говоря уже о более традиционных, где остальные родственники, родня, активно участвуют в жизни членов семьи и где считается позорным или неуместным выносить частные вопросы за пределы семейного круга. Некоторые из наших собеседников утверждали, что участие остальных членов расширенной семьи может быть большим плюсом: жена, которой грозит риск жестокого обращения со стороны мужа, может заручиться поддержкой своих собственных родственников мужского пола; другие говорили о том, что расширенные семьи обычно стараются замять любые инциденты, дабы избежать скандала. Складывается впечатление, что случаи бытового насилия, в основном, решаются неформально и крайне редко расследуются или, при необходимости, приводят к судебному преследованию или наказанию.

Некоторые выразили обеспокоенность недавним появлением феномена убийств во имя чести. Обеспокоенность, высказанная представителями гражданского общества, касается чрезвычайно редких случаев, и тем не менее, она всё-таки заслужила заявления, с которым выступил клуб «Женская инициатива» и которое подписали семь НПО в сентябре 2016 года. В частности, они указали на необходимость полноценного расследования недавнего случая смерти молодой женщины в Гудауте. После всплывшего на свет случая сексуального надругательства над несовершеннолетней девочкой в июне 2017 года и последовавшего за ним убийства ее старшей сестры, в которых подозревается их отец, большая группа женщин обратилась в абхазский Парламент с требованием положить конец молчанию и безнаказанности, которыми окружены преступления против женщин. Крайне важно, чтобы власти расследовали все случаи подобного рода и, при необходимости, привлекали к ответственности виновных в совершении данных преступлений, во имя торжества правосудия.

Во время нашего визита в ноябре, вопрос подспудной гомофобии был упомянут в контексте скандала в городе Гагры, где защитники традиционных ценностей развернули кампанию против «выведенных на чистую воду» гомосексуалистов. Гомосексуализм не карается законом, но является табу в обществе. Этот вопрос не обсуждается и не признается в семьях, хотя в целом гомосексуалисты беспрепятственно живут своей частной жизнью. По мнению ряда собеседников, ноябрьский скандал был необычным явлением, и вопрос гомосексуализма был использован, в том числе, в контексте урегулирования каких-то деловых интересов. Абхазская полиция выступила с конструктивным заявлением «в связи со сложившейся общественной ситуацией» в Гагрском районе, в котором она предупреждала против клеветы, унижения человеческого достоинства и насилия.¹²

Сообщения о случаях гендерного насилия должны расследоваться, а подтвержденные случаи должны преследоваться в судебном порядке. Организациям, работающим с жертвами бытового или гендерного насилия, должна оказываться поддержка. Следует поощрять дискурс, в котором эти проблемы перестанут быть запретной темой.

¹² «Обращение МВД РА к гражданам», 25 ноября 2016 года

Лица с ограниченными возможностями

Медицинское обслуживание для людей с ограниченными возможностями гарантировано законом. Политика институционализации в этой области отсутствует, а работающие в данной сфере специалисты говорят, что практика использования внешнего подряда в области медицинского обслуживания людей с ограниченными возможностями не совместима с традиционными нормами абхазского общества. Более того, проблемы людей с ограниченными возможностями рассматриваются с большим вниманием и уважением, учитывая, что большое количество инвалидов войны в Абхазии.

Степень интеграции людей с ограниченными возможностями в обычную жизнь, однако, ограничена. В значительной степени это вопрос ресурсов. Определенные возможности реабилитации появились благодаря организациям гражданского общества. Ассоциация «Инва-содействие» способствовала тому, что эта проблема была поставлена на повестку дня. Одним из ее лидеров является известный молодой ветеран войны с инвалидностью, в прошлом депутат Парламента. Он и его организация привлекли общественное внимание к вопросам интеграции и доступа, хотя доступ для людей с ограниченными возможностями - за некоторыми исключениями - по-прежнему остается проблемой.

Еще одна НПО, созданная матерью ребенка-инвалида, позже превратилась в финансируемый государством «Республиканский реабилитационный центр для детей с ограниченными возможностями» со всей Абхазии. Он оказывает физические и психологические реабилитационные услуги, а также поддержку семьям инвалидов.

Дети-инвалиды часто учатся дома, особенно за пределами Сухуми. Это приводит к неоднозначным результатам, а в некоторых случаях дети рискуют практически не получить никакого образования. Новый омбудсмен объяснил, что домашнее обучение для детей-инвалидов никак не регулируется; родители могут организовать учителей для своего ребенка, но такое образование часто весьма не ровное по качеству. Представляется важным разработать единую учебную программу для детей-инвалидов.

Не существует всеобъемлющих правовых рамок, которые можно было бы использовать для отстаивания прав и свобод инвалидов - детей и взрослых. Точно так же отсутствует специальное законодательство для обеспечения потенциала инвалидов в области

социальной и профессиональной интеграции и участия в общественной жизни. Существуют, однако, правовые положения, касающиеся выплат дополнительных социальных пособий инвалидам и членам их семей, а также инвалидам-ветеранам войны и членам их семей. Нам показалось, что ответственные должностные лица еще не приступили к анализу принципов и норм, определенных в «Международной конвенции о правах инвалидов», но некоторые представители гражданского общества были хорошо осведомлены о ней и знакомы с ее содержанием.

Имеет смысл пересмотреть политику в отношении поддержки лиц с ограниченными возможностями в соответствии с принципами «Международной конвенции о правах инвалидов». Необходимо стремиться к максимальной интеграции людей с ограниченными возможностями, а также предоставлять полноценное образование детям с ограниченными возможностями в контексте общеобразовательной школы, когда это возможно. Для их поддержки следует выделять необходимые ресурсы.

Пожилые люди

Уважение к старшим является одним из основных принципов абхазской культуры. Один из наших собеседников сказал, что абхазских старейшин глубоко уважали как источник мудрости, что, в свою очередь, утверждало их место и роль в обществе. Большинство собеседников ссылались на этот факт, а также на тесные семейные связи, в качестве объяснения того, почему уход за стариками, как правило, является органической частью семейной жизни.

В социальном плане, большинство пожилых людей живут дома. Многие пользуются пенсионной системой Российской Федерации. Базовая пенсия составляет около \$80 в рублевом эквиваленте. Абхазские пенсии значительно ниже и составляют примерно \$10 в рублевом эквиваленте. Пенсионеры, получающие только абхазские пенсии, также имеют право на дополнительную поддержку через «Российскую инвестиционную программу».¹³

Есть, однако, примеры одиноких или живущих без какой-либо помощи пожилых людей из числа этнических русских или других жителей Абхазии, не имеющих там семьи. Со временем становится очевидно, что обществу нужно осуществлять уход и заботу о них.

¹³ Гальцы, чьи абхазские паспорта были аннулированы, как представляется, также имеют право на эти пенсии, если они не получают пенсию на территории, контролируемой Тбилиси. Согласно абхазским источникам, всего насчитывается 6 800 подобных случаев.

Так был создан специализированный дом для инвалидов и одиноких пожилых людей. В самом начале он функционировал как организация гражданского общества, финансируемая за счет добровольных взносов. Позже это начинание получило признание в качестве полезной инициативы, и из абхазского бюджета стали выделять финансирование на его содержание. Небольшое число пожилых людей, нуждающихся в длительном лечении, были помещены в психиатрическую больницу, где за ними осуществляется уход отдельно от психически больных лиц.

Некоторые специалисты в области здравоохранения отмечают, что Абхазия нуждается в специализированной больнице для неизлечимо больных пациентов.

V. ЭТНИЧЕСКИЕ ГРУЗИНЫ, АРМЯНЕ, РУССКИЕ И ГРАЖДАНЕ ДРУГИХ СТРАН

Конструктивные и мирные отношения между этническими группами, а также представительство всех этнических групп в процессе принятия решений и в органах управления имеют важное значение для того, чтобы гарантировать всестороннее соблюдение прав человека.

В Абхазии межэтнические отношения также являются важным аспектом в контексте наследия конфликта, хотя это редко обсуждается и рассматривается напрямую.

Вопросы демографического состава населения, среди прочих, влияли на подходы к урегулированию конфликта, в том числе, на вопрос о возвращении. Абхазские собеседники ссылаются на чувство уязвимости; этническое абхазское сообщество остро осознает свою малую численность, что усугубляется и уязвимым положением абхазского языка.

Большинство этнических грузин покинуло Абхазию во время войны, и лишь небольшая часть из них смогла вернуться назад. Вернувшиеся часто говорят, что чувствуют себя лишенными гражданских прав, что в Абхазии их не считают за равных, особенно, с 2014 года, когда возникла неопределенность с их статусом в Абхазии.

Этнические армяне являются, по традиции, многочисленной и сплоченной общиной, причем большое количество из них, хотя и не все, участвовали в войне на стороне абхазов. Многие имеют тесные связи не только с Арменией, но и с армянской диаспорой на юге России, что также помогает им заниматься предпринимательской деятельностью. Этнические русские в Абхазии все еще составляют довольно значительную группу, в основном, это представители старшего поколения, хотя многие из них уехали во время и после войны.

Экспертные исследования показывают, что также подтверждалось в ходе наших собеседований, что многие этнические армяне и русские воспринимают абхазское общество как открытое и гостеприимное по отношению к ним в контексте ежедневных взаимоотношений и интеграции на уровне повседневной жизни. Они считают, что межэтнические отношения носят позитивный и мирный характер, но **многие, похоже, видят ограничения в плане их участия в процессе принятия решений и доступа к ресурсам.**

Некоторые собеседники из этих общин говорили о случаях, когда абхазы оказывались «более равными перед законом, чем остальные». **Широко распространено мнение о том, что этнические вопросы, в частности, играют определенную роль в случаях нарушения прав собственности или невыполнения соответствующих судебных решений, как обсуждалось выше.**

Этнические грузины Гальского района являются особенно уязвимой группой. Отношения значительно улучшились в последние два десятилетия: в начале 2000-х годов гальские возвращенцы едва осмеливались ездить в Сухуми; сегодня никакого риска для них не существует и многие часто ездят туда торговать, работать и по административным делам. Абхазские власти говорят, что стремятся интегрировать гальцев, и район в целом, в общественную жизнь Абхазии, но степень и форма этой интеграции оставляют многие вопросы открытыми.

Ключевые вопросы, касающиеся Гальского района

Неясность относительно роли этнических грузин - возвращенцев лежит в основе многих сегодняшних проблем в Гали.

В абхазском обществе и среди абхазских властей под руководством разных лидеров давно ведутся политические дискуссии относительно статуса, и, следовательно, политических и гражданских прав, которыми должны пользоваться в постконфликтной ситуации вернувшиеся в Абхазию этнические грузины. Абхазское общество, как представляется, разделено по этому вопросу. Те, кто выступает в пользу интеграции, утверждают, что многонациональная Абхазия является единственным путём вперед, и что гальские возвращенцы составляют группу, которая является неотъемлемой частью современной Абхазии, независимо от конфликта, и что они должны быть интегрированы. С другой стороны, учитывая тесные связи между жителями Гальского района и их родственниками на грузинской стороне линии разделения, некоторые в Абхазии говорят, что не следует доверять лояльности гальских возвращенцев, и видят в них пятую колонну, со всеми вытекающими из этого рисками и опасениями по поводу потенциального будущего доминирующего положения или агрессии грузин. Представители абхазских националистически настроенных групп обвиняют политиков, которые выступают за большую интеграцию, в отсутствии необходимого в условиях конфликта патриотизма.

Политические соображения также определяют ход дискуссий. С точки зрения Тбилиси, все, кто проживает в Абхазии, являются гражданами Грузии. Это *де-юре* утверждение почти не имеет никакого практического резонанса в современной Абхазии. Фактически, только этнические грузины из Абхазии зарегистрировались на грузинской стороне после окончания конфликта, в основном, в качестве перемещенных лиц, и получили грузинские документы. Многие, но не все, поступили именно так. Таким образом, этнические грузины из Абхазии нередко рассматриваются абхазами в качестве иностранных граждан, хотя и не все в Гали имеют грузинские документы. Большинство наших абхазских собеседников считают, что двойное абхазское и грузинское гражданство не допустимо, учитывая наследие конфликта. В этом контексте, военная служба приводится в качестве одного из вызывающих беспокойство вопросов.

Особенно чувствительным является вопрос о том, должны ли жители Гальского района иметь политические права, и если да, то в каком объеме. С этой темой тесно связан вопрос о голосовании в Гальском районе: учитывая число возвращенцев, голосование жителей Гали может, в потенциале, существенно повлиять на результаты выборов. Этот вопрос играл важную роль в ряде предыдущих президентских выборов и, опосредованно, в смене власти в 2014 году. В тот год произошло существенное сокращение этого блока избирателей в связи с аннулированием абхазских паспортов у значительной части гальских жителей.

Абхазское руководство, пришедшее к власти в 2014 году, в целом выступает за менее ориентированный на интеграцию подход, чем его предшественники. Закон «*О правовом положении иностранных граждан в Республике Абхазия*» в настоящее время считается основой для урегулирования статуса гальских жителей, хотя такой подход сопряжен с трудностями, как описывается ниже. По сообщениям, применение этого закона в отношении Гальского района началось весной 2017 года.

Другие этнические общины

В Абхазии проживают довольно большие по размерам армянская и русская общины; причем армянская община превосходит русскую примерно в два раза. Они хорошо интегрированы и, по словам, занимают лидирующее место в отдельных сферах: например, армяне преобладают в малых и средних предприятиях и в торговле. Однако, их представительство в политической и

общественной жизни ограничено. В Парламенте 2012-2017 гг. было три армянских депутата, один депутат-грузин и ни одного русского .

Лишь немногие армяне работают в Правительстве, и есть только один судья-этнический армянин; несколько русских работают в исполнительной власти, трое являются судьями. Среди сотрудников правоохранительных органов есть как этнические армяне, так и русские; тем не менее, один бывший прокурор рассказал нам, что в нынешнем руководстве МВД нет ни одного представителя этих общин.

Некоторые собеседники говорили о том, что сами представители меньшинств не особо активно борются за высокие посты. Одной из приводимых причин была та роль, которую они играли во время войны: те, кто не участвовали в войне, чувствуют, что у них мало шансов прорваться через сегодняшнюю культуру, которая сформировалась под влиянием наследия войны. Эта ситуация может измениться с приходом к власти молодого поколения, хотя определенное преобладание этнических абхазов в общественно-политической жизни не является исключительно проблемой поколений.

Необходимо обеспечить эффективное участие лиц не-абхазского происхождения во всех органах государственного управления.

Как говорилось в разделе об образовании главы 4, в Абхазии обеспечен широкий доступ к образованию на русском и армянском языках. Многие собеседники говорили, что растущее число армян предпочитает посылать детей в русские школы вместо чисто армянских, так как образование на русском языке открывает больше возможностей для будущей учебы и работы.

Возникшие в отношении не-абхазских этнических групп проблемы политических и имущественных прав прямо или косвенно связаны с вопросом о гражданстве.

Абхазское гражданство строго регулируется поправками 2013 года к Закону «*О гражданстве Республики Абхазия*», 2005 года, в соответствии с которыми гражданами Абхазии, помимо этнических абхазов, могут быть только лица, постоянно проживавшие в Абхазии «*не менее пяти лет на момент принятия «Акта о государственной независимости Республики Абхазия» в октябре 1999 года*» и не имеющие гражданства иностранного государства.

Закон «*О гражданстве*», в редакции 2013 года носит более ограничительный характер, чем его предшественники от 1993 и 2005 годов: закон 1993 года, например, давал возможность большинству этнических грузин из Гали стать гражданами Абхазии благодаря формулировке, в которой говорилось, что гражданином Республики Абхазия может стать любое лицо, хотя бы один из прародителей которого родился в Абхазии.

Закон 2005 года ввел формулировку о том, что любое лицо, проживавшее в Абхазии в течение не менее пяти лет до принятия декларации о независимости Абхазии 1999 года, является ее гражданином. Поправки 2013 года добавили положение о том, что граждане Абхазии не могут иметь второго гражданства, за исключением гражданства Российской Федерации.

Согласно нашим собеседникам, которые опирались на неподтвержденную информацию, касающуюся, в первую очередь, русских и греков, некоторые из вернувшихся в Абхазию после войны не смогли получить гражданства. Это ограничивает их возможности участвовать в абхазском политическом процессе и осуществлять имущественные сделки. **Некоторые гальские жители имеют грузинское гражданство, что, наряду с внутренними политическими дебатами в Абхазии об их месте в обществе, вносит дополнительную неопределенность в их статус**, как описывается ниже в главе VI.

Попытка урегулировать статус и права довоенных жителей Абхазии, которые вернулись и не смогли получить абхазское гражданство, и их детей, и статус граждан других стран, например, гастарбайтеров из республик Центральной Азии, была предпринята путем принятия законов «*О правовом положении иностранных граждан*» и «*О порядке выезда и въезда*».

Законы «О правовом положении иностранных граждан» и «О порядке выезда и въезда»

Законы «*О правовом положении иностранных граждан*» и «*О порядке выезда и въезда*» были приняты одновременно в декабре 2015 года. Они являются еще одним шагом на пути регулирования статуса жителей Гальского района, но этот процесс сопряжен с серьезными трудностями.

Закон «О правовом положении иностранных граждан»

Закон «О правовом положении иностранных граждан» регламентирует правовой статус иностранных граждан на территории Абхазии, включая разрешения на въезд, временное пребывание, получение вида на жительство для долгосрочного проживания, а также разрешения на работу и трудовые права иностранцев. Закон, который один чиновник высокого уровня, юрист по образованию, назвал *«самым долгим по времени его обсуждения законом в современной истории Абхазии, поскольку обсуждения, фактически, начались в 2003 году»*, официально вступил в силу 1 апреля 2016 года. Его исполнение было отложено до принятия поправок, которые должны были прояснить его последствия для жителей Гали. Применение закона, похоже, началось весной 2017 года.

Один высокопоставленный абхазский чиновник пояснил, что закон был необходим, поскольку в Абхазии не было никаких правовых оснований и никаких документов, регулирующих права иностранцев. Он также отметил, что это касалось и национальной безопасности: были люди, которые проживали в Абхазии без каких-либо правовых оснований. Закон, безусловно, также направлен на регламентацию статуса этнических грузин, проживающих в Гали, большинство из которых, скорее всего, принадлежат к одной из установленных категорий.

Закон предусматривает возможность получения *«вида на жительство»* и *«разрешения на временное проживание»* для долгосрочного пребывания иностранцев в Абхазии.

Согласно первоначальной редакции закона, вид на жительство выдается иностранному гражданину, состоящему в браке с гражданином Республики Абхазия и, *«при наличии законных оснований, лицу без гражданства, родившемуся на территории Абхазской АССР и постоянно проживавшему на территории Республики Абхазия не менее 10 лет, начиная с 12 октября 1999, членам его семьи по личному заявлению»*. Вид на жительство выдается на пять лет. Вид на жительство, который действует пять лет, может продлеваться без каких-либо ограничений. На практике, лицо (иностранец или лицо без гражданства), имеющее вид на жительство в течение десяти лет, может подать запрос на получение абхазского гражданства при условии непрерывного проживания на территории Абхазии (в соответствии с законом «О гражданстве»). После продолжительных обсуждений и нескольких попыток внести изменения в закон, 29 декабря 2016 года абхазский Парламент

утвердил поправку, принятую, чтобы «регулировать статус жителей восточной Абхазии», которая позволяет им подавать заявление на получение вида на жительство. Поправка предусматривает выдачу «вида на жительство» «иностранным гражданам, рожденным на территории Гальского района Абхазской АССР и проживающим на постоянной основе на территории Республика Абхазия по крайней мере 10 лет с 12 октября 1999 года». Это положение касается гальских жителей, которые официально оформили и заявили о наличии у них грузинского гражданства, но вернулись и проживают в Абхазии на долгосрочной основе.

Разрешение на временное проживание предоставляется, в соответствии с законом, иностранным гражданам, которые, в частности, определяются как *«нетрудоспособные и имеющие дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Республики Абхазия; имеющие хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Республики Абхазия; состоящие в браке с гражданином Республики Абхазия; имеющие ребенка, состоящего в гражданстве Республики Абхазия; поступившие на военную службу, на срок его военной службы; не достигшие возраста восемнадцати лет, получающие разрешение на временное проживание совместно с родителем - иностранным гражданином, указанным в вышеперечисленных пунктах; получающие образование в Республике Абхазия; обладающие профессией или квалификацией, представляющей особый государственный интерес; или родившиеся на территории бывшей Абхазской АССР и постоянно проживавшие на территории Республики Абхазия не менее 5 лет, и члены их семей»*.

Последний пункт, скорее всего, также будет применяться в отношении тех жителей Гали, которые оформили грузинское гражданство и заявили о нем, но принадлежат к тем, кто вернулся сравнительно недавно, нежели подпадающие под поправку от декабря 2016 года. Разрешение на временное проживание выдается на срок до четырех лет и может быть продлено еще на четыре года, без ограничения количества продлений.

Лица, в отношении которых будет применяться закон *«О правовом положении иностранных граждан»*, не имеют права голоса, не могут быть избраны в государственные органы, лишены права на работу в государственных учреждениях, в прокуратуре и местной администрации (но могут работать в качестве преподавателей); они также не могут приобретать недвижимость. **В случае применения этого закона, он будет иметь далеко идущие последствия для политических, социальных и экономических прав гальских жителей.** В реальности,

неопределенный статус последних означает, что эти права на практике ничем не гарантировались начиная с 2014 года (да и ранее их защита носила, по сообщениям, весьма несистематический характер). Отдельные аспекты имущественных прав составляют особый случай, безотносительно к последним изменениям: гальская администрация, равно как и сухумские власти, утверждают, что собственность, которая уже зарегистрирована на имя гальских возвращенцев, может передаваться по наследству их детям.

Большое количество гальских жителей, с которыми мы общались, в принципе выражали сильное недовольство в связи с подходом, лежащем в основе этого закона: в большинстве случаев, выходцев из Гальского района возмущает то, что они «превращены в иностранцев в своем собственном доме». В начале 2017 года существовала большая неясность относительно планов применения этого закона в отношении гальских жителей и связанных с ним сроков. Согласно международному агентству, процесс подачи заявлений на эти разрешения был открыт к маю 2017 года, хотя количество поданных заявок было небольшим.

Один депутат от Гальского района, предложивший ряд поправок, которые, в итоге, легли в основу изменений от декабря 2016 года, сказал, что он, скорее, подразумевал внесение поправок для облегчения положения гальских жителей. По его мнению, это на деле предоставит им четкий статус, которого они в настоящее время лишены, а также даст вернувшимся в Гальский район возможность подавать на абхазское гражданство (но даже и эта идея не нашла единогласной поддержки среди депутатов, когда поправки проходили первое парламентское слушание в 2016 году).

На протяжении наших визитов в 2016 году шли бурные обсуждения поправки о порядке выдачи вида на жительство для гальских жителей, которая, в итоге, была принята в декабре 2016 года. Большинство тех, с кем мы встречались в Гальском районе, считали получение вида на жительство оскорбительным вариантом, хотя депутат от Гали призывал гальцев «сохранять прагматичный подход». Согласно депутату, по прошествии шести месяцев эти люди получали право подать запрос на абхазское гражданство, сопроводив его подтверждением об отказе от гражданства какого-либо другого государства. Параллельно готовились другие поправки, в том числе, положения, касающиеся прав собственности, и закон «О порядке выезда и въезда», с тем, чтобы облегчить передвижение этих людей. Некоторые из собеседников в Сухуми еще в конце 2016 года говорили о том, что применение закона «О правовом положении

иностранных граждан» начнется сразу после принятия поправок. По словам международных наблюдателей, весной 2017 года началось медленное применение этого закона, хотя очень немногие жители Гальского района высказали интерес в регистрации в качестве иностранных граждан.

Большинство гальцев говорили, что их не интересует никакая другая форма статуса, помимо статуса гражданина Абхазии, учитывая, что Гальский район всегда был их домом, даже в самые трудные времена. Некоторые представители абхазского гражданского общества также выступили с критикой этого закона, который, по их мнению, принимался для того, чтобы скрыть реальную ситуацию с гальскими возвращенцами, чьи корни, совершенно очевидно, происходят из Гали. Многие гражданские активисты и отдельные представители властей выступали за то, чтобы гальским жителям было предоставлено право голоса и право избираться в органы местного самоуправления. Другие представители абхазской элиты по-прежнему подчеркивают, что гальские жители не могут иметь равных прав с другими гражданами Абхазии, если *«они являются гражданами враждебного государства»*. Положение проживающих в Гальском районе подробно анализируется в главе VI.

Закон «О порядке выезда и въезда»

Этот закон регулирует порядок *«выезда из Республики Абхазия и въезда в Республику Абхазия»* как абхазских, так и иностранных граждан. В дополнение к различным общим положениям, закон уточняет обстоятельства, при которых на граждан Абхазии могут быть наложены ограничения на выезд за ее пределы; это может касаться, например, лица, имевшего допуск к *«сведениям особой важности»* или *«совершенно секретным сведениям»*; срок ограничения права на выезд может быть продлен до десяти лет. В случае иностранных граждан, в законе перечисляются условия, при которых обладателям иностранных паспортов может быть отказано в выдаче виз.

В декабре 2016 года закон на практике еще не применялся к гальским жителям, но существует опасение относительно того, что именно этот закон будет регулировать их выезды из Абхазии и въезды в нее, если они получат официальный статус иностранных граждан. Это может иметь весьма негативные последствия для их возможности пересекать линию разделения.

Закон «*О порядке выезда и въезда*» открывает возможность для всех грузин подавать запрос на въезд в Абхазию в соответствии с установленными процедурами. С весны 2016 года был обработан ряд таких заявлений на получение визы, но некоторые в Абхазии ставят под сомнение эту процедуру, ввиду того, что конфликт не урегулирован.

VI. ДЕФИЦИТ ДОКУМЕНТАЦИИ В ГАЛИ И ЛИНИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ

Вопросы, связанные с Гальским районом, являются одними из самых спорных в грузино-абхазском контексте и в Абхазии за период после окончания конфликта 1992-1993 годов. Положение грузинских возвращенцев в Гали в последние два десятилетия отличается чрезвычайной уязвимостью: последствия конфликта, в более широком смысле, привели к подозрительному отношению к ним по обе стороны линии разделения конфликта; в 1990-е годы и в начале 2000-х годов в районе складывалась очень напряженная обстановка в плане безопасности. С 2009 года общая ситуация с безопасностью в Гальском районе значительно улучшилась, с рядом дальнейших улучшений после 2012 года. Больше всего от преступности страдает нижняя зона Гальского района, расположенная непосредственно вдоль линии разделения.

В последние годы линия разделения стала гораздо менее проницаемой, благодаря абхазским и российским усилиям по оснащению и укреплению того, что они считают границей. Это привело к ограничениям свободы передвижения гальских жителей. Тбилиси рассматривает эти абхазские и российские действия по формализации и укреплению линии разделения как процесс *бордеризации* и считает его, а также соответствующие ограничения свободы передвижения гальских жителей, неприемлемыми и незаконными. В международном сообществе, исключая те государства, которые признали Абхазию, существует консенсус о том, что этот процесс является нарушением территориальной целостности Грузии.

Дефицит документации

Большинство этнических грузин - возвращенцев в Гальский район - сталкиваются со сложной ситуацией в отношении основных документов. Сохраняющаяся неопределенность касательно их статуса в Абхазии и вытекающий из этого дефицит документации являются одним из самых сильных поводов для недовольства, которое высказывают грузинские возвращенцы.

Грузинские власти считают абхазские документы нелегитимными, но принимают абхазские паспорта в целях установления личности в рамках всех услуг, которые они предлагают

абхазам¹⁴. Однако, на практике, людям, живущим сегодня в Абхазии, эти документы необходимы для осуществления различных процедур. **Отсутствие документации напрямую влияет на жизнь возвращенцев, в том числе, на общее признание этих людей в абхазском правовом пространстве (независимо от статуса); их способность осуществлять свои политические, гражданские и имущественные права; их доступ к образованию, а также к социальным пособиям, таких как пенсионное обеспечение или материнское пособие; и эффективную свободу передвижения через линию разделения конфликта. Это отсутствие ясности может постепенно перерасти в классификацию гальских возвращенцев как иностранных граждан. Такой исход не приемлем для гальских жителей; он не сможет адекватно разрешить их ситуацию с правами.**

История паспортного вопроса

В годы, наступившие после прекращения огня 1994 года, во время правления президента Абхазии Владислава Ардзинба, грузинские возвращенцы в Гальский район, в основном, использовали старые паспорта советского времени с отметкой *«зарегистрирован Службой государственной безопасности Республики Абхазия»*. Люди, потерявшие документы, имели право заменить их на удостоверяющую личность *«форму №9»*; некоторые также получили советские заграничные паспорта серии 41 или 42. По словам бывшего высокопоставленного чиновника, эти документы выдавались только гражданам, следовательно, их обладатели *«использовали их как граждане»*, в том числе, для всех юридических целей в Абхазии, а также для пересечений. Они также использовали эти документы для голосования на абхазских выборах.

Преемник Владислава Ардзинба, Сергей Багапш, разработал политику, направленную на интеграцию Гальского района. В связи с истечением срока действия советских паспортов возникла также необходимость решения вопросов документации. В Российской Федерации они должны были быть заменены на российские паспорта до 31 декабря 2003 года; многие в Абхазии продолжают использовать эти паспорта до сегодняшнего дня, в том числе, при пересечении линии разделения конфликта (опять же, с печатью абхазских властей о продлении их срока действия даже после первоначальной даты истечения срока).

¹⁴ К примеру, зарегистрированные в Абхазии транспортные средства также могут переезжать на территорию, контролируемую грузинскими властями.

По словам абхазского эксперта в области прав человека, выдача абхазских внутренних удостоверяющих личность документов, / внутренних паспортов, которая началась в Абхазии в 2006 году, протекала медленно в отношении грузинских возвращенцев. Было создано три комиссии, по одной в каждом районе: Гальском, Ткварчельском и Очамчирском, с целью облегчения процесса выдачи паспортов для возвращенцев или людей смешанного происхождения на основе предыдущей регистрации и документов заявителей. По словам одного чиновника, в рамках этого процесса, более 22 000 абхазских внутренних паспортов были выданы этническим грузинам в Гальском, Ткварчельском и Очамчирском районах за 2008-2013 годы. Паспорта выдавались при условии наличия заявлений от грузинских возвращенцев, уточняющих, что они не имеют грузинского гражданства или отказались от него в одностороннем порядке; процедуры такой выдачи активно обсуждались в Абхазии, но Тбилиси, в любом случае, считал их недействительными.

Гальские грузины рассматривали приобретение абхазских паспортов как шаг в сторону нормализации их жизни в Абхазии, а также как свидетельство будущей стабилизации их положения. Выдача этих паспортов была прекращена в 2013 году, когда Александра Анкваб сменил Сергей Багапша на посту президента, на фоне сильного давления оппозиции, обвинения в коррупции паспортных комиссий, а также утверждений, что ряд таких паспортов были выданы незаконно. Выданные этими комиссиями документы, по существу, были аннулированы, в результате чего их владельцы оказались в подвешенном состоянии относительно их статуса в Абхазии. Во многих случаях владельцы этих паспортов смогли, тем не менее, сохранить эти ныне недействительные документы в качестве удостоверения личности и документа, признаваемого абхазскими властями для установления личности и пересечений, и, по сути, ни для каких других целей. В некоторых случаях эти недействительные паспорта были изъяты, в основном, на пропускных пунктах. Вопросы по поводу гражданского статуса грузинских возвращенцев в Абхазию начали возникать в связи с отменой их паспортов.

С апреля 2016 года закон «О правовом положении иностранных граждан» устанавливает дополнительные параметры. Тем не менее, на практике произошло мало изменений, и жители Гальского района говорят о том, что они продолжают жить в отсутствии ясности, ожидая того или иного решения этого вопроса.

Форма №9

В Советском Союзе так называемая «Форма №9» была административной формой, которая широко использовалась для замены утерянных или пропавших удостоверяющих личность документов. После окончания конфликта, когда люди остались без документов, и позже, когда истек срок действия старых советских паспортов, форма №9 использовалась в качестве замены документа, удостоверяющего личность. Но то, что было задумано как временное решение, приобрело долгосрочный характер, так как настоящего решения найти не удавалось. В течение многих лет форма №9 гарантировала те же самые права, что и права владельцев паспортов, но это положение значительно изменилось в последние два года: форма больше не используется для регистрации основных актов гражданского состояния.

При отсутствии абхазских паспортов форма №9 стала для многих в Гали единственным способом сохранения возможности пересечения линии разделения. Число выданных между 2014 годом и летом 2016 года форм было, однако, весьма ограниченным: в мае 2016 года администрация Гали сообщила нам о том, что у них имелось всего 500 форм №9 для нуждающихся местных жителей, в основном, для получения экстренной медицинской помощи. Процедура получения этих форм не была четко прописана, и многочисленные местные источники сообщали об отсутствии прозрачности всего процесса и связанной с этим коррупции. Гальские учителя и представители гражданского общества также отмечали сложность процедуры продления срока действия этих форм (действительных в течении 3-х месяцев, с возможностью продления).

В июне 2016 года власти изменили свой подход и сделали форму №9 более широко доступной для оставшихся без документов лиц. Открытый процесс выдачи форм для жителей Гальского, Ткварчельского и Очамчирского районов возобновился в июне, тем же летом был приостановлен, а теперь снова возобновился, но с перебоями. Было выдано несколько сотен форм: один местный источник сообщил, что в период с июня по конец сентября 2016 года было подано около 3 000 заявок и было выдано около 1 500 форм. Гальские собеседники видели в этом важный позитивный сдвиг, так как это решило проблему самых неотложных потребностей в пересечении линии разделения. Процедура получения этих форм, однако, до сих пор занимает много времени и, по словам местных жителей, как правило, сопряжена с коррупцией, как для ускорения их получения, так и для того, чтобы гарантировать продление истекающих форм; тем не менее, жители подтвердили, что у них есть сегодня возможность

получения документов для пересечения. В начале 2017 года, в результате поправок в Законе «О правовом положении иностранных граждан», выдача *форм №9* была прекращена, а процесс выдачи видов на жительство гальским жителям разворачивался медленно, хотя, по сообщениям, лишь немногие обратились к властям за этим документом.

Права гальских жителей в Абхазии должны быть гарантированы и реально подтверждены без какой-либо дискриминации. Для начала надо четко определить и гарантировать статус гальских жителей в Абхазии, а также их имущественные права, свободу передвижения, право голоса и право избрания в органы местного самоуправления.

Ключевые проблемы сегодня

Гальские жители говорят, что преобладающим у них ощущением последние два десятилетия является ощущение уязвимости и ощущение того, что они брошены на произвол судьбы, даже если степень поддержки или давления со стороны различных участников конфликта время от времени колеблется.

В своей повседневной жизни большинство жителей Гали балансируют между двумя сторонами линии разделения конфликта, когда это позволяют обстоятельства. Многие из них живут в Гали на постоянной основе, но есть и те, кто проводит часть года с семьей на контролируемой грузинскими властями территории; молодые люди, как правило, уезжают для получения образования, которое они в основном - хотя и не всегда - получают в университетах Грузии; обратно возвращается лишь небольшой процент из них.

Многие из тех, с кем мы общались в городе Гали и сёлах Гальского района, говорили, что в районе существует большой процент людей, которые испытывают трудности с урегулированием их положения в Абхазии, хотя они там родились и выросли, вернулись вскоре после перемещений 1992-1993 годов или 1998 года и с тех пор привержены жизни в районе. Это вызывает множество проблем и оставляет у них чувство незащищенности и нежелательности. Одна пожилая женщина из села в нижней зоне Гальского района говорила о своем возмущении ситуацией: она объяснила, что родилась и выросла в Гали, жила там в течение всей своей жизни, даже в трудные времена войны, а теперь ей не предлагают никакого статуса или, в крайнем случае, разрешение на временное проживание. Она, как и многие другие, считает это оскорбительным. Наши собеседники подчеркивали, что связали

свою жизнь с Абхазией и хотят иметь статус, который в полной мере гарантирует их свободы, права, а также гражданские обязанности. Хотя многие говорят, что у них есть грузинское гражданство, они также выражают желание иметь четкий, дающий им полномочия, статус в Абхазии, по отношению к которой, как им представляется, они продемонстрировали свою приверженность и лояльность.

Разочарование, высказываемое гальскими жителями, носит глубокий и повсеместный характер. Некоторые говорили о том, что отсутствие четкого статуса не позволяет им планировать свое будущее и будущее своих детей, которые, как правило, не могут получить необходимых документов, чтобы вести самостоятельную жизнь в Гали, к примеру, заключить брак или приобрести дом. Другие говорили, что их «не считают достойными бумаги», которая бы узаконила их положение, но по-прежнему обязуют платить абхазские налоги.

Помимо трудностей, с которыми они сталкиваются при пересечении линии разделения конфликта (как обсуждается ниже), гальские жители также упоминали следующие проблемы:

Регистрация актов гражданского состояния: рождения и браки

Регистрация рождений не возможна для этнических грузин, проживающих в Гали без абхазских паспортов. Если ребенок рождается в Абхазии у грузинского возвращенца, не имеющего абхазского паспорта, местная больница выдает документ о подтверждении рождении. Этот документ позволяет родителям зарегистрировать рождение в Абхазии и получить абхазское свидетельство о рождении, только если один из родителей имеет абхазский паспорт. В противном случае, родители не могут получить абхазского документа для ребенка. На практике это подталкивает родителей к регистрации новорожденных детей в Зугдиди, даже если эта регистрация основана на документе о подтверждении рождения, выданном гальской больницей. Выданное грузинское свидетельство о рождении гарантирует ребенку гражданство Грузии. Грузинское свидетельство о рождении затем можно отвезти обратно в Гали, где оно переводится и нотариально заверяется, но тем не менее не обеспечивает ребенку четкого статуса в Абхазии. Переведенное / нотариально заверенное свидетельство о рождении, как правило, также может быть использовано для пересечений, но некоторые матери сообщали о проблемах, когда пересечения вместе с детьми происходили на основании свидетельств о рождении, не имеющих штампа, подтверждающего абхазское

гражданство ребенка. Многие гальские матери решают рожать в Зугдиди и Тбилиси, что на практике приводит к похожим проблемам. Как сообщается, есть также случаи, когда матери не в состоянии пересечь линию разделения, из-за того, что они не имеют документов, необходимых для перехода.

Аналогичным образом, проживающие в Гали без абхазских паспортов не могут осуществлять основные гражданские акты в Абхазии. Регистрация брака, например, не возможна для жителей Гали, не имеющих абхазского паспорта. Поэтому многие регистрируют свой брак на грузинской стороне линии разделения, но тогда это имеет последствия для их гражданского статуса в Абхазии, а в случае, если супруг/а родом не из Гали, это также может негативно сказаться на возможности супругов там проживать.

Доступ к образованию

Ряд преподавателей гальских и тнварчельских школ, где обучаются грузинские дети, говорили о том, что у них есть ученики, которые поступают в школы только с одним документом о подтверждении рождения, выданным абхазской больницей. Этим детям *де-факто* разрешают поступать в школу, и, следовательно, получить доступ к образованию. Но работники образования жалуются на неопределенный статус детей, который вызывает проблемы ближе к моменту окончания школы. Реальное количество таких случаев определить очень трудно.

Выпускники гальских средних школ, которые не имеют абхазских документов, также с трудом поступают в сухумские высшие учебные заведения. Как представляется, для некоторых студентов были сделаны исключения, однако, позже у них возникли проблемы с получением дипломов. Это побуждает детей и родителей не рассматривать сухумские высшие учебные заведения как вариант, даже если некоторые, в принципе, могли бы видеть в них возможность продолжать свою жизнь в Абхазии; в то же время абхазские чиновники говорят, что они заинтересованы в большем количестве студентов из Гальского района. В последнее время абхазские власти стали более гибко относиться к документам, требуемым от выпускников средних школ из Гали; в настоящее время 89 гальских студентов учатся в Абхазском государственном университете.

Имущественные права

Отсутствие абхазских документов сказалось на имущественных правах гальских жителей. Лица, не имеющие абхазского паспорта, не могут совершать сделки с недвижимостью, даже в Гали. Ряд собеседников выразили недовольство тем, что они не могут купить дом для своих детей, которые, возможно, захотят остаться в Гали, когда начнут заводить свои собственные семьи; из-за нынешней ситуации выросшие дети уезжают жить на грузинскую сторону линии разделения. Одна женщина, живущая в гальском селе, жаловалась на то, что ее дети, родившиеся и прожившие в Гали всю свою жизнь, были «гостями в ее доме», так как их статус не был урегулирован.

Вопрос о праве на наследство после смерти одного из членов семьи не является серьезной проблемой: гальские жители могут наследовать имущество своих родственников даже без абхазских документов; последующие сделки с этим имуществом, однако, ограничены.

Ряд гальских жителей также жаловались на то, что они не могут приобрести транспортные средства: регистрация машины или приобретение водительских прав не возможно без абхазских документов.

Некоторые отмечали, что с помощью денег можно решить многие из этих проблем в неофициальном порядке, как часто и происходит. **Коррупция, как представляется, является важным фактором**, используемым людьми для практической организации их жизни при сегодняшнем отсутствии ясности и наличии ограничений. Это прямое нарушение надлежащего управления и стандартов прав человека. Эта практика ложится дополнительным бременем на людей, многие из которых испытывают материальные трудности.

Пересечение линии разделения конфликта

Свобода передвижения через линию разделения, в основном, касается жителей Гальского района или этнических грузин с корнями в этом районе, которые ездят туда по семейным обстоятельствам или на сезонные сельскохозяйственные работы. Возможность пересечения

линии разделения конфликта без каких-либо ограничений является вопросом, который гальские жители поднимают в качестве одного из самых важных и востребованных.¹⁵

Абхазы также пересекают линию разделения на контролируемую Тбилиси сторону, хотя и довольно редко: иногда люди ездят туда торговать, но чаще всего на лечение, которое грузинское правительство бесплатно предоставляет жителям Абхазии¹⁶. Движение регулируется централизованно, с помощью специальных разрешений, выдаваемых абхазскими службами безопасности, что является чувствительным вопросом для многих.

Пересечения в Гальском районе превратились в спорный вопрос по которому также расходятся политические нарративы: Тбилиси подчеркивает необходимость свободы передвижения через линию разделения, которую он считает административной границей; международное сообщество соглашается с тем, что речь в данном случае идет о важном гуманитарном факторе в отношении жителей Гальского района. Сухуми говорит, что хотя пересечения и возможны, они должны регулироваться таким образом, чтобы уважать то, что Абхазия считает своей государственной границей. Москва поддерживает такой подход; с 2009 года действует режим, который Москва и Сухуми называют «совместными усилиями в охране государственной границы»¹⁷. Федеральная служба безопасности России, таким образом, участвует в контроле разделительной линии. Российские пропускные пункты были установлены параллельно с абхазскими контрольно-пропускными пунктами, а российские пограничники также возвели различные фортификационные сооружения и установили оборудование для наблюдения на отдельных участках линии разделения; Тбилиси и его международные партнеры осудили эти действия как пример *бордеризации*.

Пункты пересечения

Абхазские власти, по традиции, отмечали, что они содействовали свободе передвижения путем формализации процесса и создания шести пунктов пропуска в 2013 году: это

¹⁵ Относительно небольшое количество других грузин ездят в Абхазию, но такую возможность имеют люди с семейными связями или члены смешанных семей. Существуют строгие ограничения, особенно для тех, кто воевал на грузинской стороне во время войны 1992-1993 годов. Некоторые источники также указывают на то, что в последние годы число этнических грузин, работающих, например, в строительном бизнесе в Абхазии, включало в себя не только рабочих из Гали, но и рабочих с грузинской стороны линии разделения; деловые возможности существуют и неофициальным пересечениям помогают неформальные договоренности на линии разделения.

¹⁶ См. ссылку 10 выше.

¹⁷ В соответствии с «Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Абхазия», подписанным в Москве 30 апреля 2009 года.

центральный пункт на мосту Ингури, который является единственным пунктом пропуска, открытым для лиц, не являющихся гальскими жителями; и более мелкие пункты в сёлах, расположенных вдоль линии разделения конфликта: Тагилони, Набакеви, Отобая, Саберио и Лекухона¹⁸; последний используется, главным образом, для нужд Ингури ГЭС. **Однако ситуация кардинально изменилась в 2016 и 2017 годах, когда были закрыты три пропускных пункта в нижнем Гали.**

До закрытий 2017 года через все пропускные пункты (за исключением Лекухоны) шел непрерывный поток людей ; по информации международных наблюдателей, линию разделения ежедневно переходило, в среднем, около 2 800 человек. Наибольший объем пересечений обычно наблюдался на мосту Ингури, за которым следовали Набакеви и Отобая. Число пересекающих линию мужчин и женщин примерно одинаково. По информации международных организаций на конец 2016 года, среди них преобладает возрастная группа от 31 до 55 лет.

По словам местных жителей, сами переходы в пунктах пересечения, в целом, происходили без каких-либо происшествий в 2016 году, хотя на Ингурском мосту, особенно, в жаркие летние месяцы, образовывались очереди, но для томящихся в очереди людей не было предоставлено никаких условий. Проверки осуществляли российские и абхазские пограничники на центральном Ингурском мосту; проверки на КПП вдоль линии деревень нижнего Гали также проводились обеими пограничными службами.

Пункт пересечения в Тагилони была закрыт в апреле 2016 года. Как сообщается, это закрытие коснулось около 80-100 людей, которые его ежедневно использовали. Существовали также проблемы безопасности, связанные с состоянием висячего моста через реку, который находился у пункта пересечения. **Пункт в Лекухоне больше не работает постоянно,** но до сих пор используется для согласованных переходов для нужд Ингури ГЭС.

В 2016 году, вследствие публичных заявлений различных абхазских чиновников, выражались опасения по поводу возможного закрытия некоторых других пунктов, что поставило бы жителей нижней зоны Гальского района в сложное положение. Мы выслушивали такие опасения по поводу возможных закрытий во время всех наших визитов в нижнюю зону Гальского района. Во время наших встреч абхазские власти не подтвердили этих

¹⁸ Более детальные сведения о закрытии пунктов в начале 2017 года приведены ниже.

слухов, но отметили, что сейчас ими разрабатывается подход к этому вопросу; во время нашего визита в ноябре, один представитель Гальского района говорил о том, что, согласно разработанному плану, эти пункты пересечения будут закрыты к началу 2017 года. Он также отметил, что дорога вдоль линии разделения конфликта была недавно отремонтирована за счет средств, предоставленных Российской Федерацией¹⁹. **Отремонтированная дорога сократит время на поездки между городом Гали и селами Гальского района; кроме того, был пущен автобусный маршрут.** Это также вызвало беспокойство местных жителей в связи с тем, что относительная доступность этих сел может быть использована в качестве аргумента для дополнительных закрытий пунктов пересечения.

Беспокойство стало нарастать после того, как абхазский Кабинет министров принял 28 декабря 2016 года поправки в свой указ от июля 2012 года *«О создании пропускных пунктов вдоль государственной границы Республики Абхазии с Грузией»*. Согласно поправкам, **пропускные пункты в Набакеви и Отобая подлежали закрытию** к 28 января 2017 года. В январе 2017 года в Гали прошла демонстрация протеста против объявленных закрытий.

Два пункта были окончательно закрыты 6 марта 2017 года, что серьезно ограничило способность гальских жителей пересекать линию разделения. Закрытие пунктов вызвало бурный протест гальских жителей и глубокую озабоченность международного сообщества. Не было сделано никаких исключений для конкретных гуманитарных случаев, таких как переходы школьников или эвакуация лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи. По словам международных наблюдателей, закрытие пунктов крайне отрицательно сказалось на населении нижней зоны Гальского района. Увеличилась загруженность центрального пропускного пункта на Ингури, и сейчас продолжаются работы по его модернизации, чтобы он смог осуществлять пропуск до 5 000 человек в день. Тем не менее, картина регулярных переходов поменялась, и далеко не все, кто раньше пересекал линию в Набакеви и Отобая, готовы или могут использовать центральный пропускной пункт. **Последствия этих ограничений должны быть рассмотрены в качестве приоритетных.**

Как уже обсуждалось выше, документы остаются существенной проблемой для жителей Гали. Для того, чтобы пересечь линию разделения конфликта, согласно абхазским властям,

¹⁹ Абхазские власти подчеркивают в своих заявлениях, что они систематически сокращают количество пунктов пересечения и что в 2016 году ими было потрачено около 150 миллионов рублей (около 2,5 млн долларов) на строительство новой дороги и открытие автобусного маршрута.

необходимо иметь следующие типы документов: внутренний абхазский паспорт; заграничный абхазский паспорт; паспорт Советского Союза с указанием места регистрации в Гальском районе до 1992 года и с печатью абхазских властей, удостоверяющей его дальнейшую действительность; *форму №9*; свидетельство о рождении для несовершеннолетних детей младше 14 лет (выданное Абхазией или другим государством); вид на жительство (что предусматривается Законом «О правовом положении иностранных граждан», который еще предстоит ввести в действие в полном объеме). По данным международных организаций, а также согласно нашим беседам с пересекающими линию людьми, большинство из них, как представляется, используют абхазские внутренние паспорта, хотя пока еще в ходу и бывшие советские паспорта, и *форма №9*.

Но многие гальские жители имеют ограниченный доступ к документам, в том числе и к тем, которые позволяют пересекать линию разделения. Многие говорили нам о том, что они чувствуют себя в безвыходном положении; особенно остро эта проблема стоит при необходимости получения срочной медицинской помощи, которую трудно организовать без документов, и также в случаях детей, у которых реже встречаются надлежащие документы. Родители и учителя из нижней зоны Гальского района говорили, что эти ограничения являются для них одной из самых больших проблем.

Переходы школьников

Некоторые школьники пересекают линию разделения конфликта ежедневно, но их количество постоянно снижается: в 2009-2010 годах их было 128 человек, в 2014-2016 годах около 50, а в 2016-2017 годах - всего 38. После закрытия пропускных пунктов в 2017 году ситуация ухудшилась еще больше.

Все прошлые годы, вплоть до декабря 2016 года, дети переходили линию в обоих направлениях: гальские дети переходили на контролируруемую Тбилиси территорию для учебы в школах в Ццоуши и Пахулани (с переходом в Саберио) и в Ганмухури и Дарчели (некоторые из этих детей переходили линию через неконтролируемые пункты). В Набакеви дети из контролируемых Тбилиси сел переходили в Абхазию, потому что тамошняя школа находится гораздо ближе от места их проживания, нежели альтернативные варианты на стороне Грузии. Некоторые гальские дети также посещают детские сады на контролируемой Тбилиси территории.

Дети, которые пересекают линию через контролируемые пропускные пункты, в основном, имеют возможность это делать благодаря специальным разрешениям / спискам, согласованным с абхазскими властями и пограничной службой Российской Федерации. Это, как правило, дает этим детям относительную свободу пересечения², хотя были случаи, когда детей задерживали на контрольно-пропускных пунктах или даже не пропускали вообще. Проблемы также возникают, когда у документов истекает срок действия или при изменениях в сменах пограничников.

Особую озабоченность вызывают неоднократные случаи детей переходящих линию через неконтролируемые пункты пересечения, будь то через соседские плантации лесных орехов или через сады вдоль линии разделения. Эти дети часто сталкиваются с проблемами во время переходов, их нередко останавливают, а то и задерживают российские пограничники, ввиду существующих возражений со стороны абхазских и российских властей против неконтролируемых переходов, как описано ниже. Недавно стало известно о случае задержания 1 ноября 2016 года четырех учеников, которые пытались использовать неконтролируемый пункт пересечения, чтобы попасть в школу в Ганмухури. По сообщениям, они были задержаны и доставлены на российскую военную базу. Позже их родителям рекомендовали наказать детей использовать только регулярные пункты пересечения. Но для некоторых детей путь до такого регулярного пункта может составлять дополнительно около 10 километров в одну сторону.

Эти случаи показывают, насколько сильно основные разногласия, связанные с конфликтом, сказываются на жизни населения Гали, в том числе, детей. Необходимо обратить особое внимание на гуманитарные соображения и потребности упомянутых детей. Не должно быть никаких задержаний детей на переходах, а сама процедура перехода должна быть облегчена. После закрытия пропускных пунктов в Набакеви и Отобая ситуация значительно ухудшилась, что крайне отрицательно сказалось на возможностях для школьников пересекать линию разделения. Необходимо изыскать прагматические и функциональные решения, которые помогут удовлетворить потребности школьников и снять связанные с пересечениями угрозы их безопасности, стресс и непредсказуемость, а также предоставить родителям возможность свободно выбирать школу в зависимости от языка обучения или географической доступности.

² Женевские международные дискуссии регулярно обращали внимание на эту тему, и УВКБ ООН помогло облегчить переход этим детям путем создания специальных списков.

Неконтролируемые пересечения

Неконтролируемые пересечения происходят довольно часто, когда люди используют альтернативные тропинки и проходы через линию разделения в обход контролируемых пунктов пересечения. Этому есть различные причины, каждая из которых имеет свои собственные проблемы и возможные решения. За последние несколько лет наблюдается тенденция к снижению таких переходов, связанная, скорее всего, с более строгими правилами по задержанию со стороны пограничной службы Российской Федерации.

Многие из тех, кто пересекает линию в обход контролируемых пунктов пропуска, не имеют необходимых для ее пересечения документов. Другие делают это из-за того, что дорога до пунктов пропуска слишком неудобна и отнимает много времени и сил: некоторые села буквально разделены на две части рекой Ингури; переходы через реку с целью посещения родственников или помощи с сезонными работами в расширенном семейном кругу всегда были частью жизни в Гальском районе, тогда как необходимость путешествия до назначенных пунктов пропуска серьезно усложняет жизнь этих семей.

По словам наших собеседников, неконтролируемые маршруты пересечения также используются для торговли, например, лесными орехами. Некоторые также говорили о более крупных партиях продовольственных товаров или о преступной торговле, хотя, по мнению ряда собеседников в Гали, Сухуми и Тбилиси, последнюю можно также осуществлять через контролируемые пункты, с помощью коррупции.

Неконтролируемые пересечения иногда являются для жителей единственным вариантом, несмотря на связанные с ними риски. Среди них было несколько смертельных случаев, что подтверждает необходимость выработки устойчивого прагматического решения, с акцентом на нужды страдающих от конфликта людей.

Людам, вернувшимся в Гальский район, должна быть предоставлена возможность получить соответствующие документы, которые позволят им пересекать линию разделения в порядке, который должен быть предсказуемым, прозрачным и практичным. Населению Гали должна быть предоставлена полная и четкая информация о соответствующих процедурах. Крайнее сожаление вызывает закрытие двух пунктов в марте 2017 года, что

лишь усилило давление на местное население. Следует принять меры обратного характера, чтобы найти прагматичные решения с учетом гуманитарных потребностей затронутого конфликтом населения.

В случаях необходимости получения срочной медицинской помощи лицами без документов должны быть задействованы специальные меры для содействия и проведения срочной эвакуации. В то время как эвакуация лиц, обладающих необходимыми документами, осуществляется без каких-либо проблем, пациенты без документов пропускаются лишь в исключительных случаях; местные жители говорят, что для тех, «у кого нет нужных связей», такая возможность почти исключена. В связи с этим важно обеспечить, чтобы в случаях, требующих получения неотложной медицинской помощи, были найдены прагматичные решения для всех.

Задержания

Политика задержания российскими пограничниками людей, пересекающих линию разделения через неконтролируемые пункты, ставила своей целью предотвращение неконтролируемых переходов. Международные организации отмечают небольшое сокращение количества задержаний по сравнению с 2011 и 2012 годами (когда произошло 597 и 615 задержаний, соответственно); количество задержаний в 2014-2016 годах колебалось от 320 до 360 в год. Гальская администрация приводит более высокие цифры: до 2 000 случаев задержаний за прошедший год. В период 2015-2016 годов был отмечен рост групповых задержаний; по данным международных организаций, их количество наиболее высоко на территории вокруг Набакеви.

Гальские жители поясняли, что российские пограничники обычно задерживают всех, кто пытается пересечь линию без документов или в обход официальных пропускных пунктов, устанавливая их личность и держат их на объекте российской пограничной службы, пока не наберется достаточное количество людей для отправления их в город Гали (как правило, от нескольких часов и до суток), где их передают в руки абхазских пограничников. По словам местного адвоката, задержанные обязаны выплатить штраф в размере от 600 до 60 000 рублей (от \$10 до \$1000); чем больше задержаний на счету у нарушителя, тем выше штраф; согласно нашему источнику, грузины, не имеющие связей в Гальском районе, платят самые высокие штрафы, а иногда и попадают в тюрьму.

Весной 2017 года имели место случаи продолжительных задержаний на протяжении нескольких недель, а также крупных денежных штрафов. Особую озабоченность вызвал насильственный инцидент, произошедший между двумя задержанными и пограничниками с собакой. Большинство наблюдателей считает, что длительные задержания и высокие штрафы задуманы в качестве предупреждающего фактора против незаконных переходов.

Преступность

Местные жители подтверждают, что за последние годы в криминогенной обстановке наблюдается значительные улучшения, особенно по сравнению с хаотической ситуацией в 1990-х и начале 2000-х годов. В те годы происходило много убийств, в том числе, убийств сотрудников правоохранительных или таможенных органов Абхазии. По словам одного местного жителя, это был период, когда все жители Гальского района держали пистолет под подушкой, чтобы защитить себя от различных неформальных вооруженных лиц. С тех пор ситуация с правопорядком в районе стабилизировалась, что всячески приветствуется местными жителями.

Но в Гальском районе по-прежнему сохраняется проблема экономической преступности особенно, во время сбора урожая лесного ореха. Люди сообщают о случаях нападений с целью ограбления, иногда вооруженных. Были и случаи похищения людей с целью получения выкупа. В 2014 году международными организациями было зарегистрировано 18 случаев похищений людей в Гальском районе; их частота снизилась в 2015 году, когда было зарегистрировано всего три случая похищения людей, но они носили более тяжкий характер, с применением насилия, в результате которого скончались двое пострадавших. Глава администрации Гальского района подтвердил, что в последние два года таких инцидентов было очень мало. В 2016 году был зарегистрирован только один случай похищения, который не был связан с типичной схемой вымогательства в период сбора лесного ореха.

VII. ДОГОВОРЫ С РОССИЕЙ И ИХ ПОСЛЕДСТВИЯ

Москва оказывает решающую экономическую и военную поддержку Сухуми. Тбилиси рассматривает эти отношения как оккупацию и видит в России силу, осуществляющую эффективный контроль. Это отрицает Сухуми, согласно которому Москва обеспечивает стратегическое партнерство и предоставляет гарантии безопасности. В октябре 2008 года Тбилиси принял *«Закон об оккупированных территориях»*.

Отношения между Москвой и Сухуми получили дальнейшее развитие после признания Абхазии Россией в 2008 году. Рамки сотрудничества между Москвой и Сухуми закреплены в ряде двусторонних соглашений, из которых ключевыми являются *«Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи» 2008 года*, а также *«Договор о союзнчестве и стратегическом партнерстве» 2014 года*, который предусматривает сотрудничество в области внешней политики, обороны, таможенного и пограничного контроля, правоохранных органов, а также образования и социальной защиты. Тбилиси считает эти договоры примером российской оккупации и нарушением норм международного права. Международное сообщество, за исключением немногих стран, признавших Абхазию, также считает их юридически недействительными.

Договор 2014 года предусматривает принятие многочисленных конкретных и отраслевых соглашений, которые призваны детализировать запланированное более тесное сотрудничество. Положения, касающиеся торговли, предусматривают введение установленных в Российской Федерации / Евразийском Экономическом Союзе (ЕАЭС) стандартов и правил. Положения в таможенной сфере предполагают гармонизацию законодательства Абхазии с этими стандартами в области таможенного регулирования. Положения в области обороны предусматривают формирования *«общего пространства обороны и безопасности»* и, среди прочего, создание *«Объединенной группировки войск»* для *«отражения агрессии»*; в случае угрозы агрессии и военное время командующий группировкой назначается Россией. В том, что касается пограничного контроля, договаривающиеся стороны обязуются не позднее двух лет со дня вступления в силу Договора реализовать меры, которые позволят обеспечить совместные защиту и охрану линии разделения конфликта между Абхазией и Грузией, а также *«полную свободу»* пересечения между Абхазией и Россией. Процесс разграничения или демаркации обеих границ остается неясным. В правоохранительной сфере *Договор* предусматривает создание *«Совместного*

информационно-координационного центра» органов внутренних дел «в целях координации деятельности по противодействию организованной преступности и иным опасным видам преступлений, представляющих угрозу безопасности».

Россия также продолжает предоставлять крупномасштабную финансовую помощь Абхазии; в последнее время, в рамках *«Инвестиционной программы содействия социально-экономическому развитию Республики Абхазия на 2015-2017 годы»* (далее *«Инвестиционная программа РФ»* в этом докладе).

По словам собеседников в Сухуми, кажется, что *Договор 2014 года* (который содержит положения о будущем приведении в соответствие абхазского законодательства с действующим законодательством Российской Федерации в ряде областей) пока существенно не изменил общие рамки абхазского законотворчества и правоприменения. Представители как официальных, так и неофициальных структур сообщили, что работа над различными отраслевыми соглашениями идет в настоящее время или планируется в будущем.

В этом контексте в ноябре 2015 года было подписано соглашение о создании *«Объединенной группировки войск»* к 2018 году. В мирное время организацию взаимодействия входящих в группировку сил осуществляет оперативная группа, начальником которой является командир 7-й российской военной базы в Абхазии. В военное время она переходит в подчинение командующего, назначенного Минобороны России. Различные собеседники в Абхазии выразили обеспокоенность по поводу последствий этого соглашения для решений, принимаемых абхазскими Парламентом и президентом в военное время. Некоторые выразили обеспокоенность тем, что содержащееся в соглашении определение «угрозы» не является достаточно четким для защиты целостности абхазских институтов власти.

По словам наших собеседников, обсуждение соглашений по вопросам безопасности и обороны было сложным. По-видимому, российская сторона первоначально вынесла на обсуждение далеко идущие предложения о создании *«Совместного информационно-координационного центра органов внутренних дел»* с широкими полномочиями и неприкосновенностью. Наши собеседники подчеркивали, что у Сухуми была другая точка зрения. В конце концов стороны договорились о меньших масштабах центра, сократив максимальную численность его сотрудников до 20 и установив, что центром будут по очереди руководить абхазские и российские представители.

Многие собеседники отмечали, что вопрос абхазского суверенитета имеет важнейшее значение для общества. Окончательный вариант Договора 2014 года отличался от первоначальных проектов, предложенных Москвой, которые имели бы гораздо более далеко идущие последствия для абхазских институтов. Но опасения по поводу суверенитета сохраняются, тем более что *Договор 2014 года* на деле предусматривает создание наднациональных структур (в отличие от *Договора 2008 года*). По мнению многих собеседников, эти проблемы стали одной из причин медленного хода обсуждений об осуществлении положений *Договора*. Некоторые говорили о том, что во время переговоров российская сторона обуславливала социально-экономическую поддержку Абхазии своевременным продвижением в переговорах по различным соглашениям.

Положения *Договора 2014 года* о линии разделения конфликта имели и, вероятно, будут иметь дальнейшие последствия для пересечений, как описано в главе VI.

VIII. ГУМАНИТАРНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НЕУРЕГУЛИРОВАННОГО КОНФЛИКТА

Неурегулированный конфликт продолжает напрямую влиять на жизнь нескольких сотен тысяч человек по обе стороны конфликта. Те, кто на себе испытал войну и связанные с ней потери, разрушения и зверства, а также их семьи, сегодня живут с наследием этой войны, с которым трудно примириться. Еще больше людей продолжают косвенно страдать от конфликта.

Продолжение конфликта является человеческой трагедией. Но ситуация могла бы быть гораздо более серьезной, если бы не исключительные личности по обе стороны конфликта, которые стремились оказать помощь жертвам и начать процесс преодоления наследия конфликта и процесс диалога.

Перемещенные лица

На грузинской стороне конфликта у грузин, которые изначально были перемещены из Абхазии в 1992-1993 годах, уже родились дети и внуки.

Необходимо признать, что судьба этих жертв конфликта является серьезным аспектом лишения прав человека. Некоторым из этих семей удалось лучше интегрироваться в грузинское общество, другим меньше: одни живут в частных домах, другие - в компактных центрах. Но большинство настаивает на подтверждении их права на возвращение, независимо от того, будут ли они пользоваться этим правом или нет.

Положение перемещенных лиц не находилось в центре внимания этого доклада: у нас не было мандата на подобное исследование. Но эта проблема требует тщательного изучения, со всеми необходимыми подробностями и с акцентом на полном уважении их прав. Их судьба не должна быть забыта.

Пропавшие без вести

В настоящее время, согласно данным МККК, **2 365 человек все еще считаются пропавшими без вести в результате вооруженного конфликта 1992-1993 годов.** Речь идет, в основном, об этнических грузинах, абхазах и, скорее всего, ограниченном количестве выходцев с Северного

Кавказа.. Их семьи имеют право знать об их местонахождении; если тех, кто числится среди пропавших без вести, уже нет в живых, их семьи имеют право на всю соответствующую информацию, на получение, при возможности, их останков и организацию достойных похорон.

Двусторонний «Координационный механизм по выяснению участи лиц, пропавших без вести в связи с событиями вооруженного конфликта 1992-1993 годов и последующими событиями», который работает при содействии и под эгидой МККК, с участием грузинских и абхазских представителей, ведет работу по предоставлению сведений о пропавших без вести, по сбору информации об их участи и местонахождении, и, в случае их смерти, по эксгумации человеческих останков, их опознанию и передаче родственникам³.

С 2013 по 2015 годы были извлечены останки 255 человек из 28 мест захоронений, расположенных по всему региону; по данным МККК, останки 100 человек уже опознаны и переданы родственникам.

Этот процесс, а также тот факт, что в рамках этих усилий гуманитарные соображения отодвинули на второй план соображения политики и пропаганды со всех сторон, заслуживают самой высокой похвалы.

Передвижения, контакты и связь с внешним миром

В сегодняшней Абхазии неурегулированный конфликт продолжает отрицательно сказываться на большинстве сфер жизни общества, в том числе, на социально-экономическом развитии, деловых и торговых возможностях, окружающей среде, образовании и здравоохранении.

В разделе ниже более подробно рассматриваются последствия неурегулированного конфликта для абхазского общества сегодня.

³ «Координационный механизм по выяснению участи лиц, пропавших без вести в связи с событиями вооруженного конфликта 1992-93 гг. и последующими событиями (Координационный механизм), вопросы и ответы», МККК, октябрь 2016 года.

Чувство изоляции

В абхазском обществе сильно ощущается его отрезанность от остального мира. Подавляющее большинство людей, с которыми мы общались в Абхазии, спонтанно поднимали вопрос о том, что они называют «изоляцией», как одним из самых больших препятствий, с которыми сталкивается общество, факторе, мешающем развитию и социально-экономическим возможностям. В обществе упрекают в этом как Тбилиси, так и его международных партнеров, которых рассматривают как вставших на сторону Тбилиси, чтобы помешать доступу Абхазии к остальному миру. Этот вопрос поднимался самыми разными собеседниками: от должностных лиц высокого уровня и журналистов до учителей и представителей других профессий, по всей Абхазии.

Главной заботой является доступ к остальному миру, к его знаниям, культуре, образованию и деловым возможностям, даже возможностям и практике в области здравоохранения. Один из наших собеседников говорил о том, что ребенок, родившийся в Абхазии в военный или околовоенный период, теперь является молодым человеком или девушкой с чрезвычайно замкнутым и ограниченным мировоззрением, учитывая, что он или она никогда не имел(а) возможности контактов с внешним миром, за исключением России, и даже Россия не является доступной для всех.

Поколение, выросшее и сформировавшееся в постконфликтной обстановке и под влиянием постконфликтного дискурса, достигло совершеннолетия. Многие родители говорили о том, что сегодняшней молодежи не хватает уверенности в себе, а также качественного образования и представления о различных перспективах, в том числе, возможных перспективах будущего урегулирования конфликта или общества, основанного на принципах справедливости, подотчетности и равенства.

Аналогичным образом, у поколения специалистов, работающих в сфере общественной жизни, не существует никаких возможностей для профессионального совершенствования своих умений и навыков или методологической подготовки. Важно обеспечить такие возможности для учителей, врачей, и даже полиции для того, чтобы повысить их осведомленность о правах человека.

Поездки за рубеж

Большинство тех, кто проживает сегодня в Абхазии, за исключением практически всех грузинских жителей, вернувшихся после войны в Гали, одновременно являются и гражданами Российской Федерации. Это дает им право иметь российские паспорта (внутренние и заграничные). Заграничные паспорта теоретически должны облегчить их передвижение за пределы России. На практике все обстоит сложнее.

В российских паспортах, выданных жителям Абхазии после 2008 года, упоминается, что они выданы Посольством РФ в Абхазии, которое Тбилиси расценивает как незаконное⁴. Соответственно, Тбилиси считает паспорта, выданные этим органом, незаконными. Некоторые из международных партнеров Тбилиси, хотя и не все, не считают их действительными для получения виз. Абхазские жители с обычным российским паспортом без указания, что он был выдан в Абхазии (российским консульством) или для Абхазии (согласно специальному серийному номеру), обычно не сталкиваются с проблемами при выезде в страны за пределы России.

Получается неоднозначная картина: отклоняются многие заявления обладателей выданных в Абхазии паспортов на получение виз для поездок в европейские страны. Как абхазские чиновники, так и обычные жители говорят, что в большинстве случаев отказ мотивируется объяснением, что их паспорта неприемлемы. Иногда им также отвечают, что как паспорт, так и сопроводительные документы не могут быть даже приняты к рассмотрению, ссылаясь на соответствующее посольство в Тбилиси как единственное отвечающее за визы учреждение. Ситуация несколько отличается в тех случаях, когда заявления подаются через визовые агентства в России - по словам, таким образом визу получить легче. Тем не менее, представители абхазского гражданского общества говорят о том, что и эта ситуация теперь изменилась.

В конкретных случаях, таких как встречи или конференции представителей гражданского общества или поездки студентов, приглашающие учреждения и политические деятели, занимающиеся вопросами трансформации конфликта, смогли оказать содействие в выдаче

⁴ Паспорта, выданные до признания Абхазии Россией в 2008 году имели серийный номер, который указывал, что они были выданы лицам, зарегистрированным в Абхазии; некоторые абхазы, также были зарегистрированы на Северном Кавказе, в Москве или в некоторых других крупных городах России во избежание того, чтобы их можно было распознать.

виз для европейских поездок. Это обычно осуществляется с учетом специфики каждого конкретного случая.

Ограничения на поездки повсеместно рассматриваются как дискриминация в отношении жителей Абхазии. Абхазские власти утверждают, что это дискриминационная практика, и что, по-видимому, существует общая позиция среди стран-членов ЕС в поддержку такого подхода. **В Абхазии широко распространен нарратив о том, что Запад нарушает право жителей Абхазии на свободу передвижения.**

Экономические и социальные проблемы

Экономические, социальные и культурные права принадлежат к основным правам человека, которые обеспечиваются международными стандартами в области прав человека. Ограниченное социально-экономическое развитие в постконфликтной ситуации сильно сказывается на условиях для осуществления этих прав.

Абхазские собеседники говорили, что экономическое развитие является одной из наиболее острых проблем, с которыми сталкивается их общество. Существенное влияние оказала сама война, как из-за ущерба, причиненного в результате боевых действий, так и из-за потерь контактов с внешним миром, которые за ней последовали.

Абхазия стала более зависимой от социальной и экономической поддержки со стороны Российской Федерации. Эта помощь доходит до Абхазии по двум каналам: через социально-экономическую помощь и через *«Инвестиционную программу»*. Инвестиции, в основном, касаются общественной и социальной инфраструктуры, хотя некоторые инвестиции также направлены на развитие сельского хозяйства.

Возможности трудоустройства, как правило, ограничены, очень высок уровень безработицы. Большинство постоянных рабочих мест имеются в наличии в административной сфере или в государственной службе. Было создано небольшое количество малых предприятий, особенно, в сферах торговли, туризма и связанных с ним услуг, а также в сельском хозяйстве. Значительная доля населения занимается натуральным хозяйством, особенно, в сельской местности.

Абхазские собеседники говорили, что для того, чтобы вновь поднять на ноги местное сельскохозяйственное производство, необходимы инвестиции. Мандарины, чай и табак были ведущими видами сельхозпродукции в советскую эпоху, в дополнение к лесному ореху (*фундуку*), который, в основном, выращивается в Гали. Бывший высокопоставленный чиновник говорил, что удалось сохранить лишь малую долю довоенного производства мандаринов. Еще один важный экономический аспект региона, туризм, также пострадал в результате конфликта, но сейчас стабильно развивается.

В Абхазию поступает какое-то количество российских и турецких инвестиций (особенно активна абхазская диаспора в Турции). Есть инвестиции в туристические объекты, в теплицы (в Очамчире) и во фруктовые сады / виноградники (в Пицунде). Но их масштабы ограничены, и, в целом, нельзя говорить о систематическом развитии экономики.

Торговля с внешним миром и иностранные инвестиции носят, в целом, ограниченный характер. В числе причин называют низкий уровень доверия инвесторов, но решающим элементом являются политические ограничения и препятствия, связанные со статусом. Закон Грузии «*Об оккупированных территориях*» предусматривает санкции за деловые отношения с Абхазией. Некоторые иностранные компании, которые хотели наладить связи с местными партнерами, столкнулись с противостоянием со стороны Тбилиси; большинство были вынуждены уйти из Абхазии из-за позиции Тбилиси, считающего эту деятельность подрывом своего суверенитета.

Окружающая среда

Несмотря на ограниченность ресурсов, были приняты отдельные меры по защите окружающей среды. Внедрены соответствующие процедуры контроля над производством древесины и добычей полезных ископаемых. Была закрыта шахта в Ткварчели, где уголь добывался открытым способом, что привело к серьезному загрязнению местной реки. Тем не менее, несколько представителей абхазского руководства и гражданского общества выразили серьезную озабоченность по поводу ухудшения состояния уникальной природной среды Абхазии.

По словам одного бывшего высокопоставленного чиновника, **обработка сточных вод и ликвидация отходов являются острой проблемой.** Обе системы изжили себя и основаны на

устаревших технологиях, а их потенциал весьма низок из-за отсутствия технического обслуживания в течение последних двадцати пяти лет. Если вопрос останется нерешенным, это может создать проблемы для местных жителей, а, в потенциале, также сказаться на качестве морской воды, а следовательно, и на туризме. Привлечение новых технологий и инвестиций для капитального ремонта старых систем очистки сточных вод и удаления отходов будет необходимо для сохранения и защиты окружающей среды. Важно подключить абхазских участников к инициативам черноморского сотрудничества, которые носят нейтральный в отношении статуса характер.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

- Нерешенность конфликта негативно сказывается на правах человека как проживающего в Абхазии населения, так и тех, кто оказался вынужденными переселенцами в ходе конфликта. Эта «человеческая цена» конфликта должна стать предметом серьезных обсуждений в рамках будущих попыток налаживания диалога.
- Представители всех слоев населения Абхазии выражают разочарование по поводу медленного прогресса Женевских международных дискуссий и в то же время высказываются за их продолжение. Они приветствуют возобновление в 2016 году встреч в рамках «Механизма по предотвращению и реагированию на инциденты в Гали».
- В Абхазии высоко ценят присутствие там независимых международных организаций, в первую очередь, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ и МККК; лицам, принимающим решения в этих организациях, рекомендуется продолжать придавать высокую приоритетность этой работе.
- Некоторые проблемы в области прав человека, о которых говорится в данном докладе, могут быть рассмотрены и даже решены, не дожидаясь достижения всеобъемлющего политического соглашения между сторонами конфликта. Медленный прогресс на переговорах не должен служить оправданием пассивного отношения к правам человека. Улучшение в ситуации с правами страдающих от конфликта людей может, по сути, улучшить климат для принятия политических решений.
- В этом контексте дальнейшие международные визиты в Абхазию по тематике прав человека послужат интересам всех сторон. Следует поощрять предметный диалог с международно признанными независимыми экспертами по правам человека.
- Контакты между абхазскими группами гражданского общества и их коллегами в Европе и других регионах мира имеют важное значение и нуждаются в поощрении и поддержке.