



Грузия/Абхазия

Живущие неопределенностью

Положение этнических грузин,
возвращающихся в Гальский район Абхазии

HUMAN
RIGHTS
WATCH

HUMAN
RIGHTS
WATCH

Живущие Неопределенностью

Положение этнических грузин,
возвращающихся в Гальский район Абхазии

Copyright © 2011 Human Rights Watch
All rights reserved.
Printed in the United States of America
ISBN: 1-56432-791-4
Cover design by Rafael Jimenez

Human Rights Watch
350 Fifth Avenue, 34th floor
New York, NY 10118-3299 USA
Tel: +1 212 290 4700, Fax: +1 212 736 1300
hrwnyc@hrw.org

Poststraße 4-5
10178 Berlin, Germany
Tel: +49 30 2593 06-10, Fax: +49 30 2593 0629
berlin@hrw.org

Avenue des Gaulois, 7
1040 Brussels, Belgium
Tel: + 32 (2) 732 2009, Fax: + 32 (2) 732 0471
hrwbe@hrw.org

51, Avenue Blanc
1202 Geneva, Switzerland
Tel: +41 22 738 0481, Fax: +41 22 738 1791
hrwgva@hrw.org

2-12 Pentonville Road, 2nd Floor
London N1 9HF, UK
Tel: +44 20 7713 1995, Fax: +44 20 7713 1800
hrwuk@hrw.org

27 Rue de Lisbonne
75008 Paris, France
Tel: +33 (1)43 59 55 35, Fax: +33 (1) 43 59 55 22
paris@hrw.org

1630 Connecticut Avenue, N.W., Suite 500
Washington, DC 20009 USA
Tel: +1 202 612 4321, Fax: +1 202 612 4333
hrwdc@hrw.org

Web Site Address: <http://www.hrw.org>



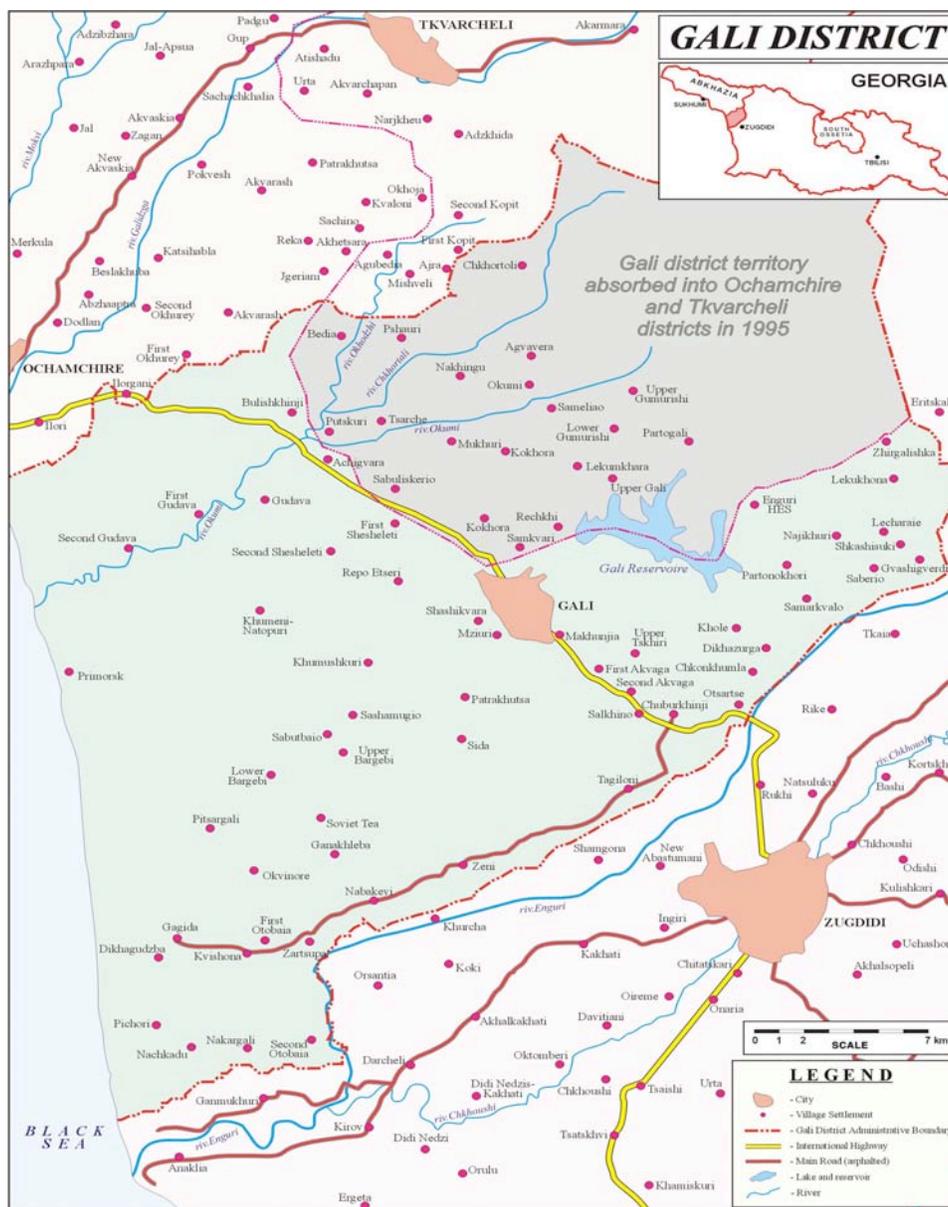
Живущие Неопределенностью

Положение этнических грузин, возвращающихся в Гальский район Абхазии

Карта Гальского района Абхазии.....	i
Краткое содержание	1
Ключевые рекомендации абхазским властям	6
Методология.....	7
I. Общие сведения	9
1. Провозглашение независимости, грузино-абхазский конфликт.....	10
Конфликт 1992 – 1993 гг.	10
Прекращение огня, механизмы постконфликтного урегулирования и конфликт 2008 г. между Россией и Грузией вокруг Южной Осетии	11
Женевские дискуссии по безопасности и стабильности в Закавказье.....	12
2. Возвращение перемещенных лиц	14
3. Современная ситуация.....	16
Отношения Абхазии с Россией.....	16
Ситуация в политике и экономике	18
4. Гальский район	20
Современная численность населения	22
Районная администрация	23
Вопросы безопасности и правопорядка	24
II. Международно-правовые аспекты	27
III. Узловые вопросы прав человека	31
1. Гражданство и паспорта	31
Получение абхазского паспорта	34
Отказ от другого гражданства	36
Гражданство и другие права.....	37
2. Свобода передвижения.....	40
Приграничный режим и его ужесточение после августа 2008 г.	42

Получение разрешения на пересечение границы	44
Последствия ужесточения приграничного режима	44
3. Право на получение образования на родном языке	48
Верхний Гали	49
Нижний Гали	53
Последствия обучения на грузинском языке	55
IV. Субъекты международного сообщества	58
ООН.....	58
Евросоюз	61
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе.....	63
Совет Европы	63
Грузинское нормативное регулирование в отношении Абхазии и Южной Осетии	64
Рекомендации	67
Абхазским властям	67
В области права на возвращение и мониторинга ситуации с правами человека.....	67
В области гражданства и паспортов	67
В области приграничного режима	67
В области права на образование.....	68
В области безопасности.....	68
ООН.....	68
Правительству Российской Федерации	69
Европейскому союзу	69
Совету Европы	69
ОБСЕ	69
Правительству США, отдельным членам ЕС и другим субъектам международного сообщества.....	70
Правительству Грузии	70
Об этом докладе	71

Карта Гальского района Абхазии



©Хьюман Райтс Вотч 2011

В отношении географических названий в докладе используется стилистика, принятая в документах ООН. Это не имеет никакого политического подтекста, поскольку Хьюман Райтс Вотч не занимает никакой позиции ни по вопросу независимости Абхазии, ни по вопросу территориальной целостности Грузии, включая вопросы границ.

Краткое содержание

По прошествии почти двух десятилетий после грузино-абхазского конфликта 1992 – 1993 гг. перспективы его политического урегулирования остаются столь же туманными, как и при подписании в 1994 г. Московского соглашения о прекращении огня. Не меньшая неопределенность сохраняется и в отношении судьбы свыше 200 тыс. человек, в большинстве своем – этнических грузин, которым пришлось покинуть свои дома в результате вооруженного конфликта. Единственное место, куда абхазские власти допустили возвращение беженцев, - это самый южный Гальский район, довоенное население которого на 96% состояло из этнических грузин. На сегодня туда вернулось около 47 тыс. человек, однако абхазские власти не обеспечивают им свободного доступа к целому ряду гражданских и политических прав.

В этом докладе документировано произвольное ущемление абхазскими властями прав вернувшихся жителей Гальского района на свободу передвижения, образование и др. Доклад основан на материалах свыше ста интервью с жителями Гальского района, взятых непосредственно в Гальском районе и на грузинской стороне, представителями абхазских властей и сотрудниками межправительственных и неправительственных международных организаций и местных общественных организаций в Абхазии.

Вооруженный конфликт между грузинскими и абхазскими силами вспыхнул летом 1992 г. Майское соглашение о прекращении огня 1994 г. продержалось до августовской войны 2008 г. между Россией и Грузией вокруг Южной Осетии, которая серьезно изменила и ситуацию вокруг Абхазии. Речь идет не только об установлении абхазскими силами контроля над всем Кодорским ущельем, но и о фактическом развале прежних механизмов переговоров и урегулирования конфликта.

На сегодняшний день независимость Абхазии признана Россией и еще несколькими государствами, однако, с точки зрения международного права, Абхазия остается непризнанным государством.

Признав независимость Южной Осетии и Абхазии, Россия заблокировала продление мандата миссии ОБСЕ в Грузии, истекавшего в декабре 2008 г. Москва заявила, что ОБСЕ должна иметь две отдельные миссии в Южной Осетии и Грузии. Аналогичным образом в июне 2009 г. Россия наложила вето на продление мандата ооновских наблюдателей в Абхазии в рамках Миссии ООН по наблюдению в Грузии (МООННГ), которая включала более 120 военных наблюдателей и 16 лет играла ведущую роль в

международных усилиях по урегулированию конфликта. На смену российским миротворцам из Коллективных сил СНГ по поддержанию мира пришли российские пограничники. Грузинская и абхазская стороны продолжили контакты в Женеве, однако до сих пор женевские встречи не принесли серьезных результатов.

Неопределенность перспектив политического урегулирования практически не оставляет шансов на безопасное и достойное возвращение тысячам перемещенных лиц из Абхазии. В течение недолгого периода в 1994 г. при содействии УВКБ ООН в Гальский район организованно вернулись несколько сотен человек, после чего возвращение продолжалось стихийно до 1998 г. В начале 1999 г. абхазские власти в одностороннем порядке открыли возвращение в Гальский район. Многие семьи действительно стали возвращаться, поначалу уходя ночевать на грузинскую сторону или проводя в районе только теплое время года, чтобы обрабатывать землю и присматривать за домами (или тем, что от них осталось в результате боевых действий).

Однако произвольное ущемление абхазскими властями прав возвращающихся грузин не дает многим возможности полноценного возвращения, оставляя их в подвешенной ситуации.

Одной из ключевых проблем с точки зрения масштабного и полноценного возвращения перемещенных лиц является необходимость абхазского гражданства для реализации целого ряда прав. Без абхазского паспорта невозможно получить работу в госсекторе, голосовать и баллотироваться на выборные должности, получить аттестат о среднем образовании, осуществлять имущественные сделки или свободно попадать на территорию Абхазии с грузинской стороны.

Процедура получения этого документа носит дискриминационный и обременительный характер для возвращающихся перемещенных лиц из числа этнических грузин. Гражданство автоматически предоставляется всем абхазам и лицам любой национальности, которые на момент принятия в 1999 г. «Акта о государственной независимости» не меньше пяти лет постоянно проживали в Абхазии. Это автоматически отсекает от гражданства грузин, которые бежали от войны в 1992 – 1993 гг. и впоследствии вернулись в Гальский район.

Грузины могут получить абхазское гражданство посредством натурализации, однако это сопряжено с немалыми трудностями, связанными с необходимостью собрать, перевести и подать большое количество документов. Причем некоторые из необходимых документов могут быть безвозвратно утрачены. Кроме того, для

получения абхазского паспорта требуется подписать документ о добровольном отказе от грузинского гражданства. Абхазские власти подчеркивают, что они никого не принуждают к получению гражданства, однако, создавая систему привязки к наличию гражданства определенных прав, власти произвольно ущемляют их реализацию.

Возможность свободно переходить на грузинскую сторону и обратно особенно актуальна для возвращающихся в Гальский район: они могут жить в Гали, но при этом навещать близких родственников, остающихся на грузинской стороне, получать там от грузинских властей социальную и медицинскую помощь (качество медобслуживания зачастую в Гали не является адекватным) или даже посещать учебные заведения (проблеме получения образования в Гали посвящен один из разделов данного доклада). Отметим, что в большинстве случаев все это можно сделать непосредственно в приграничном Зугдидском районе, не уезжая от Гали дальше, чем на несколько километров.

Однако после августа 2008 г. абхазские власти ужесточили приграничный режим, упразднив три из четырех пунктов пропуска и введя требование на специальное разрешение для тех, у кого нет абхазского паспорта. В результате многим приходится заблаговременно отправляться в райцентр Гали, чтобы оформить разрешение (на дорогу может уйти до нескольких часов, в холодное время года проезд из дальних сел крайне затруднен), а тем, у кого нет такой возможности, приходится порой идти в обход официального перехода, рискуя подвергнуться задержанию, штрафу и тюремному заключению. Введенные абхазской стороной ограничения являются произвольными и избыточно обременительными для жителей приграничных сел, которым до границы ближе, чем до райцентра.

Также ущемляется право на доступ к образованию на родном языке для грузинского населения Гальского района. До войны 1992 – 1993 гг. почти во всех школах района преподавание велось на грузинском. С 1995 г. абхазские власти стали постепенно вводить преподавание на русском, что приводило к сужению возможностей получения среднего образования на грузинском языке, особенно в верхнем Гали. Языковая политика абхазских властей в этой области создает препятствия на пути получения образования в связи с тем, что большинство детей школьного возраста в Гальском районе по-русски не говорят. Это сказывается и на качестве образования, поскольку в Гали нет достаточного числа квалифицированных русскоговорящих учителей. В результате некоторые родители переводят детей в те школы, где еще сохраняется преподавание на грузинском. Другие вообще уезжают на грузинскую сторону, чтобы дети могли продолжить обучение там.

Преподавание на грузинском языке на данный момент сохраняется в 11 школах нижнего Гали, но их будущее остается неопределенным. Учителя и родители опасаются, что по мере выделения абхазскими властями дополнительных ресурсов на повсеместное внедрение русского языка в гальских школах, школы с преподаванием на грузинском могут вообще исчезнуть. В этом случае грузиноговорящим жителям Гальского района не будут обеспечены те же возможности получения образования на родном языке, что и абхазам и русским.

Многие грузинские жители Гальского района говорили нам, что их серьезно беспокоит ситуация с личной безопасностью и защитой от преступлений насильственного характера. Такое беспокойство играет не последнюю роль при принятии решений как теми, кто вернулся в Гали и еще окончательно не определился относительно будущего, так и теми, кто еще только обдумывает перспективы возвращения. Большинство опрошенных нами грузинских жителей Гальского района говорили об остром ощущении незащитности перед похищением за выкуп, грабежом, разбоем и вымогательством и другими преступлениями. По заключению спецпредставителя генерального секретаря ООН по правам внутренне перемещенных лиц, такая уязвимость во многом связана с общими проблемами с законностью и отправлением правосудия, а также с глубоким взаимным недоверием между грузинским населением и абхазскими силовыми структурами.

Отсутствие международно-правового признания не освобождает абхазские власти от обязательств по международным договорам о правах человека. С точки зрения международного права, в отношении Абхазии действуют те же самые применимые нормы, что и в отношении Грузии, и абхазские власти, как осуществляющие фактический контроль над территорией, обязаны уважать и обеспечивать соответствующие гарантии прав и свобод.

Абхазская конституция прямо гарантирует права и свободы, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека и других общепризнанных международно-правовых актах. Без последствий для статуса Абхазии власти обязаны обеспечивать свободу передвижения с грузинской стороны и обратно, а также не допускать дискриминации, в частности в вопросах выдачи документов, удостоверяющих личность, и права на образование. Как фактически контролирующая территорию, абхазские власти также несут ответственность за обеспечение безопасности местного населения. До прекращения мандата МООННГ в 2009 г. действовало Отделение по правам человека в Сухуми, состоявшее из сотрудников ОБСЕ и Управления верховного

комиссара ООН по правам человека. Его мандат предусматривал защитные функции, включая сбор информации у пострадавших и свидетелей и ведение индивидуальных жалоб. Дважды в год МООННГ представляла доклады генеральному секретарю. В последние годы отмечается активизация Евросоюза, который стал крупнейшим донором, финансирующим проекты по восстановлению и мерам доверия. После августовской войны 2008 г. Евросоюз также направил в Грузию невооруженных гражданских наблюдателей, которым, однако, закрыт доступ в Абхазию и Южную Осетию. И ООН, и Евросоюз продолжают направлять в регион делегации высокого уровня, а несколько организаций системы ООН, включая УВКБ, сохраняют полевое присутствие в Абхазии, однако в настоящее время ни у одной из работающих на месте миссий мандат не предполагает широкого мониторинга и представления публичных докладов о ситуации с правами человека.

Сегодня Абхазия стремительно движется в направлении институционализации суверенитета, но эта цель не должна достигаться за счет ущемления прав этнических грузин. Вынужденный уход из Абхазии ООН и ОБСЕ привел к ограничению возможностей мониторинга и защиты и сделал грузинских жителей Гальского района как никогда уязвимыми. Абхазским властям нужно безотлагательно признать и обеспечить права всего населения, включая грузинских жителей Гальского района. В противном случае, как минимум, десятки тысяч людей будут жить в постоянном состоянии тревоги и неопределенности. В худшем случае, это заставит значительную часть абхазских грузин навсегда оставить свои дома. И первое, и второе можно и нужно предотвратить.

Ключевые рекомендации абхазским властям

- Признать, уважать и обеспечить право перемещенных лиц на возвращение в Гальский район и другие районы Абхазии.
- Изменить порядок предоставления гражданства и выдачи документов, удостоверяющих личность, изъяв из него все положения, которые носят дискриминационный характер и противоречат международным нормам о правах человека, в частности об автоматическом предоставлении гражданства по этническому признаку или на основании проживания в Абхазии во время конфликта.
- Разрешить всем возвратившимся в Гальский район свободно перемещаться на грузинскую сторону и обратно.
- Признать и уважать право возвратившихся на использование родного языка, в том числе в образовательных учреждениях.
- Разрешить независимый и нейтральный мониторинг и освещение ситуации с правами человека в Гальском районе.

Методология

Хьюман Райтс Вотч проводила исследование ситуации с возвращением в Гальский район Абхазии с июня 2009 г. по март 2011 г. Несколько наших сотрудников подробно опрашивали людей на местах во время трех выездов в Гали и трех - в Зугдиди. Полевые исследования на абхазской стороне проводились 28 сентября – 5 октября 2009 г., 10 - 15 марта 2010 г. и 11 – 15 октября 2010 г. Полевые исследования на грузинской стороне (в Зугдиди) проводились 18 – 20 июня 2009 г., 10 – 15 июля 2009 г. и 21 – 24 декабря 2009 г. Аналитическая деятельность, работа с документами и телефонные интервью продолжались до марта 2011 г. включительно.

Нашими сотрудниками были опрошены свыше ста жителей Гальского района, включая тех, кто жил там более-менее постоянно, регулярно мигрировал или по тем или иным причинам не мог или не считал возможным вернуться. Мы также встречались с гражданскими активистами на абхазской и грузинской стороне и с учителями, школьниками и врачами в Гальском районе. Наши сотрудники контактировали с представителями абхазских властей (включая премьер-министра, министра иностранных дел, министра образования, главу администрации Гальского района и его заместителя, работников паспортной службы и районного отдела образования, нескольких глав сельских администраций), а также с работающими в Абхазии представителями иностранных государств и международных НПО.

Интервью в Гальском районе проводились на русском языке сотрудниками, для которых этот язык является родным. Интервью в Зугдидском районе проводились на грузинском языке сотрудником, для которого этот язык является родным. Как правило интервью проводились на индивидуальной основе и в приватной обстановке. Собеседники подбирались как с помощью местных гражданских организаций, так и посредством случайной выборки при обходе «дворов» в Гальском районе. Сотрудники Хьюман Райтс Вотч также побывали в местах перехода границы и опрашивали людей, которые собирались или только что перешли на абхазскую или грузинскую сторону.

За время нашей работы в Абхазии мы ни разу не сталкивались с прямым или косвенным вмешательством или давлением со стороны абхазских властей.

Практически во всех приводимых интервью имена собеседников не разглашаются по их просьбе и в интересах безопасности. В некоторых случаях не разглашается даже место интервью. Все расшифровки находятся в досье Хьюман Райтс Вотч.

В отношении географических названий в докладе используется стилистика, принятая в документах ООН. Это не имеет никакого политического подтекста, поскольку Хьюман Райтс Вотч не занимает никакой позиции ни по вопросу независимости Абхазии, ни по вопросу территориальной целостности Грузии. То же самое касается и остальной используемой терминологии.

I. Общие сведения

Абхазия, в советский период – автономная республика в составе Грузии, занимает узкую полосу между черноморским побережьем и отрогами Кавказа. На севере она граничит с Россией, на юго-востоке – с грузинской областью Самегрело. Столица – Сухуми.

Площадь Абхазии составляет 8 700 кв. км, или одну восьмую территории Грузии в советских границах, а абхазский участок побережья почти равен нынешнему грузинскому. Современная линия разграничения между абхазской и собственно грузинской территорией примерно совпадает с контурами реки Ингури, которая служит естественным рубежом.

Что касается численности населения, то по состоянию на март 2010 г. абхазская сторона называла цифру 215 557 человек,¹ что намного ниже довоенного уровня примерно в полмиллиона. Однако статистика по этому вопросу уже давно носит крайне противоречивый и политизированный характер. Последняя довоенная перепись проводилась в 1989 г., по ее итогам этнических абхазов было 93 267 чел., или 17,8%; этнических грузин – 239 872 чел., или 45,7%. Еще 14,6% приходилось на армян, 14,3% - на русских.²

Гальский район расположен на самом юге Абхазии. В советский период он был самым большим в Абхазии с территорией больше тысячи квадратных километров³ и специализировался на ореховых и цитрусовых культурах. 96% довоенного населения района в 80 тыс. чел. составляли этнические грузины.⁴

¹ Информация министерства иностранных дел. Состав населения: абхазы – 96 340 (44,7%), русские – 23 521 (10,9%), армяне – 44 839 (20,8%), грузины – 40 225 (18,6%). Присутствуют также украинцы, белорусы, греки, осетины, татары, турки и цыгане.

² Национальный состав населения СССР по данным всесоюзной переписи 1989 г. «Финансы и статистика», М., 1991 г.

³ В 1995 г. абхазские власти включили северную часть Гальского района в состав Очамчирского и Ткварчельского районов. “Report of UNDP-Led Feasibility Mission to Gali District and Adjacent Areas of Abkhazia, Georgia,” Bureau for Crisis Prevention and Recovery, United Nations Development Programme (UNDP), April 2004, p. 9.

⁴ UNOMIG, Report of the Joint Assessment Mission to the Gali District, November 20-24, 2000, p. 4, в досье Хьюман Райтс Вотч.

1. Провозглашение независимости, грузино-абхазский конфликт

Конфликт 1992 – 1993 гг.

Параллельно с выходом Грузии из состава СССР стремление к независимости от Грузии проявляла и Абхазия.⁵ В августе 1992 г. нараставшая напряженность между Тбилиси и Сухуми вылилась в открытый вооруженный конфликт, когда 14-го числа грузинские войска вошли в Гальский район под предлогом освобождения заложников и обеспечения безопасности железнодорожного сообщения с Россией.⁶ Однако затем грузинские силы продолжили движение на Сухуми и атаковали абхазские административные объекты.⁷ После нескольких непротяженных периодов прекращения огня абхазские силы в сентябре 1993 г. внезапно перешли в наступление и установили контроль практически над всей территорией Абхазии за исключением верхней части Кодорского ущелья на северо-востоке.⁸

За время войны погибли около 8 тыс. человек (как грузин, так и абхазов), 18 тыс. были ранены, свыше 200 тыс. вынужденно покинули свои дома.⁹ Среди последних большинство составляли этнические грузины, часть которых впоследствии стихийно вернулась в Гальский район,¹⁰ а остальные до сегодняшнего дня остаются перемещенными лицами. Боевые действия сопровождалась с обеих сторон нарушениями международных норм о правах человека и гуманитарного права, включая неизбирательные нападения и целенаправленное терроризирование гражданского населения.¹¹

⁵ 25 августа 1990 г. Верховный Совет Абхазии принял декларацию о государственном суверенитете, которая была через несколько дней отменена Тбилиси. Alexei Zverev, "Ethnic Conflicts in the Caucasus 1988-1994" // *Contested Borders in the Caucasus*, VUB Press, Brussels, 1996.

⁶ События разворачивались на фоне гражданской войны в Грузии, когда сторонники свергнутого президента Звиада Гамсахурдиа летом 1992 г. похитили нескольких высокопоставленных чиновников, включая вице-преьера, и ушли с ними в Абхазию. Подробнее о том периоде см.: Human Rights Watch, "Georgia/Abkhazia: Violations of the Laws of War and Russia's Role in the conflict", Vol. 7, No. 7, March 1995.

⁷ *ib.*

⁸ Первое было подписано 3 сентября 1992 г., второе – 14 мая 1993 г., третье – 27 июля 1993 г.

⁹ International Crisis Group, "Abkhazia Today," Europe Report No. 176, September 15, 2006, p. 1.

¹⁰ Гальский район остается единственным, куда возвращались люди, обе стороны расходятся в оценках числа возвратившихся и в самом определении этого понятия. Подробнее см. ниже.

¹¹ Подробнее см.: Human Rights Watch, "Georgia/Abkhazia: Violations of the Laws of War and Russia's Role in the conflict", Vol. 7, No. 7, March 1995.

Прекращение огня, механизмы постконфликтного урегулирования и конфликт 2008 г. между Россией и Грузией вокруг Южной Осетии

В мае 1994 г. грузинской и абхазской сторонами в Москве было подписано Соглашение о прекращении огня и разъединении сил, выработанное в рамках женевских переговоров по урегулированию конфликта. Оно стало основой развертывания Коллективных сил СНГ по поддержанию мира (впоследствии полностью укомплектованных российскими военнослужащими) под контролем наблюдателей ООН в рамках созданной еще в 1993 г. Миссии по наблюдению в Грузии (МООННГ).¹²

После подписания Московского соглашения в Женеве продолжились переговоры под эгидой ООН, параллельно Россия самостоятельно вела переговоры с Сухуми и Тбилиси.¹³

За последующие годы переговорный процесс не принес ощутимых результатов по ключевым вопросам статуса Абхазии и возвращения перемещенных лиц. В мае 1998 г. грузинские военизированные формирования совершили в Гальском районе серию нападений на абхазские силы. Те, в свою очередь, в рамках борьбы с «партизанами» изгнали из района и тысячи грузин, стихийно вернувшихся туда после войны 1992 – 1993 гг. При этом абхазские силы грабили и жгли дома и разрушали местную инфраструктуру.¹⁴ Позднее значительная часть «второй волны» беженцев вернулась в Гальский район.¹⁵

¹² Подписано 14 мая 1994 г. Дж.Иоселиани и С.Джинджолия. Женевские переговоры по мирному урегулированию проходили под эгидой ООН, при посредничестве России и с участием наблюдателей ОБСЕ и Группы друзей генерального секретаря ООН. Последняя была создана в 1993 г. в составе представителей США, Германии, Франции, Великобритании и России. В соответствии с Московским соглашением создавались 12-километровая зона безопасности по обе стороны административной границы, в которой допускалось только личное оружие милиции/полиции, и зона ограничения вооружений, в которой не должно было быть тяжелой боевой техники. МООННГ была создана в августе 1993 г. резолюцией СБ ООН 858(1993), резолюцией 937(1994) ее мандат был расширен с включением функций по контролю за соблюдением Московского соглашения.

¹³ В марте 2003 г. президенты России и Грузии В.Путин и Э.Шеварднадзе договорились в Сочи о создании рабочих групп или комиссий по следующим направлениям: «возвращение беженцев и перемещенных лиц, в первую очередь, в Гальский район, открытие сквозного железнодорожного сообщения Сочи-Тбилиси, модернизация каскада «ИнгуриГЭС» и определение перспектив строительства других гидротехнических объектов в верховьях р. Ингури». Итоговое заявление о встречах президента Российской Федерации В.В.Путин и Президента Грузии Э.А.Шеварднадзе 6-7 марта 2003 г.

¹⁴ UNOMIG, Report of the Joint Assessment Mission to the Gali District, November 20-24, 2000, pp. 5, 13, в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁵ Подробнее см. раздел 1.4.

Новый крупный конфликт произошел в августе 2008 г. во время российско-грузинской войны вокруг Южной Осетии.¹⁶ 10 августа абхазские вооруженные силы начали и в течение двух дней успешно завершили операцию по установлению контроля над верхней частью Кодорского ущелья, остававшейся под контролем грузинской стороны со времен конфликта 1992 – 1993 гг.¹⁷ В результате операции около 2 тыс. грузинских жителей были вынуждены покинуть свои дома и до сих пор остаются перемещенными лицами.¹⁸

Августовская война на Кавказе фактически «обнулила» все предыдущие механизмы и переговорные процессы в грузино-абхазском урегулировании. Более того, после признания независимости Южной Осетии и Абхазии (см. ниже) Россия заблокировала продление мандата миссии ОБСЕ в Грузии, истекавшего в декабре 2008 г. Москва заявила, что ОБСЕ должна иметь две отдельные миссии в Южной Осетии и Грузии.¹⁹ Аналогичным образом в июне 2009 г. Россия наложила вето на продление мандата ооновских наблюдателей в Абхазии в рамках МООННГ.²⁰

Женевские дискуссии по безопасности и стабильности в Закавказье

Договоренности о прекращении огня между Россией и Грузией в августе 2008 г. затрагивали и Абхазию.²¹ В документе из шести пунктов, подписанном президентами

¹⁶ Конфликт назревал с весны 2008 г., боевые действия начались 7 августа с грузинского наступления на Цхинвали, за которым последовал силовой ответ России. Боевые действия продолжались до прекращения огня 15 августа. К тому моменту российские войска контролировали всю Южную Осетию и часть собственно грузинской территории. Война и последующий продолжительный период насилия и нестабильности в соответствующих районах привели к гибели сотен гражданских лиц, перемещению десятков тысяч жителей и серьезному ущербу для гражданского имущества. Подробнее см. доклад Хьюман Райтс Вотч «На войне как на войне?», январь 2009 г., <http://www.hrw.org/ru/reports/2009/01/22>.

¹⁷ Ilya Kachayev, “Abkhaz Separatists Strike Disputed Georgia Gorge”, *Reuters*, August 9, 2008, <http://www.reuters.com/article/idUSL932653720080809>. В Тбилиси заявляли, что российская авиация обстреливала грузинские села в ущелье: “Georgia under all-out attack in breakaway Abkhazia”, *Guardian*, August 10, 2008, <http://www.guardian.co.uk/world/2008/aug/10/georgia.russia3>.

¹⁸ Koba Liklikadze, “Georgians Far From Kodori Return”, *International War and Peace Reporting (IWPR)*, October 16, 2008, <http://ocha-gwapps1.unog.ch/rw/rwb.nsf/db90osid/EDIS-7KGS44?OpenDocument>. Наблюдатели МООННГ были выведены из ущелья по соображениям безопасности: «Из Кодорского ущелья выведены наблюдатели ООН», *Lenta.Ru*, 10 августа 2008 г., <http://lenta.ru/news/2008/08/10/out/>.

¹⁹ “OSCE to Dissolve Georgia Mission After Russia Blocks Extension,” *RFE/RL*, December 22, 2008, http://www.rferl.org/content/Russia_Forces_OSCE_To_Start_Georgia_Pullout_January_1/1362355.html.

²⁰ “Russia Vetoes Extension of UN Mission in Georgia”, UN News Center, June 15, 2009, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=31151&Cr=georgia&Cr1>.

²¹ Предварительная договоренность о прекращении огня была достигнута 12 августа, подписана грузинской стороной – 15 августа, российской стороной – 16 августа.

России и Грузии при посредничестве Франции, предусматривалось начало международных переговоров о путях обеспечения безопасности и стабильности в Абхазии и Южной Осетии.²² Первый раунд переговоров прошел в Женеве 15 октября 2008 г., после чего дискуссии продолжились с разной периодичностью. В них участвуют представители Грузии, США, России а также Абхазии и Южной Осетии. Дискуссии проходят под эгидой ООН, Евросоюза и ОБСЕ в формате двух рабочих групп, заседания которых проводятся параллельно. Одна группа занимается вопросами безопасности и стабильности, другая – гуманитарными аспектами, в первую очередь проблемой беженцев и вынужденных переселенцев.²³

Нередко возникает впечатление, что женевские дискуссии зашли в тупик, однако после прекращения мандата МООННГ в середине 2009 г. они остаются единственной площадкой, где контактируют все стороны конфликта.²⁴ В феврале 2009 г. была достигнута важная договоренность о создании совместного механизма предотвращения и реагирования на инциденты, призванного «обеспечить оперативное и адекватное реагирование на ситуацию с безопасностью, включая инциденты и их расследование, безопасность жизненно важных объектов и инфраструктуры, реагирование на криминальные проявления, эффективную доставку гуманитарной помощи, а также решение любых других вопросов, которые могут затрагивать стабильность и безопасность, с особым акцентом на предотвращение инцидентов и реагирование на них».²⁵ В настоящее время этот механизм остается единственным форматом, в рамках которого все стороны могут обмениваться информацией о местных инцидентах, криминальных эпизодах и случаях нарушения прав человека. Встречи представителей сторон проходят в Гали на регулярной основе.²⁶

²² Первые пять пунктов предусматривали: неприменение силы, полное прекращение военных действий, свободный доступ для гуманитарной помощи, отвод грузинских войск в места постоянной дислокации, отвод российских войск на позиции, которые они занимали до начала военных действий. См.: “Georgia: the 6 Points Plan,” Embassy of France in Washington, August 14, 2008, <http://ambafrance-us.org/spip.php?article1101>.

²³ Интервью Хьюман Райтс Вотч с сотрудником ООН 15 сентября 2009 г. На данный момент состоялось 16 раундов, последний – 7 июня 2011 г. См.: “Sixteenth Round of Geneva Talks”, *Civil Georgia*, June 8, 2011, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23590>.

²⁴ Ключевой проблемой является статус абхазской и югоосетинской делегаций. Члены рабочих групп в настоящее время принимают участие в их работе в личном качестве. Москва выступает за признание Сухуми и Цхинвали равноправными сторонами переговоров, в то время как в Тбилиси с этим не согласны.

²⁵ Press Communiqué of The Co-Chairs of Geneva Discussions, February 18, 2009.

²⁶ В Южной Осетии работа такого механизма больше года тормозилась из-за отказа югоосетинской стороны участвовать в ней до тех пор, пока в Цхинвали не получат информацию по задержанным и пропавшим без вести. См.: “No Progress Reported in Geneva Talks,” *Civil Georgia*, January 28, 2010.

2. Возвращение перемещенных лиц

Как отмечалось выше, в 1993 г. почти все довоенное грузинское население Абхазии было вынуждено покинуть свои дома. Абхазские власти не возражают против возвращения части жителей в Гальский район, но не допускают возвращения в другие районы.²⁷ Абхазская и грузинская стороны расходятся как в оценках числа возвращающихся, так и в самом определении этого понятия. Так, в Тбилиси считают вынужденными переселенцами практически всех грузинских жителей Гальского района, даже если они уже вернулись, поскольку им не было обеспечено безопасное и достойное возвращение, в то время как в Сухуми вернувшимся считают любого человека, вновь поселившегося в Гальском районе.²⁸

Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев приводит данные Министерства Грузии по делам беженцев и расселению, согласно которым на конец 2009 г. официально насчитывалось 212 113 перемещенных лиц из Абхазии,²⁹ однако эта цифра включает и стихийно вернувшихся в Гальский район.³⁰ Абхазская сторона оценивает число перемещенных лиц на уровне 150 тыс. человек.³¹

Югоосетинская сторона возобновила свое участие после публикации комиссаром Совета Европы по правам человека доклада о лицах, пропавших без вести во время и после августовской войны. Текст доклада см.:

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1675137&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>.

²⁷ Некоторые аналитики считают, что в Сухуми подходят к возвращению жителей в Гальский район с сугубо прагматических позиций, исходя из потребности в трудоспособном населении для сельского хозяйства: “Profile Of Internal Displacement: Georgia”, Compilation of the Information Available in the Global IDP Database of the Norwegian Refugee Council (as of March 18, 2004), p. 107, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/A63957CA14AC89DC802570B500471F62/\\$file/Georgia+March+2004.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/A63957CA14AC89DC802570B500471F62/$file/Georgia+March+2004.pdf).

²⁸ Эту позицию не оспаривает и спецпредставитель генсека ООН по правам внутренне перемещенных лиц Вальтер Кэлин. См.: Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin - Addendum, Mission to Georgia. December 21-24, 2005, E/CN.4/2006/71/Add.7, March 24, 2006; Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Displaced Persons, Walter Kälin – Follow-up Mission to Georgia, A/HRC/16/43/Add.3, December 23, 2010.

²⁹ UNHCR Georgia Briefing Note, October 2009, <http://www.unhcr.org/4b274bc76.html>.

³⁰ УВКБ относит таких лиц к «людям, оказавшимся в ситуации, сходной с вынужденными переселенцами», и оценивает число стихийно вернувшихся в Абхазию на уровне 50 тыс. человек. См. сн. 29.

³¹ Во многом разница связана с подходом к учету возвратившихся в Гальский район.

Обеспечение права на возвращение было и остается ключевым элементом всех усилий по урегулированию грузино-абхазского конфликта. С 9 июля 1993 г. Совет Безопасности ООН принял по этому вопросу 32 резолюции, призывая обе стороны «взять на себя обязательство обеспечить в реалистичные сроки условия, необходимые для безопасного, достойного и скорейшего возвращения беженцев и внутренне перемещенных лиц».³² 15 мая 2008 г. Генеральная Ассамблея приняла резолюцию о признании права всех перемещенных лиц на возвращение в Абхазию и их имущественных прав, призвав «оперативно разработать график, который обеспечил бы быстрое добровольное возвращение всех беженцев и внутренне перемещенных лиц».³³

В апреле 1994 г. было подписано Четырехстороннее соглашение о добровольном возвращении беженцев и перемещенных лиц, в соответствии с которым создавалась четырехсторонняя комиссия по организации возвращения и оценке имущественного ущерба, начиная с Гальского района.³⁴ Соглашением подтверждалось право всех перемещенных лиц на возвращение в места прежнего постоянного проживания³⁵ за исключением тех случаев, «когда имеются серьезные указания того, что они совершили военные преступления или преступления против человечности, как это определено в международных документах; или они совершили тяжкие уголовные преступления;³⁶ или они ранее принимали участие в боевых действиях, а в настоящее время находятся в составе вооруженных формирований, готовящихся к боевым действиям в Абхазии».³⁷

³² Последняя резолюция СБ ООН – 1808(2008). Тогда же Совет Безопасности в очередной раз подтвердил имущественные права перемещенных лиц, указав, «что на индивидуальные имущественные права не влияет факт вынужденного бегства собственников в период конфликта».

³³ Резолюция ГА ООН 62/249 от 15 мая 2008 г. «Положение внутренне перемещенных лиц и беженцев из Абхазии, Грузия», A/RES/62/249.

³⁴ Соглашение было подписано 4 апреля 1994 г. грузинской и абхазской сторонами, а также Россией и УВКБ ООН. Ему предшествовал двусторонний меморандум о понимании на женевских переговорах от 1 декабря 1993 г., в котором говорилось, что стороны «обязуются создать условия для добровольного, безопасного, быстрого возвращения беженцев в места их постоянного проживания во всех районах Абхазии. Всем вернувшимся беженцам будут возвращаться покинутые ими квартиры, дома, земельные участки и имущество».

³⁵ Там же.

³⁶ Там же.

³⁷ Там же.

Процесс организованного возвращения под эгидой УВКБ продолжался менее года, в итоге в Гальский район вернулось всего 311 человек.³⁸ Однако стихийное возвращение жителей продолжалось до мая 1998 г., когда, как отмечалось выше, в результате новой волны насилия от 30 до 40 тыс. человек были вынуждены бежать, серьезно пострадали инфраструктура и около полутора тысяч домов, в том числе тех, которые были восстановлены на донорские средства для обустройства возвратившихся.³⁹

В начале 1999 г. абхазские власти в одностороннем порядке открыли возвращение в Гальский район.⁴⁰ Многие семьи действительно стали возвращаться, поначалу ежедневно уходя ночевать на грузинскую сторону или селясь на сезон, чтобы ухаживать за полями и присматривать за домами (или тем, что от них осталось).

В сентябре 2010 г. Гальский район в ходе визита в Грузию посетил спецпредставитель генерального секретаря ООН по правам внутренне перемещенных лиц Вальтер Келин. В своем декабрьском отчете Совету по правам человека он отметил определенное улучшение ситуации с безопасностью для возвращающихся в Абхазию перемещенных лиц, однако признал, что «перспективы возвращения остаются разочаровывающе низкими» в связи с «отсутствием политических решений конфликта».⁴¹

3. Современная ситуация

Отношения Абхазии с Россией

Россия активно поддерживала Абхазию во время конфликта 1992 – 1993 гг., и между Москвой и Сухуми сохраняются тесные связи. По мере нарастания напряженности в российско-грузинских отношениях накануне августовской войны 2008 г. Москва

³⁸ Репатриация прекратилась в декабре 1994 г. См.: Comments by UNHCR on the Statement by the UN, OSCE, and Russia on “The Question of Refugees and Displaced Persons”, Georgia/Abkhazia Proximity Talks, November 14-18, 1994. Впоследствии СБ ООН неоднократно отмечал продолжающееся препятствование такому возвращению со стороны абхазских властей (резолюции 993(1995) и 1036(1996)). Сухуми отказывался сотрудничать по этому вопросу до достижения прогресса по политическим аспектам. См. Доклад Генерального секретаря о положении в Абхазии, Грузия, от 6 марта 1995 г., S/1995/181.

³⁹ UNOMIG, Report of the Joint Assessment Mission to the Gali District, November 20-24, 2000, pp. 5, 13, в досье Хьюман Райтс Вотч.

⁴⁰ Президент Владислав Ардзинба также объявил о создании комиссии по вопросам возвращения и администрации в Гальском районе, о чем информировал генерального секретаря ООН 15 декабря 1998 г. Об этом же нам говорил и министр иностранных дел Сергей Шамба в интервью 29 сентября 2009 г.

⁴¹ Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Displaced Persons, Walter Kaelin – Follow-up Mission to Georgia, December 23, 2010, A/HRC/16/43/Add.3.

наращивала поддержку Сухуми. Эта поддержка стала еще более ощутимой после объявления независимости Косово в феврале 2008 г.,⁴² а после войны в Южной Осетии Россия официально признала независимость Абхазии.

25 августа 2008 г. обе палаты российского парламента единогласно приняли заявления в поддержку независимости Южной Осетии и Абхазии,⁴³ и уже на следующий день признание независимости было оформлено президентскими указами.⁴⁴ Грузия назвала этот шаг аннексией и разорвала дипотношения с Россией.⁴⁵

17 сентября 2008 г. между Россией и Абхазией был заключен Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи.⁴⁶

В октябре 2008 г. Россия назначила своего посла в Абхазии, а в мае следующего года в Сухуми начало работать российское посольство.⁴⁷ Незадолго до этого – в конце апреля было подписано соглашение о совместной охране абхазской границы.⁴⁸ Как уже отмечалось выше, в июне 2009 г. Россия наложила вето на продление мандата МООНГ.

17 февраля 2010 г. в развитие Соглашения о сотрудничестве в военной области от 15 сентября 2009 г. Россия и Абхазия подписали соглашение о создании объединенной российской военной базы на 49 лет.⁴⁹ В Москве также планируют разместить военно-

⁴² В марте 2008 г. Россия официально отменила экономические санкции в отношении Абхазии, действовавшие с 1996 г. в формате СНГ, в апреле премьер В.Путин поручил правительству укреплять официальные контакты с Сухуми и Цхинвали; из Москвы неоднократно звучали заявления о том, что Россия готова защищать своих граждан в Абхазии и Южной Осетии. “Georgia and Russia: Clashing over Abkhazia,” Crisis Group Europe Report No. 193, June 5, 2008.

⁴³ “Russian MPs Back Georgia’s Rebels”, *BBC News*, August 25, 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7580386.stm>.

⁴⁴ Указ Президента РФ от 26 августа 2008 г. № 1260 «О признании независимости Республики Абхазия», <http://www.rg.ru/2008/08/29/abhaziya-dok.html>.

⁴⁵ “Georgia Breaks Ties with Russia”, *BBC News*, August 29, 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7588428.stm>.

⁴⁶ Информация абхазского МИДа о двусторонних соглашениях и договорах с Россией, <http://www.mfaabkhazia.net/en/node/294>

⁴⁷ Указ Президента РФ от 25 октября 2008 г. № 1527, <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=048516>; Интерфакс, 1 мая 2009 г., <http://www.interfax.ru/society/news.asp?id=77530>.

⁴⁸ «Российская газета», 1 мая 2009 г., <http://www.rg.ru/2009/05/01/abhaziya-osetiya-anons.html>.

⁴⁹ Соглашение предполагает модернизацию базы в Гудауте для размещения по меньшей мере 3 тыс. военнослужащих. “Russia Gains Military Base in Abkhazia”, *RFE/RL*, February 17, 2010, http://www.rferl.org/content/Russia_Gains_Military_Base_In_Abkhazia/1960545.html. См. также: “Russia

морскую базу в Очамчире и открыть с Абхазией воздушное сообщение.⁵⁰
Межправительственное соглашение о последнем было подписано 17 февраля 2010 г.⁵¹

Большинство населения Абхазии имеет российские паспорта: с 2000 г. Россия стала активно предлагать жителям Абхазии (а также Южной Осетии) свое гражданство и выдавать заграничные российские паспорта.⁵² По некоторым оценкам, к 2006 г. такие паспорта получили более 80% жителей.⁵³ После введения Россией в 2000 г. визового режима с Грузией это позволяло абхазам свободно пересекать российскую границу, а в ряде случаев и получать российскую пенсию и другие льготы.⁵⁴ Функции национальной валюты в Абхазии выполняет российский рубль.

Ситуация в политике и экономике

Высшими органами власти в Абхазии являются президент, избираемый на пять лет, и парламент из 35 депутатов, избираемых по одномандатным округам. Последние президентские выборы проходили 12 декабря 2009 г., и тогдашний президент Сергей Багапш был переизбран на второй срок, получив 61% голосов.⁵⁵ Последние парламентские выборы состоялись в марте 2007 г.⁵⁶ Хотя значительная часть довоенного грузинского населения Абхазии, находясь в Грузии, не имела возможности принимать участие в голосовании, возвратившиеся в Гальский район жители сыграли

signs military cooperation deals with Abkhazia, S. Ossetia”, *RIA Novosti*, September 15, 2009,
http://en.rian.ru/military_news/20090915/156135405.html.

⁵⁰ «Коммерсант», 17 февраля 2010 г., <http://www.kommersant.ru/doc/1324099>; РИА «Новости», 31 мая 2010 г., <http://en.rian.ru/exsoviet/20100531/159236821.html>.

⁵¹ Информация абхазского МИДа о двусторонних соглашениях и договорах с Россией,
<http://www.mfaabkhazia.net/en/node/294>.

⁵² Абхазские паспорта или другие документы, удостоверяющие личность, абхазские власти стали выдавать только с 2006 г., после августовской войны 2008 г. этот процесс активизировался. До этого в Абхазии имели хождение старые советские паспорта.

⁵³ При этом абхазы не призываются на службу в российские вооруженные силы. «Московский комсомолец», 6 июля 2006 г.

⁵⁴ В отличие от общегражданского заграничный российский паспорт дает право голоса, но не может использоваться для регистрации актов гражданского состояния, получения регистрации по месту жительства и пр.

⁵⁵ Аpsныпресс, 14 декабря 2009 г.

⁵⁶ Аpsныпресс, 5 марта 2007 г.

заметную роль в избрании Сергея Багапша на первый срок.⁵⁷ Абхазские выборы не признаются ни Грузией, ни международным сообществом, в том числе – из-за неучастия в них большого числа перемещенных лиц из числа этнических грузин.⁵⁸ В связи со смертью Сергея Багапша 29 мая 2011 г. на 26 августа назначены внеочередные президентские выборы.⁵⁹

Экономика Абхазии является преимущественно аграрной с преобладанием таких культур, как чай, табак, цитрусовые и фундук. Значительная часть сельскохозяйственной продукции идет на собственное потребление домохозяйств. Экономика во многом зависит от российской помощи.⁶⁰ В марте 2010 г. была согласована комплексная программа социально-экономического развития Абхазии, в рамках которой российская сторона обещала в 2010 – 2012 гг. выделить 10,9 млрд. руб. (USD 375 млн.)⁶¹

Абхазские власти возлагают серьезные надежды на развитие туристической отрасли, поскольку в советское время этот регион был популярным местом отдыха. В Сухуми также рассчитывают на подъем местной экономики в связи с Олимпиадой-2014.⁶² Речь может идти как о поставках строительных материалов, так и об обеспечении части инфраструктуры, включая возобновление работы аэропортов в Сухуми и Гудауте и реконструкцию железнодорожной ветки Сочи-Сухуми.⁶³

⁵⁷ На выборах 2004 г. право голоса имели примерно 14 тыс. возвратившихся. Sabine Fischer, “Abkhazia and the Georgian-Abkhaz Conflict: Autumn 2009,” ISS Analysis, December 2009, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Abkhazia_and_the_Georgian-Abkhaz_conflict.pdf. С.Багапш, женатый на грузинке, единственным из кандидатов приехал в Гальский район и получил там большинство голосов. “Georgian Population of Gali Holds the Key to Abkhazia Presidential Elections,” *Civil Georgia*, October 6, 2004, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=8000>.

⁵⁸ “Government of Georgia Statement On Illegitimate ‘Presidential Elections’ in Abkhazia”, December 13, 2009; Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on ‘Presidential Elections’ in Abkhazia, Georgia, 12 December 2009”, Council of the European Union, Brussels, December 15, 2009; “US recognizes neither the legality nor the results,” Ian Kelly, Department of State Spokesperson, Washington, DC, December 14, 2009.

⁵⁹ РИА «Новости», 29 мая 2011 г., <http://en.rian.ru/world/20110529/164296498.html>; “Key Deadlines Set for Abkhaz Elections,” *Civil Georgia*, June 11, 2011, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23607>.

⁶⁰ В 2009 г. прямые российские субсидии составляли 60% доходной части абхазского бюджета (1,9 млрд. руб.) International Crisis Group, “Abkhazia: Deepening Dependence”, Europe Report No. 202, February 26, 2010, p. 5.

⁶¹ В частности, 1 млрд. руб. выделяется на сельское хозяйство, предполагается также реконструировать 150 км дорог. Sabine Fischer, “How to Engage with Abkhazia?”, ISS Analysis, November 2010, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/How_to_engage_with_Abkhazia.pdf.

⁶² Абхазская граница находится всего в четверти часа езды от Сочи.

⁶³ “Abkhazia Wants Role in Preparation of Sochi Olympics,” *Civil Georgia*, August 4, 2007; “Abkhazia Prepares for Olympics with a Little Help from Its Friends,” *EurasiaNet*, July 28, 2008; “Georgia’s Rebel Abkhazia Looks to Cash

У Абхазии имеются собственные вооруженные силы,⁶⁴ служба в которых обязательна. Призыв проводится дважды в год. Тбилиси нередко обвиняет абхазские власти в принудительном призыве возвращающихся в Гальский район,⁶⁵ однако абхазская сторона эти обвинения отвергает.

В Гальском районе молодые люди и их родственники говорили нашим сотрудникам, что на время призыва им приходится перебираться на грузинскую сторону или каждый раз откупаться – размер взятки составляет около 15 тыс. рублей.⁶⁶ Иногда нужно платить и больше (см. ниже). Перспектива призыва в абхазскую армию остается одним из факторов, который влияет на принятие перемещенными лицами решения о том, стоит ли им окончательно возвращаться в Гали или оставаться на положении беженцев в Грузии. Мать 21-летнего грузина рассказывает Хьюман Райтс Вотч:

Сын сюда [в Гальский район] не может приехать, потому что мы боимся, что его в армию заберут. Чтобы не забрали, мы каждый призыв платим 300 долларов знакомому в военкомате [т.е. USD 600 за год]. Еще вина, орехов даем... У нас в округе пятерых ребят забрали. Один весь срок без проблем отслужил, но у него мать – абхазка. У остальных четверых проблемы были... Они не смогли этого вынести и ушли в Грузию.⁶⁷

4. Гальский район

Гальский район находится на самом юге Абхазии. Как отмечалось выше, в довоенных границах этот район был самым большим по территории и специализировался на ореховых и цитрусовых культурах.

До войны 1992 – 1993 гг. 96% населения района в 80 тыс. чел. составляли этнические грузины. В настоящее время район состоит из 24 сельских администраций,

in on Sochi Olympics,” *Agence France-Press*, October 4, 2007. Регулярное железнодорожное сообщение был открыто 30 июня 2011 г. Апсныпресс, 30 июня 2001 г., <http://apsnypress.info/news/3563.html>.

⁶⁴ Постоянная численность оценивается в 3 тыс. человек. *The Caucasus Armed and Divided*, Saferworld, April 2003, p. 106.

⁶⁵ Zaal Anjaparidze, “Abkhaz Military Accused of Forcibly Drafting Ethnic Georgians,” *Eurasia Daily Monitor*, Vol.2, issue 208, November 8, 2005, http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=31068.

⁶⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч с 19-летним молодым человеком (Зугдиди, 19 июня 2009 г.) и матерью молодого человека призывного возраста (Чубурхинджи, 2 октября 2009 г.), имена не разглашаются.

⁶⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Чубурхинджи, 2 октября 2009 г.

объединяющих примерно 30 сел. Административный центр – Гали, довоенное население которого составляло почти 16 тыс. человек.⁶⁸ Область к югу от райцентра принято называть нижним Гали, к востоку и северу – верхним.⁶⁹ Это разделение не носит официального характера, но в обиходе нередко используется местными жителями и чиновниками.

Во время конфликта 1992 –1993 гг. в Гальском районе не было активных боевых действий, однако в конце сентября 1993 г. его были вынуждены покинуть большинство жителей по мере развития после взятия Сухуми абхазского наступления в сторону р. Ингури. При этом наступавшие абхазы грабили и жгли многие дома. В ходе «антипартизанских» операций абхазских сил в 1998 г. разрушались и целенаправленно сжигались сотни домов и школ. В докладе оценочной миссии ООН/ОБСЕ отмечалось:

В отличие от района Сухуми и многих частей Очамчирского района постройки в Гальском районе не были повреждены пулями, пожарами или минометными обстрелами во время войны... После ухода большинства местного населения некоторые здания пострадали от пожара, многие другие – от грабежей.... Самые серьезные разрушения относятся к событиям 1998 г., когда сотни и сотни домов и школ целенаправленно сжигались ... после очередной волны тотального разграбления.⁷⁰

В результате массовых грабежей, отсутствия ухода и непроведения в достаточном объеме ремонтно-восстановительных работ инфраструктура и жилищно-коммунальное хозяйство Гальского района оказались в плачевном состоянии.⁷¹ Сами жители, как правило, не имеют средств для восстановления или ремонта собственных домов. Вследствие этого условия для возвращающихся остаются неудовлетворительными на фоне разрушенного жилья, ограниченных экономических возможностей и общего отсутствия социальной инфраструктуры.

⁶⁸ UNOMIG, Report of the Joint Assessment Mission to the Gali District, November 20-24, 2000, p. 4, в досье Хьюман Райтс Вотч.

⁶⁹ См. сн. 3.

⁷⁰ UNOMIG, Report of the Joint Assessment Mission to the Gali District, November 20-24, 2000, p. 13, в досье Хьюман Райтс Вотч.

⁷¹ Собственные наблюдения Хьюман Райтс Вотч в ноябре 2009 г.

Современная численность населения

Как уже отмечалось, точные данные о численности населения Гальского района отсутствуют. Абсолютные цифры и статус жителей оспариваются и политизируются обеими сторонами. По информации спецпредставителя президента Абхазии в Гальском районе, с 1999 г. туда на постоянное жительство вернулись до 47 тыс. человек, еще около 5 тыс. «кочуют» через границу, хотя и зарегистрировались на абхазской стороне как возвратившиеся.⁷² Эти цифры намного превышают те, которые Хьюман Райтс Вотч сообщили в абхазском МИДе: по состоянию на 1 января 2009 г. нам назвали численность населения района в 29 177 человек.⁷³ Такой разброс может быть связан с изменением административных границ района. По предварительным итогам переписи, проводившейся в Абхазии в феврале 2011 г., население района составило 30 437 человек.⁷⁴

Представитель правительства Абхазии в изгнании (Грузия) в интервью Хьюман Райтс Вотч оценивал число стихийно возвратившихся в Гальский район с 1999 г. на уровне 45 тыс. человек при дополнительной сезонной миграции от 3 до 5 тыс. человек.⁷⁵

Ситуацию еще более запутывает отсутствие надежной системы регистрации возвратившихся вне зависимости от их официального статуса. Несколько попыток пересчитать возвратившихся в Гальский район предпринимало при поддержке обеих сторон УВКБ ООН, но эта работа ни разу не доводилась до конца. В 2005 г. Сухуми и Тбилиси одобрили двухлетний план УВКБ по проверке числа возвратившихся, включая соответствующий опросный лист.⁷⁶ Однако к работе на месте так и не приступили, поскольку грузинская сторона несколько раз просила отложить ее начало.⁷⁷ Реализация этой программы могла бы положить конец спорам о числе возвратившихся и предоставить донорам конкретные сведения для оценки гуманитарных и других потребностей в Гальском районе.

⁷² Интервью Хьюман Райтс Вотч с Русланом Кишмария. Сухуми, 12 марта 2010 г.

⁷³ Информация предоставлена 12 марта 2010 г.

⁷⁴ “Abkhazia Releases Preliminary Census Results”, *Civil Georgia*, March 29, 2011, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23287>.

⁷⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Торнике Келанава 19 июня 2009 г.

⁷⁶ Сочинская встреча рабочей группы по возвращению беженцев и вынужденных переселенцев 15-16 июня 2005 г.

⁷⁷ International Crisis Group, “Abkhazia Ways Forward”, Europe Report No. 179, January 18, 2007, p. 20.

До августа 2008 г. ежедневно с грузинской на абхазскую сторону и обратно переходили от 3 до 5 тыс. перемещенных лиц из числа этнических грузин (подробнее см. ниже).⁷⁸ После августовской войны вокруг Южной Осетии абхазские власти ужесточили пограничный режим и больше года пропускали людей только по основаниям гуманитарного характера. В 2010 г. эти ограничения были смягчены. В соответствии с нынешним порядком в Гальский район можно легально попасть только по основному мосту через р. Ингури и только по специальному разрешению, которое любой житель района может получить в местной администрации, уплатив сбор в размере 100 рублей. В руководстве Абхазии нам говорили, что хотят, чтобы грузины наконец определились, где они хотят жить: «Мы планируем завершить обустройство границы к 2011 году. Тогда люди поймут, что в Грузию возврата нет. Им придется решать, где осесть».⁷⁹

Районная администрация

Администрацию Гальского района возглавляет Беслан Аршба, назначенный президентом С.Багапшем в 2007 г.⁸⁰ Существует также спецпредставитель президента в Гальском районе – бывший военный Руслан Кишмария. В каждом из 30 сел присутствует представитель районной администрации, в задачи которого входит сбор налогов на землю и сельхозпродукцию, платежей за жилищно-коммунальные услуги, а также общее руководство школами.⁸¹

Все ключевые посты в Гальском районе занимают абхазы из других районов, хотя среди сотрудников есть и этнические грузины. Последние составляют значительное большинство населения, но лишь в редких случаях присутствуют на административных, правоохранительных и судебных должностях выше сельского уровня.⁸²

Официальными языками в Гальском районе, в том числе в суде, являются русский и абхазский, что ставит в неравные условия грузинское население при контактах с властью.

⁷⁸ *Ib.*

⁷⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с министром иностранных дел Сергеем Шамбой. Сухуми, 29 сентября 2009 г.

⁸⁰ Regnum, 23 мая 2007 г., <http://regnum.ru/news/abxazia/832231.html>.

⁸¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч в Зугдиди и других местах в июне – июле 2009 г., имена не разглашаются.

⁸² Материал УВКБ ООН к рассмотрению ситуации в Грузии Советом ООН по правам человека в рамках универсального периодического обзора, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session10/GE/UNHCR_UNHighCommissionerforRefugees-eng.pdf.

Вопросы безопасности и правопорядка

Проблемы личной безопасности и защиты от преступности постоянно стоят перед многими грузинскими жителями Гальского района и играют немалую роль в принятии решения об окончательном возвращении.

В интервью Хьюман Райтс Вотч грузинские жители Гали говорили об ощущении незащитности перед похищением за выкуп, грабежом, разбоем и вымогательством, особенно в период сбора урожая. Поскольку грузины составляют большинство населения района, можно говорить об их коллективной уязвимости.⁸³

В отсутствие всеобъемлющего мирного урегулирования абхазские власти должны считаться фактически контролирующими эту территорию и в этом качестве несут ответственность за обеспечение безопасности и прав жителей.

Хьюман Райтс Вотч не удалось всесторонне оценить степень выполнения абхазскими властями этого обязательства применительно к Гальскому району. Однако, по заключению спецпредставителя генерального секретаря ООН по правам внутренне перемещенных лиц Вальтера Келина, обеспечение безопасности возвращающихся в Гальский район и поддержание там правопорядка оказалось непростой задачей. Во многом это связано с общими проблемами с законностью и отправлением правосудия, а также с глубоким взаимным недоверием между грузинским населением и абхазскими силовыми структурами.⁸⁴

У нас нет данных, которые позволяли бы сравнивать уровень преступности в Гальском районе и остальной Абхазии, однако в нескольких документах ООН отмечалось, что насильственная преступность в Гали, включая разбой, похищения с целью выкупа и кражи, а также устойчивая атмосфера безнаказанности создают у местного населения ощущение незащитности.⁸⁵ Считается, что к 2010 г. ситуация с безопасностью в

⁸³ Интервью Хьюман Райтс Вотч в Зугдиди (июль 2009 г.) и Чубурхинджи (октябрь 2009 г.), имена не разглашаются.

⁸⁴ Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin - Addendum, Mission to Georgia. December 21-24, 2005, E/CN.4/2006/71/Add.7, March 24, 2006.

⁸⁵ Так, в январе 2006 г. генеральный секретарь ООН отмечал, что «военная ситуация в Гальском секторе оставалась в целом стабильной, хотя на нее воздействовали насильственные инциденты... В течение отчетного периода [полгода] были зарегистрированы 17 случаев применения огнестрельного оружия, восемь убийств, шесть похищений и 27 вооруженных грабежей». Доклад Генерального секретаря о положении в Абхазии, Грузия, 13 января 2006 г., п. 15, S/2006/19.

Гальском районе улучшилась, однако возвращающиеся по-прежнему подвергаются риску насилия и не верят в то, что местная администрация будет эффективно расследовать такие инциденты.⁸⁶

Примером уязвимости местных жителей может служить ситуация с поджогом шести домов возвратившихся грузин в нижнем Гали в 2010 г. Инцидент произошел 6 июня, через несколько дней после убийства сотрудника сельской администрации и абхазского таможенника.⁸⁷ Около ста человек, предположительно – родственники убитых, приехали на машинах из Сухуми и Гудауты и сожгли шесть домов в селе Дихазурга. Сотрудники Хьюман Райтс Вотч опросили пострадавших из трех домов и нескольких свидетелей. Наши собеседники утверждали, что присутствовавшие сотрудники правоохранительных органов не вмешивались в происходящее.⁸⁸ Во время нашего посещения села в октябре 2010 г. пострадавшие семьи оставались без крова.

В связи с этими событиями глава гальской районной администрации Беслан Аршба заявил радио «Эхо Кавказа»:

Никакой карательной операции там не было. Сгорели дома в одном селе - Дихазурга. Неизвестные лица сожгли пять домов. Мы не смогли это проконтролировать. Было много возмущенных, и за всеми не смогли уследить. Люди не были вывезены, они все на месте. Людям оказана гуманитарная помощь.⁸⁹

Многие грузины говорили нам, что боятся выходить из дома после наступления темноты.⁹⁰ Во многих селах нет своей полиции, и в некоторых местах, особенно в нижнем Гали, ближайший сотрудник правоохранительных органов может находиться за десятков километров. Нередко преступления не фиксируются, поскольку даже при

⁸⁶ Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Displaced Persons, Walter Kaelin – Follow-up Mission to Georgia, December 23, 2010, A/HRC/16/43/Add.3., para. 22.

⁸⁷ 1 июня при обстреле машины у села Дихазурга был убит абхазский таможенник Геннадий Квициния, еще двое ранены. 3 июня на пути в райцентр был убит глава администрации села Репи Дмитрий Каця. «Кавказский узел», 1 июня 2010 г., <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/169563>; и 4 июня 2010 г., <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/169730>.

⁸⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имена не разглашаются). Дихазурга, 13 октября 2010 г.

⁸⁹ «Что происходит в Гальском районе?» «Эхо Кавказа», 7 июня 2010 г., <http://www.ekhoavkaza.com/content/article/2064521.html>.

⁹⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имена не разглашаются). Зугдиди, 15 июля 2009 г.

возможности обратиться в правоохранительные структуры местные жители не склонны этого делать из-за недоверия. Несколько человек говорили нам, что боятся сообщать о преступлениях, потому что подозреваемого, в лучшем случае, ненадолго задержат, а потом он «откупится», и у него может возникнуть желание отомстить.⁹¹

Хьюман Райтс Вотч известны случаи, когда грузины, став жертвой преступления, навсегда уезжали из Гальского района в Грузию, даже не пытаясь искать правосудия на месте. С некоторыми такими людьми мы встречались лично.⁹²

⁹¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имена не разглашаются). Зугдиди, 11 и 13 июля 2009 г.

⁹² Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Набакеви, 13 марта 2010 г.

II. Международно-правовые аспекты

После России независимость Абхазии признали Никарагуа, Венесуэла и Науру.⁹³ С точки зрения международного права, Абхазия остается непризнанным государством. Хьюман Райтс Вотч не занимает никакой позиции ни по вопросу независимости Абхазии, ни по вопросу территориальной целостности Грузии. В любом случае, как фактически контролирующую территорию Абхазии, нынешние абхазские власти несут ответственность за обеспечение на ней гарантий прав человека. Поскольку в отношении Абхазии продолжают действовать обязательства Грузии по международным договорам о правах человека, абхазские власти обязаны обеспечивать и их соблюдение.

Ключевым источником международного права о вынужденных переселенцах являются принятые ООН Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, основанные на существующих международных нормах о правах человека и гуманитарного права и уточняющие права внутренне перемещенных лиц.⁹⁴ Не будучи, строго говоря, юридически обязывающими, они отражают сложившиеся международные обычаи, международные стандарты в области прав человека и гуманитарного права и, соответственно, носят универсальный характер.⁹⁵ Грузия, по меньшей мере частично, основывается на них при разработке национального законодательства о вынужденных переселенцах.⁹⁶

⁹³ “Chavez Recognises Georgia Rebels”, *BBC News*, September 10, 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8248102.stm>. Как сообщалось, Науру признала независимость Абхазии и Южной Осетии в обмен на предоставление Россией гуманитарной помощи на 50 млн. долл. Luke Harding, “Tiny Nauru Struts World Stage by Recognizing Breakaway Republics,” *The Guardian*, December 14, 2009, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/dec/14/nauro-recognises-abkhazia-south-ossetia>. В июне 2011 г. поступали противоречивые сообщения о признании Абхазии государством Вануату. “Vanuatu, Abkhazia Play Out Odd Couple Farce”, *AFP*, June 21, 2011.

⁹⁴ 11 февраля 1998 г., E/CN.4/1998/53/Add.2. В частности, подтверждаются право на свободу передвижения и выбора места жительства (принцип 14) и обязанность компетентных властей создавать условия и обеспечивать вынужденным переселенцам средства для добровольного возвращения в свои дома или места постоянного проживания или для добровольного переселения в другой район страны (принцип 24).

⁹⁵ “Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement”, The Brookings Institution, Project on Internal Displacement, 1999, at http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/IDPprinciples.PDF.

⁹⁶ Giorgi Chkeidze, Konstantin Korkelia, “Report on the Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of Georgia” // *The Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of the South Caucasus*. Roberta Cohen, Walter Kälin, Erin Mooney (eds.), Washington, D.C., American Society of International Law, 2003.

Право лиц, вынужденных покинуть свои дома вследствие войны, на возвращение к прежнему месту проживания, или «добровольную репатриацию», гарантируется целым рядом международных договоров.⁹⁷ Как отмечал в 2005 г. спецпредставитель генсека ООН по правам внутренне перемещенных лиц, абхазские власти несут ответственность не только за обеспечение физической безопасности возвращающихся, но и за обеспечение гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав тех, кто решит вернуться к месту своего постоянного проживания.⁹⁸

Вынужденные переселенцы пользуются теми же правами, что и остальное население.⁹⁹ В силу своего положения они могут иметь дополнительные нужды, которые должны удовлетворяться компетентными властями. Возвращающиеся в Гальский район являются гражданами Грузии, и на них распространяются все нормы о правах человека и гуманитарного права, предусмотренные соответствующими международными договорами с участием Грузии, а также международными обычаями. К ним, в частности, относятся Международный пакт о гражданских и политических правах и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Главная обязанность и ответственность в обеспечении этих прав и свобод лежит на национальных властях,¹⁰⁰ однако Руководящие принципы ООН распространяются и на негосударственных субъектов, эффективно контролирующих ту или иную территорию, в части прав вынужденных переселенцев и возвратившихся.¹⁰¹ Такие де-факто власти обязаны соблюдать права вынужденных переселенцев в пределах зоны их контроля, причем такое соблюдение «не влияет на правовой статус любых затрагиваемых органов власти, групп или отдельных лиц».¹⁰²

⁹⁷ Статья 13(2) Всеобщей декларации прав человека, статья 12(4) Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 5(d)(ii) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

⁹⁸ Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin - Addendum, Mission to Georgia. December 21-24, 2005, E/CN.4/2006/71/Add.7, March 24, 2006, para. 5.

⁹⁹ Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin - Addendum, Mission to Georgia. December 21-24, 2005, E/CN.4/2006/71/Add.7, March 24, 2006, para. 4.

¹⁰⁰ Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, принцип 3.

¹⁰¹ Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin - Addendum, Mission to Georgia. December 21-24, 2005, E/CN.4/2006/71/Add.7, March 24, 2006, para. 4.

¹⁰² Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, принцип 2.

Применительно к ситуации вокруг Абхазии это означает, что абхазские власти несут ответственность за обеспечение прав тех, кто возвращается в фактически контролируемые ими районы. Спецпредставитель генсека ООН отмечает, что это «не должно ограничиваться обеспечением выживания и физической безопасности внутренне перемещенных лиц, но также распространяется на все соответствующие гарантии, включая гражданские и политические, а также экономические, социальные и культурные права, признаваемые за ними международными нормами в области прав человека и гуманитарного права».¹⁰³

С точки зрения ответственности в международном праве фактические власти приравниваются к государственным. Соответствующая резолюция ГА ООН гласит:

Поведение лица или группы лиц рассматривается как деяние государства по международному праву, если это лицо или группа лиц фактически осуществляет элементы государственной власти в отсутствие или при несостоятельности официальных властей и в условиях, требующих осуществления таких элементов власти.¹⁰⁴

Таким образом, абхазские власти несут обязательства по соблюдению прав человека вне зависимости от своего статуса. На это же указывает и высокий комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств Кнут Воллебек:

Я вновь заявляю, что международные нормы и стандарты требуют от любых властей, осуществляющих юрисдикцию над населением и территорией, даже если они не признаны международным сообществом, соблюдения прав человека в отношении всех лиц, включая представителей этнических общин.¹⁰⁵

Гарантии прав человека и гражданских и политических свобод предусмотрены и в абхазской конституции:

¹⁰³ Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin - Addendum, Mission to Georgia. December 21-24, 2005, E/CN.4/2006/71/Add.7, March 24, 2006, para. 5.

¹⁰⁴ Резолюция ГА ООН 56/83 от 12 декабря 2001 г. «Ответственность государств за международно-противоправные деяния», A/RES/56/83, статья 9.

¹⁰⁵ “OSCE High Commissioner on National Minorities Deeply concerned by Recent Developments in Abkhazia,” April 14, 2009, http://www.osce.org/hcnm/item_1_37226.html.

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.¹⁰⁶

¹⁰⁶ В редакции 1999 г., статья 11, <http://www.abkhaziagov.org/ru/state/sovereignty/index.php>.

III. Узловые вопросы прав человека

1. Гражданство и паспорта

В 2005 г. абхазский парламент принял закон о гражданстве, определяющий круг лиц, которые имеют право на его получение, порядок получения и основания отказа в предоставлении. Подтверждением абхазского гражданства власти считают наличие соответствующего паспорта, дающего право работать в госсекторе, голосовать и выставлять свою кандидатуру на выборах и совершать имущественные сделки. Наличие абхазского паспорта важно и для реализации ряда других прав.

Введение Абхазией собственного гражданства создает две группы проблем. Во-первых, как признано ООН, условия предоставления гражданства носят дискриминационный характер, поскольку оно автоматически дается всем абхазам вне зависимости от места жительства, в то время как для лиц другой этнической принадлежности устанавливаются ограничения.¹⁰⁷ Дискриминация по национальному признаку запрещается основополагающими международными договорами, в том числе Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. и Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Закон «О гражданстве Республики Абхазия», принят 8 ноября 2005 г., <http://www.abkhaziagov.org/ru/state/citizenship/index.php>.

¹⁰⁸ Статья 26 МПГПП (ратифицирован Грузией 3 августа 1994 г.) гласит: «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Статья 14 ЕКПЧ устанавливает, что «пользование правами и свободами, изложенными в настоящей Конвенции [включая право на образование, на мирное пользование имуществом и на свободу передвижения], обеспечивается без какой-либо дискриминации по признакам пола, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или иным признакам». 12-й протокол к ЕКПЧ (вступил в силу в апреле 2005 г.) в статье 1 прямо гласит: «Пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства». Грузия является участником 12-го протокола с оговоркой, что она «не может нести ответственность за нарушения положений Протокола на территории Абхазии и Цхинвальского региона до тех пор, пока не будет восстановлена полная юрисдикция Грузии над этими территориями».

Во-вторых, автоматическое предоставление абхазского гражданства предусмотрено для лиц нетитульной нации в том случае, если на момент принятия в 1999 г. «Акта о государственной независимости» они не меньше пяти лет постоянно проживали в Абхазии.¹⁰⁹ Это исключает возможность такого получения гражданства почти для всех грузинских перемещенных лиц, которые бежали от войны в 1992 – 1993 гг. и впоследствии вернулись в Гальский район.

Получить абхазское гражданство и соответствующий паспорт можно также через натурализацию – в общем порядке, но для этого возвращающиеся грузинские жители должны отказаться от гражданства Грузии и пройти обременительные административные процедуры, включая сбор и подачу целого ряда документов, которые требуют перевода на абхазский или русский язык или которых у них может просто не оказаться.¹¹⁰ Более того, поскольку наличие абхазского гражданства не влечет международно-правовых последствий, требование о выходе из гражданства Грузии может превратить человека для остального мира в лицо без гражданства.¹¹¹

Несмотря на необходимость отказываться от грузинского гражданства и обременительный процесс получения абхазского паспорта, многие возвратившиеся все же подают в Гальском районе заявление, чтобы иметь возможность пользоваться целым рядом прав и свобод.

Абхазские власти утверждают, что никого не принуждают получать паспорт, однако его отсутствие не позволяет пользоваться как гражданскими и политическими, так и социальными, культурными и экономическими правами, включая право работать в госсекторе, голосовать и выставлять свою кандидатуру на выборах, совершать имущественные сделки и оформлять в упрощенном порядке разрешение на посещение грузинской стороны. Создавая увязку между наличием документа и использованием определенными правами, власти произвольно вмешиваются в последние. Если для доступа к целому ряду гражданских и политических прав необходимо получение официальных абхазских документов, то такие документы должны выдаваться всем без

¹⁰⁹ Закон «О гражданстве Республики Абхазия», статья 5.

¹¹⁰ Отказ от грузинского гражданства происходит в виде заполнения готового бланка соответствующего заявления для абхазских властей, при этом на практике человек обычно сохраняет грузинский паспорт, а власти Грузии продолжают считать своими гражданами всех грузинских жителей Абхазии.

¹¹¹ Статья 15 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. гласит, что «никто не может быть произвольно лишен своего гражданства».

какой-либо дискриминации, в том числе по этническому признаку. Более того, при этом не должно выдвигаться требование об отказе от грузинского гражданства.

31 июля 2009 г. абхазский парламент проголосовал за упрощение получения паспорта возвратившимися в Гальский район, признав их гражданами Абхазии,¹¹² однако под давлением оппозиции президент Сергей Багапш не подписал эти поправки и в августе вернул их в парламент на доработку.¹¹³

После этого абхазские власти приостановили уже запущенную упрощенную выдачу паспортов жителям Гальского района. По некоторым оценкам, на тот момент в Гали было выдано около 3,5 тыс. паспортов.¹¹⁴

Выдача паспортов грузинским жителям Гальского района стала постепенно возобновляться в конце 2010 г., однако значительная часть до сих пор не получила их, хотя некоторые подавали заявление еще в августе 2009 г. Большинство пользуются грузинскими удостоверениями личности или паспортами, которые в Абхазии не признаются. У многих имеется и так называемая «форма 9» - выдававшаяся возвратившимся жителям абхазскими властями в качестве временного удостоверения личности до августа 2008 г.¹¹⁵ До югоосетинской войны жители Гали могли использовать ее для перехода на грузинскую сторону, голосования, получения аттестата о среднем образовании и других гражданско-правовых действий.¹¹⁶

Неясно, сохраняются ли сейчас удостоверения личности в виде «формы 9». В марте 2010 г. абхазский премьер Сергей Шамба заверил Хьюман Райтс Вотч, что ее

¹¹² «Кавказский узел», 1 августа 2009 г., <http://ingushetia.kavkaz-uzel.ru/articles/157361>.

¹¹³ «Кавказский узел», 6 августа 2009 г., <http://ingushetia.kavkaz-uzel.ru/articles/157569>; интервью Хьюман Райтс Вотч с абхазским премьером Сергеем Шамбой, Сухуми, 11 марта 2010 г.

¹¹⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч с жителем Гали (13 марта 2010 г.) и представителем работающей в Гальском районе международной организации (15 марта 2010 г.), имена не разглашаются.

¹¹⁵ Имеет фотографию и штамп о прописке, выдавалась на полгода или год, можно было продлить, уплатив небольшой сбор. Интервью Хьюман Райтс Вотч с Мариной М. (Зугдиди, 18 июня 2009 г.) и Гурамом Г. (Гали, 12 марта 2010 г.), настоящие имена не разглашаются.

¹¹⁶ В частности, 9-я форма принималась как удостоверение личности при голосовании на президентских выборах 2004 г. Интервью Хьюман Райтс Вотч с Эльмирой Э. (настоящее имя не разглашается). Зугдиди, 11 июля 2009 г.

продолжают продлевать,¹¹⁷ однако несколько жителей Гальского района говорили нам, что срок действия старых закончился, а новые больше не выдают.¹¹⁸

Некоторые жители Гальского района продолжают пользоваться старыми советскими паспортами с местным штампом о прописке для перехода на грузинскую сторону и обратно.

Получение абхазского паспорта

Статья 13 абхазского закона о гражданстве устанавливает следующие условия для предоставления гражданства в общем порядке: знание абхазского языка, принесение клятвы гражданина, знание основных положений конституции, непрерывное проживание в Абхазии в течение десяти лет, наличие законного источника средств к существованию и уплата налогов, отказ от прежнего гражданства.¹¹⁹

Порядок получения абхазского паспорта грузинскими жителями Гальского района носит обременительный характер и представляется дискриминационным. Перечень необходимых документов включает: советский паспорт или «форма 9», свидетельство о рождении, свидетельство о браке, аттестат о среднем или диплом о высшем образовании, справка из райвоенкомата, вид на жительство, трудовая книжка, фотографии, выписки из регистрационных документов на дом и землю, справка о прописке, справка об адресе, квитанция об оплате госпошлины и собственно заявление в трех экземплярах. Все документы представляются на русском или абхазском языке. Многим жителям приходится переводить и заверять документы у нотариуса в Гали, что удорожает и удлиняет процесс.

В интервью Хьюман Райтс Вотч депутат абхазского парламента от Гальского района говорил:

Этот процесс нужно упростить, по крайней мере – для стариков. У них часто документы сгорели или пропали во время войны. И восстановить можно не всегда. В гальском архиве документы только до 40-го года, а если кто раньше родился, то нужно в Сухуми ехать, восстанавливать. А

¹¹⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч. Сухуми, 11 марта 2010 г.

¹¹⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Мариной М. (Зугдиди, 18 июня 2009 г.) и Гурамом Г. (Гали, 12 марта 2010 г.), настоящие имена не разглашаются.

¹¹⁹ Следует отметить, что на практике знания абхазского языка не требуют.

как ехать? На какие деньги? Это создает проблемы для стариков, у которых не хватает тех или иных документов.¹²⁰

После представления всех документов в паспортный стол в Гали их направляют в службу государственной безопасности на проверку.¹²¹ По словам работника паспортного стола, там заявителя, в частности, проверяют на предмет участия в войне 1992 – 1993 гг.¹²² После всех проверок власти выдают справку о том, что данным человеком поданы документы на оформление паспорта.

Те жители Гальского района, которые добровольно обращаются за вступлением в гражданство и получением паспорта, зачастую сталкиваются с проблемами при сборе необходимых документов. Так, Тамара Т. объясняла Хьюман Райтс Вотч:

У многих серьезные проблемы с абхазским паспортом, чтобы его выдали. Никак документы собрать не могут. У нас в школе у нескольких учителей такая проблема. Приходится через жуткую бюрократию проходить, чтобы заявление подать на паспорт.¹²³

Майя М. из села Чубурхинджи рассказывала Хьюман Райтс Вотч, что у нее были проблемы с подачей документов на паспорт для дочери, потому что та заканчивала школу не в Гальском районе, а на территории собственно Грузии. В 2004 г. Майя отправила дочь в школу в Зугдиди, когда у них в селе перешли на преподавание на русском языке вместо грузинского:

Моя дочь закончила школу в Зугдиди в 2009 году. Каждые выходные раньше домой [в Гальский район] приезжала. И теперь, чтобы ей как раньше ездить, я хотела ей абхазский паспорт оформить. Но в администрации сказали, что у нее будут проблемы с получением, потому что она не здесь школу кончала. Не знаю, что и делать.¹²⁴

¹²⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Бежаном Уберия 3 октября 2010 г.

¹²¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч. Гали, 1 октября 2009 г.

¹²² Там же.

¹²³ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Гали, 3 октября 2009 г.

¹²⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Чубурхинджи, 2 октября 2009 г.

Проблемы с документами могут возникнуть и в том случае, если возвратившийся в Гальский район состоит в браке с человеком с грузинской стороны. Как заметила в интервью Хьюман Райтс Вотч Русудан Р.: «Мой сосед женился на женщине из Зугдиди. Они женаты уже десять лет, но здесь она никаких документов получить не может. Не может даже заявление на абхазский паспорт подать».¹²⁵

Отказ от другого гражданства

По абхазскому закону о гражданстве лицо, имеющее одновременно с абхазским другое гражданство, рассматривается «только как гражданин Республики Абхазия». Лица абхазской национальности признаются гражданами вне зависимости от наличия у них гражданства иностранного государства. Граждане нетитульной нации без выхода из абхазского гражданства вправе приобрести только гражданство Российской Федерации.¹²⁶

Такая норма явно направлена на недопущение сохранения грузинского гражданства грузинскими жителями Гальского района, когда те обращаются за получением абхазского паспорта. Хотя на практике грузинский паспорт или другие документы при этом не изымаются, требование о выходе из другого гражданства – даже номинальном – создает дополнительную обеспокоенность у местного населения.¹²⁷ Жители боятся непредсказуемых последствий в случае, если абхазские власти обнаружат у них грузинские документы.

В интервью Хьюман Райтс Вотч жители Гальского района рассказывали, что при подаче заявления на абхазский паспорт нужно указывать, что человек добровольно отказывается от гражданства Грузии. 20-летняя Анна А. из райцентра подала заявление на паспорт в мае 2009 г.:

Мне нужно было сдать «форму 9», аттестат о среднем образовании, справку о прописке и еще кое-какие документы... У меня еще сняли отпечатки пальцев и велели написать на заявлении, что я добровольно выхожу из грузинского гражданства в обмен на абхазское.¹²⁸

¹²⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Чубурхинджи, 2 октября 2009 г.

¹²⁶ Статья 6.

¹²⁷ Как уже отмечалось, заявление об отказе от грузинского гражданства при получении абхазского паспорта не влечет последствий со стороны Грузии.

¹²⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 16 июня 2009 г.

19-летний Гига Г. из нижнего Гали рассказывал Хьюман Райтс Вотч, что каждый раз перед тем, как перейти на абхазскую сторону, он оставляет в Зугдиди свое грузинское удостоверение личности, потому что боится, что абхазские пограничники в случае обнаружения могут отобрать или порвать его.¹²⁹

Гражданство и другие права

Определенные гражданские, политические, социальные и культурные права официально доступны только абхазским гражданам. Без соответствующего паспорта нельзя устроиться на работу в госсекторе, в том числе в образовательных и медицинских учреждениях.

В марте 2010 г. президентский спецпредставитель в Гальском районе Руслан Кишмария разъяснял Хьюман Райтс Вотч:

Конечно, люди могут и дальше жить без паспорта. И даже работать – скажем, у себя в огороде. Но зачем они мне нужны в госсекторе, когда есть другие – с абхазским паспортом? Если он не хочет наш паспорт брать, то какой из него друг и соратник по оружию? Пусть себе живет, но для нас он будет изгоем общества.¹³⁰

В аналогичном ключе высказывался и премьер Сергей Шамба, который считал, что рабочие места в «учебных заведениях должны предоставляться гражданам нашей страны». При этом он подчеркивал, что за отсутствие абхазского паспорта никого не увольняют.¹³¹ С другой стороны, несколько учителей из Гальского района говорили нам, что в местном управлении образования им велели подать заявление на паспорт, предупредив, что в противном случае они могут лишиться работы.¹³²

По словам учительницы Кетино К., в начале 2009 г. директор школы после совещания в районном отделе образования предупредил сотрудников, что без абхазского паспорта учителя не смогут получать зарплату: «Пока это еще не действует, но мы все

¹²⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 19 июня 2009 г.

¹³⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч. Сухуми, 12 марта 2010 г.

¹³¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч. Сухуми, 11 марта 2010 г.

¹³² Интервью Хьюман Райтс Вотч с учительницей из верхнего Гали (Зугдиди, 17 июля 2009 г.), директором школы из верхнего Гали (Зугдиди, 23 декабря 2009 г.) и учительницей из нижнего Гали (Зугдиди, 11 июля 2009 г.)

перепугались и подали документы на абхазский паспорт».¹³³ Об этом же говорила и 55-летняя учительница Тамара Т.: «Если ты хочешь здесь жить и работать – нужно оформлять паспорт. Администрация на собрании в Гали это ясно объяснила».¹³⁴

Заместитель начальника районного отдела образования Джамал Чарказия в интервью Хьюман Райтс Вотч отрицала наличие этой проблемы, но в целом оправдывала такой подход: «Если ты не хочешь быть гражданином этой страны, не хочешь участвовать в выборах, то, наверное, тебе не стоит преподавать в государственном образовательном учреждении».¹³⁵

По меньшей мере в одном случае администрации школы было предложено представить список учителей, которые подали документы на абхазский паспорт, с указанием причин, если кто-то этого еще не сделал. Рассказывает преподаватель из нижнего Гали:

Глава районной администрации велел всем сдать документы к сентябрю [2009 г.] Нужно целую кучу документов собрать. Мы три раза микроавтобус до райцентра брали, чтобы документы сдать... Теперь по их указанию мы составили список сотрудников, кто сдал, а если кто не сдал – то по какой причине.¹³⁶

Учительница из нижнего Гали рассказывала нам, как ей под угрозой увольнения велели сдать документы на абхазский паспорт:

Чтобы этот паспорт получить, ... нужно собственноручно написать «От гражданства Грузии отказываюсь» и расписаться. Я не стала расписываться. Посчитала это несправедливым. Но в паспортном столе за меня расписались.¹³⁷

У той же учительницы возникли проблемы из-за грузинского диплома:

¹³³ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 11 июля 2009 г.

¹³⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Гали, 3 октября 2009 г. Об этом же нам говорил и директор школы в нижнем Гали.

¹³⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч. Гали, 12 марта 2010 г.

¹³⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Гальский район, 2 октября 2009 г.

¹³⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Гальский район, 2 октября 2009 г.

Когда я сдавала документы на новый паспорт, там был мой грузинский диплом. Мне сказали, что он им не нужен, не подходит. А другого-то у меня нет. Откуда? В общем, дала ему [сотруднику] сотню [рублей] – принял он мое заявление.¹³⁸

Зинаида З., преподававшая в одной из школ нижнего Гали, отказалась писать отказ от грузинского гражданства, поэтому ее заявление так и не приняли. Впоследствии она навсегда уехала из Абхазии.¹³⁹

Молодой человек, работавший в райцентре на одну из международных гуманитарных организаций, рассказывал Хьюман Райтс Вотч:

Если хочешь здесь жить и работать – нужно получать [абхазский паспорт]. Без него никак. Любому нужен, кто здесь живет. Без него недвижимость не купить, не продать и не переоформить.¹⁴⁰

Амиран А. из села Земо Баргеби жаловался нам, что хотел зарегистрировать собственность на свою землю, но у него не было необходимых документов для оформления паспорта:

У меня здесь земля. В администрации в Гали сказали, что нужно зарегистрировать на свое имя, если я хочу сохранить участок, но для этого нужен абхазский паспорт. Я готов был подать заявление на паспорт, только документов нужных нет, даже девятой формы. Не знаю, прямо, что делать.¹⁴¹

Похожую историю рассказала Хьюман Райтс Вотч и 41-летняя Инга И. У ее родителей был в райцентре дом, но после их смерти она не смогла без абхазского паспорта вступить в наследство или переоформить дом на детей:

Пришла к нотариусу в Гали, он говорит, что без абхазского паспорта с имуществом ничего не сделаешь. Мне это не нужно, потому что тогда

¹³⁸ Там же.

¹³⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 21 декабря 2009 г.

¹⁴⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 15 июля 2009 г.

¹⁴¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Земо Багреби, 3 октября 2009 г.

придется писать, что я от грузинского гражданства отказываюсь, а этого я делать не хочу.¹⁴²

40-летняя жительница райцентра Циала Ц. по той же причине после смерти родителей не смогла переоформить имущество на своих детей.¹⁴³

2. Свобода передвижения

Возможность свободно переходить на грузинскую сторону и обратно особенно актуальна для возвратившихся в Гальский район, поскольку многие аспекты их повседневной жизни во многих случаях завязаны на обе стороны. Нередко контакты на грузинской стороне ограничиваются соседним Зугдидским районом. Однако после августа 2008 г. абхазские власти ужесточили приграничный режим.

Важность свободного передвижения обусловлена целым рядом обстоятельств. Во-первых, возвратившиеся в Гальский район заинтересованы в получении грузинского пособия вынужденным переселенцам, которое выплачивается только на грузинской стороне. Во-вторых, в Гальском районе многие жители говорили нам, что, несмотря на некоторое улучшение ситуации с безопасностью к лету 2009 г., они пока не были готовы осесть там на постоянной основе. В этой ситуации многие предпочитали жить в Грузии, на время приезжая в Гали, чтобы поработать в поле и присмотреть за хозяйством.¹⁴⁴ В-третьих, жители Гальского района сохраняют тесные родственные связи в Зугдидском и других районах Грузии. Некоторые семьи живут по обе стороны, особенно те, кто хочет, чтобы дети продолжали учиться на грузинском языке.¹⁴⁵ В-четвертых, после окончания средней школы молодые люди нередко уезжают из Гали, чтобы продолжить образование на грузинской стороне. В-пятых, на время призыва из района уезжают некоторые молодые люди призывного возраста. Наконец, в условиях ненадежного сообщения приграничных сел нижнего Гали с райцентром многим жителям при необходимости «съездить в город» удобнее добираться до Зугдиди.

¹⁴² Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 13 июля 2009 г.

¹⁴³ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 13 июля 2009 г.

¹⁴⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч с тремя жителями Гальского района (имена не разглашаются). Зугдиди, 14 июля 2009 г.

¹⁴⁵ См. ниже.

Право на свободу передвижения закреплено в Международном пакте о гражданских и политических правах и Европейской конвенции о правах человека.¹⁴⁶ По заключению Комитета ООН по правам человека, отслеживающего соблюдение Международного пакта, свобода передвижения является «неотъемлемым условием свободного развития личности».¹⁴⁷ Право на свободу передвижения допускает ограничения, и абхазские власти могут вводить определенные рамки по соображениям безопасности и пр., однако нынешние ограничения представляются произвольными и создают обременительную нагрузку на людей, неоправданно ущемляя их свободу передвижения.

На протяжении более года после августовской российско-грузинской войны 2008 г. граница с Грузией была официально закрыта, кроме случаев пересечения по гуманитарным основаниям.¹⁴⁸ После ее открытия действует единственный пункт пропуска – на мосту через р. Ингури, при этом каждый раз жителям Гальского района нужно получать специальное разрешение в райцентре. Это требование особенно обременительно для жителей нижнего Гали, которым для получения разрешения приходится с большим трудом добираться до райцентра. Тем, у кого нет такой возможности, приходится идти в обход официального перехода, рискуя подвергнуться штрафу или даже тюремному заключению.

Многие опрошенные нами жители считают возможность свободно переходить на грузинскую сторону и обратно жизненно важной для тех, кто решит окончательно перебраться в Гальский район. Несколько наших собеседников высказывали опасение, что после перехода границы под контроль российских пограничников они могут вскоре оказаться перед выбором – остаться в Абхазии навсегда или больше никогда туда не возвращаться. По понятным причинам, изложенным выше, большинство предпочло бы сохранить для себя возможность свободно передвигаться между абхазской и грузинской сторонами. Дальнейшее ужесточение приграничного режима вполне может спровоцировать новую волну «исхода». Как заметил Тимур Т. из села Тагелони в нижнем Гали: «Если люди не смогут нормально ходить туда-сюда, тогда им ничего больше не останется, кроме как навсегда уйти на ту сторону».¹⁴⁹

¹⁴⁶ Статья 12 МПГПП и статья 2 4-го протокола к ЕКПЧ. Всеобщая декларация прав человека также признает это право в статье 13.

¹⁴⁷ Human Rights Committee, General Comment No. 27: Freedom of movement (Art.12), November 2, 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.

¹⁴⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч со спецпредставителем президента Абхазии в Гальском районе Русланом Кишмария. Сухуми, 12 марта 2010 г.

¹⁴⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Тагелони, 2 октября 2009 г.

Приграничный режим и его ужесточение после августа 2008 г.

С абхазской стороны на грузинскую и обратно традиционно переходили тысячи жителей Гальского района, чтобы воспользоваться предоставляемой грузинскими властями социальной помощью или навестить родственников. Нередко такие переходы происходят ежедневно. В интервью Хьюман Райтс Вотч многие выражали обеспокоенность в связи с ужесточением приграничного режима. 40-летняя Майя М. из села Чубурхинджи рассказывала нам: «У меня там [в Зугдиди] родители и брат. Они здесь с 93-го года не были. Боятся. Если границу закроют – как мне их навещать? У нас здесь у всех родственники на той стороне. Как нам быть?»¹⁵⁰

63-летняя Русудан Р. из того же села до 2008 г. также часто ходила на грузинскую сторону к врачу и за лекарствами: «У нас здесь ничего нет – ни лекарств, ни докторов. За всем в Зугдиди ездим. По-другому не выживешь».¹⁵¹ Ей вторит и 55-летняя Тамара Т. из Гали: «Я диабетик, на инсулине сижу. Четыре укола в день нужно. Купить инсулин можно только в Зугдиди. Так что возможность через мост [на р. Ингури] ходить – это для меня вопрос жизни и смерти».¹⁵²

До августа 2008 г. существовало четыре или пять официальных пунктов пропуска через р. Ингури, а также с десятков неофициальных мест перехода, особенно в сезон низкой воды. Ранее приграничный режим, при всей его произвольности, был относительно свободным. Грузинским жителям Гальского района было достаточно какого-либо документа: это могли быть «форма 9», советский паспорт с гальской пропиской, свидетельство о рождении в Гальском районе, студенческий билет, служебное удостоверение учителя или врача. Многие опрошенные нами жители рассказывали, что при наличии одного из таких документов особых проблем с переходом не возникало, особенно если приплатить небольшую сумму, хотя все зависело от настроения абхазских пограничников, которые иногда могли без объяснений запретить переход даже при наличии всех документов.¹⁵³

¹⁵⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Чубурхинджи, 2 октября 2009 г.

¹⁵¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Чубурхинджи, 2 октября 2009 г.

¹⁵² Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Гали, 3 октября 2009 г.

¹⁵³ Так, Светлана С. долгое время пользовалась советским паспортом с гальской пропиской, однако в середине 2009 г. ее не пропустили на абхазскую сторону, когда она пыталась в очередной раз вернуться в Гали, и ей пришлось больше месяца просидеть в Зугдиди, пока ее наконец не пропустили. Интервью Хьюман Райтс Вотч в Зугдиди 12 июля 2009 г.

После августовской российско-грузинской войны 2008 г. абхазские власти серьезно ужесточили приграничный режим, на полтора года вообще официально закрыв границу.¹⁵⁴ С абхазской стороны пропускали только тех, у кого был абхазский паспорт или советский паспорт с гальской пропиской.¹⁵⁵ Остальным нужно было оформлять специальное разрешение, которое выдавалось районной администрацией только по гуманитарным или другим исключительным основаниям: тем, кто учится в Зугдиди или нуждается в срочном лечении,¹⁵⁶ а также тем, кто направляется на свадьбу, похороны или к близким родственникам. Попасть на грузинскую сторону стало возможно только через один пункт пропуска – на мосту через р. Ингури близ села Чубурхинджи.

По мере усиления к концу 2010 г. контроля границы российскими военными абхазские власти несколько ослабили приграничный режим. Количество официальных пунктов пропуска не увеличилось, однако жителям уже не нужно было обосновывать необходимость попадания на грузинскую сторону. Соответственно, получить разрешение стало проще, но процедура все равно остается избыточно обременительной. Как само наличие пограничного контроля на административной границе, так и ограничение мест перехода единственным пунктом пропуска ущемляют основополагающие права человека. В марте 2010 г. представители абхазского руководства уверяли нас, что ужесточение режима – это временная мера на период передачи границы под российский контроль и что по завершении этого процесса будет действовать пять официальных пунктов пропуска.¹⁵⁷

Пересечение границы без специального разрешения или в неустановленном месте наказывается в административном порядке штрафом до десяти минимальных зарплат.¹⁵⁸ Повторное нарушение может быть чревато уголовной ответственностью в виде штрафа от 30 до 60 тыс. рублей или лишения свободы на срок до двух лет.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч со спецпредставителем президента Абхазии в Гальском районе Русланом Кишмария. Сухуми, 12 марта 2010 г.

¹⁵⁵ Там же.

¹⁵⁶ Там же.

¹⁵⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч с премьером Сергеем Шамбой и спецпредставителем президента в Гальском районе Русланом Кишмария. Сухуми, 11 и 12 марта 2010 г.

¹⁵⁸ Статьи 190 и 191-1 абхазского административного кодекса.

¹⁵⁹ Статья 324 УК Республики Абхазия в редакции 2009 г.

Получение разрешения на пересечение границы

Для каждого перехода на грузинскую сторону и обратно необходимо специальное разрешение, выдаваемое администрацией Гальского района. Для этого жители должны представить «форму 9», абхазский паспорт или справку о том, что поданы документы на абхазское гражданство, и уплатить сбор в размере ста рублей. Разрешение выдается на месте в день обращения и действительно для однократного перехода на грузинскую сторону и обратно в течение месяца со дня выдачи. Многократных разрешений абхазские власти не выдают.

Такая ситуация создает особенно большие проблемы для жителей нижнего Гали, которые до августа 2008 г. могли свободно попадать на грузинскую сторону по нескольким переходам на автобусе или даже пешком. Теперь каждый раз им нужно сначала ехать в райцентр за разрешением, что существенно повышает финансовые и временные затраты, связанные с посещением грузинской стороны, не говоря уже о плачевном состоянии дорог, ведущих в Гали. Так, нужно добрых два часа, чтобы в хорошую погоду из села Пирвели Отобая в полутора километрах от границы преодолеть на машине 28 км до райцентра. В распутицу дорога может оказаться вообще едва проезжей.¹⁶⁰ Как рассказывал Хьюман Райтс Вотч Коте К. из Квемо Баргеби, от них до границы ехать 15 минут, а до райцентра за разрешением – два часа, не говоря уже о дополнительных расходах, которые многим просто не по карману.¹⁶¹

В такой ситуации жители вынуждены искать «обходные пути». Рассказывает 60-летняя Мзевинар М. из села Набакеви:

Чтобы по главному мосту не ходить, стараюсь обходными путями пробираться. Если русские поймают – отвезут в Гали, а там абхазы много денег возьмут. У них это штраф называется. Главный мост, где абхазские пограничники стоят, от нас далеко. Поэтому я в обход хожу, только каждый раз боюсь, что поймают.¹⁶²

Последствия ужесточения приграничного режима

Ограничения перехода на грузинскую сторону могут оказаться особенно обременительными для тех, кто нуждается в лечении и должен часто ездить в Зугдиди,

¹⁶⁰ Собственные наблюдения Хьюман Райтс Вотч в октябре 2009 г.

¹⁶¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 22 декабря 2009 г.

¹⁶² Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Набакеви, 3 октября 2009 г.

где имеется для этого больше возможностей. К тому же жителям нижнего Гали добираться туда легче, чем до собственного райцентра. В такой ситуации возвратившиеся в Гальский район нередко продолжают пользоваться медицинским обслуживанием на грузинской стороне. Упомянутая выше Тамара Т., страдающая диабетом, рассказывала Хьюман Райтс Вотч, как пыталась в Гали оформить многократное разрешение, чтобы ездить в Зугдиди за лекарствами. Когда это не удалось, ей оставалось только пробираться по неофициальным переходам или платить абхазским пограничникам, чтобы ее пропустили без разрешения.

В другом эпизоде женщине из приграничного села, которой нужно было срочно отвезти больного ребенка к врачу на грузинской стороне, так и не удалось попасть туда из-за отсутствия разрешения, оформлять которое у нее не было времени:

Помните, тогда все свиного гриппа боялись? У моей дочки температура поднялась. Я перепугалась, хотела ее в Зугдиди отвезти. Как только я ни упрашивала абхазов на мосту – они меня все равно не пропустили. Сказали, мол, вези в больницу в Гали. Так мне в конце концов и пришлось сделать.¹⁶³

Вопрос с получением разрешения встает особенно остро в случае необходимости неотложного медицинского вмешательства. Так, больница в селе Набакеви находится всего в нескольких сотнях метров от границы и в 15 км от Зугдиди, и пациентов, нуждающихся в серьезном медицинском вмешательстве, нередко отправляют на грузинскую сторону. Однако в условиях ужесточения приграничного режима с этим стали возникать проблемы. В одной из приграничных сельских больниц нам рассказывали, что произошло после отправки раненого в Зугдиди:

Вызвали меня в следственный отдел в Гали, там начальник стал кричать: «Кто Вам дал право отправлять пациентов в Зугдиди? Вы все время этим занимаетесь! С какой стати? Почему Вы его в Гали не повезли? Мы Вас уволим!» Я врач, мой долг – помогать больному, а что взамен? Наорали на меня.¹⁶⁴

¹⁶³ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 22 декабря 2009 г.

¹⁶⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч с врачом (имя и место не разглашаются). 13 марта 2010 г.

Жители Гальского района, у которых есть только грузинские документы, не могут получить разрешение на переход границы, и поэтому вынуждены делать это на свой страх и риск, пользуясь окольными тропами. В случае задержания абхазскими пограничниками им грозит штраф до 60 тыс. рублей или даже лишение свободы. Амиран А. из села Земо Баргеби поделился с Хьюман Райтс Вотч: «У меня семья на той стороне, через границу, но с переходом большие проблемы. Я могу только в обход: документов-то никаких нет. Если поймают – придется платить. А где я деньги возьму?»¹⁶⁵

Как уже отмечалось, по российско-абхазскому соглашению о совместной охране границы от апреля 2009 г., российские пограничники осуществляют регулярное патрулирование.¹⁶⁶ По информации командования российских пограничников в Абхазии, с мая по декабрь 2009 г. за нарушение пограничного режима было задержано 433 человека.¹⁶⁷ В случае, если речь идет о жителях Гальского района, российские пограничники передают последних районным властям, которые штрафуют их за несанкционированный переход границы.

Коте К. из села Квемо Баргеби рассказывает Хьюман Райтс Вотч о своей встрече с российскими пограничниками:

Мы ехали обходной дорогой. Нас было десять человек в микроавтобусе, включая двух детей с температурой. Это где-то часов в восемь утра было – поймали нас российские пограничники. Отвезли в штаб в Набакеви, продержали там до восьми вечера. Целый день только воду давали. Заставили объяснительные написать, потом отвезли в милицию в Гали. Мы им говорили, что у нас дети больные, но на них не подействовало. В Гали абхазы потребовали с нас пять тысяч [рублей], но у нас, конечно, таких денег не было. Забрали у кого что было – по сто, по двести рублей с человека - и отпустили.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Земо Баргеби, 3 октября 2009 г.

¹⁶⁶ Россия собиралась полностью закрыть и обустроить границу к 2011 г. Интерфакс, 24 июля 2009 г., <http://www.interfax.ru/society/news.asp?id=91827>.

¹⁶⁷ «Кавказский узел», 4 февраля 2010 г., <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/165075>.

¹⁶⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 22 декабря 2009 г.

Аналогичную историю рассказала нам Нина Н.:

Соседа моего недавно задержал российский патруль. Отвезли его в Гали, оштрафовали на 600 рублей. Это у них штраф называется. Попросишь квитанцию – тысячи полторы отдашь или больше. Так что лучше 600 заплатить и вопросов не задавать.¹⁶⁹

Пересечение границы стало источником коррупции. Официально переход бесплатный, если не считать 100-рублевого сбора за выдачу разрешения.¹⁷⁰ Однако на практике очень часто приходится давать взятку, причем после августа 2008 г. ставки выросли. По словам Деметра Д. из Гали, до югоосетинской войны было легче:

Если у тебя не было нужных документов – приходилось что-то заплатить. Теперь на каждом шагу платить приходится. Минимум на главном мосту – 200 рублей. А если документы просрочены – до тысячи и больше доходит.¹⁷¹

Абхазские власти признают наличие проблемы, но утверждают, что коррупцию провоцируют местные жители, пытаясь за деньги перейти в неустановленном месте или откупаясь в случае задержания от уплаты более высокого официального штрафа.¹⁷² Жители, со своей стороны, говорят, что абхазские пограничники и сами порой предлагают за взятку провести их мимо российских патрулей. В одном из таких случаев группа людей была остановлена, и абхазским пограничникам пришлось делать вид, что они конвоируют задержанных за нелегальный переход границы. Российские пограничники поручили абхазам доставить жителей в Гали, где те были оштрафованы.¹⁷³

Несмотря на то, что российские пограничники контролируют границу на большей части ее протяжения, жители утверждают, что абхазские силовики особенно активно

¹⁶⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Тагелони, 2 октября 2009 г.

¹⁷⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч с премьером Сергеем Шамбой и спецпредставителем президента в Гальском районе Русланом Кишмария. Сухуми, 11 и 12 марта 2010 г.

¹⁷¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Гали, 2 октября 2009 г.

¹⁷² Интервью Хьюман Райтс Вотч со спецпредставителем президента в Гальском районе Русланом Кишмария. Сухуми, 12 марта 2010 г.

¹⁷³ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 22 декабря 2009 г.

вымогают взятки, когда в райцентре базарные дни¹⁷⁴ и между обеими сторонами идет активный товарообмен. Рассказывает Григорий Г. из Гали:

Российские пограничники сняли абхазские блокпосты, но в базарный день они [абхазы] приезжают на машинах, встают у границы, где люди переходят, задерживают, требуют денег. Промысел у них такой. И никто им слова не скажет – они же все с оружием.¹⁷⁵

3. Право на получение образования на родном языке

Возможность получения образования на грузинском языке была одним из главных вопросов для большинства опрошенных нами жителей Гальского района, во многом определявшим их выбор за или против окончательного возвращения. До грузино-абхазского конфликта 1992 – 1993 гг. почти во всех из 58 школ района преподавание велось на грузинском.¹⁷⁶ Во время боев начала 1990-х гг. 19 школ было сожжено, и учебный процесс был возобновлен в 31 из оставшихся школ.¹⁷⁷ С 1995 г. абхазские власти осуществляют переход на единую программу с основным преподаванием на русском языке. В верхнем Гали русский в школах уже постепенно вытеснил грузинский. Преподавание на грузинском языке сохраняется в 11 школах нижнего Гали, но их будущее остается неопределенным.

Такая языковая политика в области образования вынуждает некоторых детей переходить в другую школу или даже перебираться на грузинскую сторону для продолжения учебы там. В некоторых школах верхнего Гали преподавание на грузинском продолжается негласно – в интервалах между проверками. В таких школах ведутся два журнала: на русском и на грузинском, однако это чревато для учителей и директоров дисциплинарными последствиями вплоть до увольнения. Учителя и родители из числа возвратившихся опасаются, что преподавание на грузинском языке может полностью исчезнуть из местных школ по мере выделения абхазскими властями

¹⁷⁴ По средам, пятницам и воскресеньям.

¹⁷⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Гали, 13 марта 2010 г.

¹⁷⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч с министром образования абхазского правительства в изгнании (Грузия) Дали Хомерики. Тбилиси, 16 марта 2010 г. До войны 1992 – 1993 гг. преподавание на русском велось в двух школах Гальского района: № 2 в Гали и в селе Приморск. UNOMIG, Report of the Joint Assessment Mission to the Gali District, November 20-24, 2000, para. 104, в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁷⁷ 11 школ в нижнем Гали, 10 школ в верхнем Гали и 10 школ, оказавшихся в Очамчирском районе после изменения границ Гальского района. Материалы электронной переписки с министром образования абхазского правительства в изгнании (Грузия) Дали Хомерики 2 мая 2011 г.

дополнительных ресурсов на повсеместное внедрение русского языка и обустройства в районе семей российских военных и пограничников.

В такой ситуации грузиноговорящим жителям Гальского района не будут обеспечены те же возможности получения образования на родном языке, что и абхазам и русским. В интервью Хьюман Райтс Вотч местный активист объяснял:

Происходит выдавливание грузинского языка. Программ его развития нет. Родители, конечно, хотят, чтобы дети учились на родном языке. Кто-то может себе позволить частные уроки, а многие отправляют детей учиться на другой берег [р. Ингури].¹⁷⁸

Право на образование закреплено в целом ряде международных договоров.¹⁷⁹ Статья 6 абхазской конституции гарантирует всем этническим группам, проживающим в Абхазии, право на свободное использование родного языка. Однако на практике грузинскому населению Гальского района ограничивается доступ к получению образования на родном языке.

Введение другого языка преподавания – это регрессивный шаг, который может быть квалифицирован как нарушение международных норм о праве на образование. Абхазские власти должны обеспечить грузинскому населению право на получение образования на родном языке. При этом выбор в пользу обучения на грузинском не должен ставить людей в невыгодные условия.

Верхний Гали

В 1995 г. абхазское министерство образования одобрило новую общенациональную учебную программу для средней школы. С этого момента началось постепенное

¹⁷⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Гали, 2 октября 2009 г.

¹⁷⁹ Помимо Всеобщей декларации прав человека, признающей право на образование в статье 26, оно гарантируется целым рядом юридически обязывающих международных договоров, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенцию о правах ребенка. Последняя в статье 29(1)(с) гласит: «Государства-участники соглашаются в том, что образование ребенка должно быть направлено на воспитание уважение к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной». Право на образование признается также статьей 2 1-го протокола к Европейской конвенции о правах человека.

вытеснение грузинского языка из школ Гальского района и замена его русским.¹⁸⁰ Новая языковая политика сначала реализовывалась в верхнем Гали. На практике это означало, что первоклассников 1995 г. учили уже преимущественно на русском. На следующий год преподавание на русском языке велось уже в первых и вторых классах, и так далее.

Для большинства жителей Гальского района русский язык является иностранным, и многие, особенно молодежь, владеют им слабо. Опрошенные нами учителя и школьники говорили, что преподавание полностью на русском языке затрудняет усвоение учебной программы. Наличие проблемы признавали и в районном отделе образования: «В нижнем Гали дети английский, пожалуй, лучше знают, чем русский. Буквально двух слов связать не могут. Они слышат русскую речь только в школе, но не дома и не на улице».¹⁸¹ Более того, с проблемами порой сталкиваются и сами учителя, у которых знание русского также недостаточно, особенно когда речь заходит о преподавании естественных наук и математики. Об этой проблеме нам, в частности, рассказывала учительница из верхнего Гали: «Нашу школу перевели на русский в середине 90-х. Я сама физику преподаю, но по-русски знаю только несколько понятий, остальные называю по-грузински».¹⁸²

На сегодняшний день из двух школ в райцентре преподавание грузинского присутствует только в одной: четыре часа в неделю начиная с третьего класса. 19-летняя Анна А. из Гали сообщила нам, что училась в гальской школе № 1 и занятий на грузинском у них вообще не было.¹⁸³

Постепенное вытеснение грузинского языка из школ верхнего Гали вызывало серьезную обеспокоенность среди перемещенных лиц. В интервью Хьюман Райтс Вотч некоторые называли языковую политику в образовании одной из причин, которые не позволяют им окончательно перебраться в Гальский район. По словам 41-летнего

¹⁸⁰ Было введено обязательное изучение абхазского языка и абхазской литературы в объеме трех часов в неделю с третьего по 11-й класс, с восьмого – история Абхазии. История Грузии в программу средней школы не вошла. Интервью Хьюман Райтс Вотч с министром образования Абхазии Индирой Вардания. Сухуми, 11 марта 2010 г.

¹⁸¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с зам. начальника отдела образования Гальского района Дж.Чарказия. Гали, 12 марта 2010 г.

¹⁸² Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 12 июля 2009 г.

¹⁸³ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 19 июня 2009 г.

экономиста из Гали Инги И., когда ребенок пошел в школу, ей пришлось уехать из райцентра, чтобы обеспечить ему возможность учиться на родном языке.¹⁸⁴

В 2004 г. преподавание на русском было введено в двух школах в селе Чубурхинджи. По словам учительницы из соседнего села, несколько детей были вынуждены перейти в грузинские школы, потому что не смогли учиться на русском. В 2009 г. им приходилось ходить в школу за восемь – девять километров в соседнее село.¹⁸⁵

Некоторые родители принимали решение отправить детей в Зугдиди, чтобы они смогли там завершить обучение на грузинском. Рассказывает 40-летняя Майя М. из Чубурхинджи:

Существует проблема с обучением на грузинском. У нас в селе две школы, обе – русские. Грузинский там преподается только четыре часа в неделю как иностранный. Только представьте себе: у меня дети до восьмого класса на грузинском учились, а потом, в 2004-м, школу на русский перевели. Как им дальше учиться? Пришлось мне их в Зугдиди отправить, а то остались бы без нормального образования.¹⁸⁶

Лиана Л. из села Дихазурга также отправила сына в Зугдиди доучиваться на грузинском: «Сын до четвертого класса на грузинском учился, а потом на русский перевели. Он дальше учиться на смог, так что я его в Зугдиди перевезла».¹⁸⁷

Мзия М. из Чубурхинджи, которой на момент интервью в 2009 г. было 17-лет, рассказывала Хьюман Райтс Вотч о трудностях, с которыми сталкивались она и ее одноклассники:

Теперь у нас все уроки на русском, кроме уроков грузинского языка – они четыре часа в неделю. Конечно, учителя время от времени на грузинский переходят. Говорят с нами по-грузински, когда никого из

¹⁸⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 13 июля 2009 г.

¹⁸⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается) 2 октября 2009 г.

¹⁸⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Чубурхинджи, 2 октября 2009 г.

¹⁸⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 13 июля 2009 г.

[районной] администрации нет. Они по-грузински объясняют, мы – отвечаем, только учебники все на русском. Сплошная путаница.¹⁸⁸

По словам Мзии, она собиралась на все лето брать репетитора по грузинскому языку, чтобы иметь возможность продолжить образование в Зугдиди.¹⁸⁹ Аналогичную ситуацию описывала нам Эка Э., у которой сын ходил в школу в том же селе: «В школе все на русском. Как нашим детям потом в Грузии учиться? Здесь у них перспектив нет, так что придется репетитора брать – готовить сына к поступлению в грузинский вуз. А это очень дорого».¹⁹⁰

Очевидно, что ни школьники, ни учителя оказались не готовы к переходу на русский язык. Об этом говорили нам несколько учителей и учащихся из верхнего Гали, в том числе преподаватель-естественник:

У нас школа русская, но мы продолжаем учить на грузинском, потому что у нас нет преподавателей, которые могли бы на русском работать... Когда проверка – переходим на русский. Я, может быть, даже и смог бы объяснить урок на русском, только все равно никто не поймет. Основным словам по-русски я детей все же учу, чтобы на случай проверки у них хоть какое-то представление было.¹⁹¹

Говорит директор другой школы в верхнем Гали:

Официально школа русская... Если проверяющие приходят, мы прячем грузинские учебники и продолжаем учиться по-русски. Официально в программе уроков грузинского у нас нет, русский – 11–12 часов в неделю. Так что мы эти часы пополам делим между русским и грузинским. Но если кто приходит – никакого грузинского у нас нет. Журнал на русском. Учебники грузинского прячем.¹⁹²

¹⁸⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Чубурхинджи, 2 октября 2009 г.

¹⁸⁹ Там же.

¹⁹⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Чубурхинджи, 2 октября 2009 г.

¹⁹¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 12 июля 2009 г.

¹⁹² Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 23 декабря 2009 г.

19-летний Гига Г. к моменту интервью в июне 2009 г. закончил школу в селе Окуми в верхнем Гали: «У нас были и русские учебники, и грузинские, но уроки проходили на грузинском. Только если начальство какое-нибудь сидело на уроке – тогда учитель с нами по-русски общался».¹⁹³ Сам Гига по-русски не говорил и не понимал.

Мзия М. рассказывала Хьюман Райтс Вотч, как у них в классе учили грузинские стихи и песни:

Мы стихи грузинские учим и песни поем, но только если из райцентра кто-нибудь не приезжает, тогда ни-ни. Учителя тоже просят об этом помалкивать – боятся, что уволить могут. Еще просят, чтобы тетрадей с грузинской обложкой не было, из-за этого тоже могут проблемы быть.¹⁹⁴

Нижний Гали

Преподавание на грузинском языке и по учебникам, которые обеспечивает грузинская сторона, официально сохраняется в 11 школах нижнего Гали.¹⁹⁵ Абхазские власти идут на это во многом из-за невозможности обеспечить эти школы достаточным числом русскоговорящих учителей. Учителя и родители из числа возвратившихся опасаются, что грузинский язык может полностью исчезнуть из местных школ по мере изыскания абхазскими властями дополнительных ресурсов на повсеместное внедрение русского языка и обустройства в районе семей российских военных и пограничников.

Как нам говорили несколько местных учителей, перед началом каждого нового учебного года разносятся слухи о введении преподавания на русском для первоклассников. Рассказывает 31-летняя учительница грузинского языка Кетино К.:

Каждый год идут разговоры, что первый класс будет полностью переходить на русский, родители – в панике, но потом, к счастью,

¹⁹³ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 19 июня 2009 г.

¹⁹⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Чубурхинджи, 2 октября 2009 г.

¹⁹⁵ Из Тбилиси учителям ежеквартально выплачивают 200 лари. Абхазские власти платят зарплату в рублях. Нагрузка учителя составляет примерно 18 часов в неделю при ставке 170 рублей за час. Интервью Хьюман Райтс Вотч с министром образования абхазского правительства в изгнании (Грузия) Дали Хомерики (Тбилиси, 16 марта 2010 г.) и с учителем одной из школ нижнего Гали 2 октября 2009 г.

оказывается, что все это одни разговоры. Я думаю, это потому, что абхазские власти не могут найти достаточно русскоговорящих учителей.¹⁹⁶

Абхазский министр образования Индира Вардания подтвердила нам, что преподавание на грузинском языке сохраняется в 11 школах нижнего Гали, но от прямого ответа на вопрос об их будущем уклонилась.

Как уже отмечалось, поскольку официально школ с преподаванием на грузинском быть не должно, в некоторых на случай проверки держат два комплекта журналов – на русском и на грузинском. Рассказывает директор школы в одном из сел нижнего Гали:

Большинство занятий мы ведем на грузинском. Конечно, с некоторыми ограничениями, но у нас грузинская школа. Правда, официально это нигде не записано. В районе [в отделе образования] об этом знают... Но когда в администрации какое-нибудь совещание, мы там сидим, и начальник там докладывает, то он тоже говорит, что во всех школах района учат на русском, как будто нас вообще не существует.¹⁹⁷

Шестеро учителей и один директор школы в нижнем Гали говорили нам, что где-то в середине 2000-х годов абхазские власти попытались ввести абхазскую программу и преподавание на русском во всех грузинских школах, однако возник целый ряд проблем, и от идеи на время отказались:

В местном отделе образования в Гали дали нам новую программу, велели учить по ней. Но мы не могли ей пользоваться. Мы преподаем на грузинском, по грузинской программе... Мы отказались, сказали, что у нас кадров нет на русском преподавать и что придется школу закрывать. В конце концов они нас оставили в покое, только запретили грузинскую историю и географию преподавать. Вместо это мы должны преподавать историю и географию Абхазии. Что ж, приходится, иначе школу закроют.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 11 июля 2009 г.

¹⁹⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя и место не разглашаются) 2 октября 2009 г.

¹⁹⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имена и место не разглашаются) 2 октября 2009 г.

В марте 2010 г. спецпредставитель президента Абхазии в Гальском районе Руслан Кишмария в интервью Хьюман Райтс Вотч отмечал, что считает преподавание на грузинском невыгодным для самих школьников:

Они сами себе проблемы создают с грузинским языком. Закончат школу и ни по-русски, ни по-абхазски говорить не могут. Это значит, что дальше им учиться – только в Грузии. Ну, получают они там высшее образование, вернутся – а что нам с ними делать? Я им здесь работу найти не смогу.¹⁹⁹

Последствия обучения на грузинском языке

Как уже отмечалось, абхазские власти пока мирятся с преподаванием на грузинском в части школ, хотя относительно будущего ясности нет. Хьюман Райтс Вотч не располагает сведениями о том, чтобы кто-либо из учителей или школьной администрации был привлечен к дисциплинарной ответственности за преподавание на грузинском, однако нами зафиксировано несколько случаев, когда использование грузинского языка вне учебного процесса приводило к увольнению учителя или другим негативным последствиям.

Рассказывает 37-летняя Эка Э. из села Чубурхинджи:

Похоже, они [абхазские власти] запрещают нам наш собственный язык и культуру. Конечно, между собой мы по-грузински общаемся, но никто же не выпячивает это. Ну, например, у меня сын здесь в ансамбле танцует, в прошлом году в Гали у них концерт был. Я там тоже была: когда дети стали на грузинском петь, выступление прервали. Начальник стал пистолетом махать, кричал, чтобы замолчали. Концерт тут же свернули. Дети очень перепугались.²⁰⁰

60-летняя Мзевинар М. из села Набакеви рассказала нам, как в местной школе повесили плакат на грузинском:

В сентябре [2009 г.] в первый день занятий в школе повесили большой плакат «Добро пожаловать!» на русском и на грузинском. Через пять

¹⁹⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч. Сухуми, 12 марта 2010 г.

²⁰⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Чубурхинджи, 2 октября 2009 г. Об этом же нам рассказывал один из местных гражданских активистов 2 октября 2009 г.

дней приехали трое абхазов с оружием. Сорвали плакат, кричали, ругались: «Мы вам покажем!» Я там была, сама испугалась. Такое впечатление, что мы какое-то преступление совершили, что ребят по-грузински поприветствовали.²⁰¹

70-летняя жительница того же села, которая была свидетелем этих событий, сообщила Хьюман Райтс Вотч, что пятерых старшеклассников родители в результате забрали из школы и отправили доучиваться в Зугдиди.²⁰²

В начале июня 2009 г. из школы в селе Сида в нижнем Гали были уволены четыре человека, включая директора и завуча. За несколько дней до этого абхазские власти обнаружили компакт-диск с видеосъемкой школьного мероприятия, на котором ученики пели гимн Грузии.

Как рассказала Хьюман Райтс Вотч уволенный директор Гулиада Сичинава, педагог с 39-летним стажем, видеозаписи различных школьных мероприятий делались ею и другими педагогами для документального фильма об истории их школы.²⁰³ Последняя съемка велась 25 мая 2009 г., и через пять дней диск с записью пропал:

8 июня мне позвонили и вызвали в районный отдел образования в Гали. Захожу к начальнику – ему, похоже, не по себе было, потому что он диск посмотрел, на котором мои ученики грузинский гимн поют. Отвели к Кишмарии [Руслану Кишмария], он накричал на меня. Даже не дал объяснить, зачем мы этот диск записывали. Мне сказали, что я уволена и что мое дело передадут в прокуратуру. Я испугалась, что арестовать могут, и девятого июня навсегда уехала из Абхазии.²⁰⁴

По словам грузинской учительницы из нижнего Гали Кетино К., жители района могут свободно говорить на грузинском языке до тех пор, пока не выставляют напоказ свою национальную принадлежность и симпатии к грузинским властям:

²⁰¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Набакеви, 3 октября 2009 г.

²⁰² Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Набакеви, 3 октября 2009 г.

²⁰³ Интервью Хьюман Райтс Вотч. Зугдиди, 21 декабря 2009 г.

²⁰⁴ Там же.

Каждый раз, когда школу проверяют [из министерства образования], спрашивают учеников, кто у нас президент. Если ответят, что Саакашвили, то у учителя проблемы могут быть. Нам нельзя грузинский флаг вешать или гимн Грузии исполнять, потому что последствия могут быть очень серьезными. Можно в школе вечера устраивать, но не дай бог что-нибудь национальное там будет или патриотическое про Грузию – тогда точно проблемы будут.²⁰⁵

Абхазский министр образования Индира Вардания в марте 2010 г. уверяла Хьюман Райтс Вотч, что на грузинском языке можно свободно говорить в любой части Абхазии и никаких проблем в этой сфере не существует.²⁰⁶

²⁰⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя не разглашается). Зугдиди, 11 июля 2009 г.

²⁰⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч. Сухуми, 11 марта 2010 г.

IV. Субъекты международного сообщества

В 1993 – 2009 гг. ООН и ОБСЕ сохраняли в регионе активное присутствие, включавшее мониторинг ситуации с правами человека. В 2006 – 2011 гг. расследованием инцидентов, связанных с безопасностью в Абхазии, также занимался спецпредставитель Евросоюза по Южному Кавказу, мандат которого предполагал содействие мирному урегулированию конфликта. В конце 2008 г. – первой половине 2009 г. Россия добилась прекращения работы миссии ОБСЕ в Грузии и Миссии ООН по наблюдению в Грузии. В феврале 2011 г. Евросоюз прекратил действие прежнего мандата своего спецпредставителя, модифицированный мандат на момент подготовки этого доклада еще не был утвержден. И ООН, и ОБСЕ, и Евросоюз продолжают направлять в регион делегации высокого уровня, а несколько организаций системы ООН, включая УВКБ, сохраняют полевое присутствие в Абхазии, однако в настоящее время ни у одной из работающих на месте миссий мандат не предполагает публичного освещения ситуации с правами человека. Таким образом, налицо серьезный пробел в этой области.

В Абхазии, в особенности в Гальском районе, в том или ином формате необходимо международное присутствие с четким, содержательным и реальным мандатом, который предусматривал бы обеспечение безопасности, гуманитарных нужд и прав и свобод местного населения. В качестве временной меры ООН, Евросоюз, ОБСЕ и Совет Европы должны продолжить регулярные посещения региона с целью документирования и публичного освещения ситуации с правами человека в Абхазии.

ООН

С 1993 г., когда для контроля за соблюдением прекращения огня и содействия всеобъемлющему политическому урегулированию грузино-абхазского конфликта была создана Миссия ООН по наблюдению в Грузии, ООН выступала ведущим международным посредником в этой области. Функции МООНГ включали расследование случаев нарушения режима прекращения огня и представление докладов генеральному секретарю.²⁰⁷

В 1994 г. в мандат МООНГ был включен мониторинг соблюдения сторонами подписанного в том же году Московского соглашения о прекращении огня, в

²⁰⁷ Резолюция СБ ООН 858(1993) от 24 августа 1993 г., S/RES/858 (1993).

соответствии с которым в регионе были развернуты Коллективные силы СНГ по поддержанию мира.²⁰⁸

Каждые полгода СБ ООН рассматривал очередной доклад генерального секретаря о ситуации в Абхазии и продлевал мандат МООННГ на следующие шесть месяцев. Доклады генсека охватывали как ход переговорного процесса, так и положение на местах. Миссия была свернута после того, как в июне 2009 г. Россия наложила вето на очередное продление ее мандата.²⁰⁹

В 1996 г. в рамках МООННГ было создано Отделение по правам человека в Сухуми, состоявшее из сотрудников ОБСЕ и Управления Верховного комиссара ООН по правам человека.²¹⁰ Его мандат предусматривал защитные функции, включая сбор информации у пострадавших и свидетелей и ведение индивидуальных жалоб на процессуальные нарушения, безнаказанность, недозволенное обращение с задержанными, насильственные исчезновения, нарушения имущественных прав и пр. Отделение также занималось вопросами технического содействия и просвещения.²¹¹ Открытие филиала этого отделения в Гали для работы с возвращающимися грузинскими жителями неизменно блокировалось абхазской стороной, несмотря на неоднократные призывы Совета Безопасности.²¹²

В 2003 г. в состав МООННГ был добавлен гражданский полицейский компонент,²¹³ нацеленный на содействие местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью. Хотя предполагалось разместить полицейских и на абхазской, и на

²⁰⁸ На момент прекращения мандата МООННГ насчитывала 129 военных наблюдателей и 16 полицейских. Stephanie Nebehay, "Georgia, Russia, Hold Security Talks in Geneva," *Reuters*, May 19, 2009, <http://www.abkhazworld.com/news/230-geneva-talks.html>.

²⁰⁹ "Russia Vetoes Extension of UN Mission in Georgia", *UN News Center*, June 15, 2009, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=31151&Cr=georgia&Cr1>.

²¹⁰ Резолюция СБ ООН 1077(1996) от 22 октября 1996 г., S/RES/1077 (1996).

²¹¹ Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin - Addendum, Mission to Georgia. December 21-24, 2005, E/CN.4/2006/71/Add.7, March 24, 2006, para. 24.

²¹² Резолюции СБ ООН 1615(2005) от 29 июля 2005 г., S/RES/1615 (2005); 1582(2005) от 28 января 2005 г., S/RES/1582 (2005); 1554(2004) от 29 июля 2004 г., S/RES/1554 (2004); 1524(2004) от 30 января 2004 г., S/RES/1524 (2004); 1494(2003) от 30 июля 2003 г., S/RES/1494 (2003).

²¹³ Резолюция СБ ООН 1494(2003) от 30 июля 2003 г., S/RES/1494 (2003).

грузинской стороне, абхазские власти так и не дали согласия на их направление в Гальский район.²¹⁴

В настоящее время под эгидой ООН продолжаются женеvские дискуссии по обеспечению безопасности и стабильности в Закавказье и функционирует созданный их участниками в 2009 г. совместный механизм предотвращения и реагирования на инциденты в формате регулярных встреч представителей сторон в Гали. Однако после вынужденного ухода МООННГ из Абхазии этот регион остается без достаточного мониторинга и публичного освещения ситуации с правами человека.²¹⁵

Обеспечение права на возвращение было и остается ключевым элементом всех усилий по урегулированию грузино-абхазского конфликта. Генеральная Ассамблея приняла целый ряд резолюций о признании права всех перемещенных лиц на возвращение в Абхазию, последний раз – в сентябре 2010 г.²¹⁶ Однако в целом ооновское присутствие в регионе заметно сократилось после вынужденного ухода МООННГ.²¹⁷

Как уже отмечалось, спецпредставитель генерального секретаря по правам внутренне перемещенных лиц неоднократно посещал Абхазию и регулярно включает обзор текущей ситуации в свои доклады генеральному секретарю и другим органам системы ООН.

Ведущей международной структурой по содействию возвращению в Абхазию перемещенных лиц является Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев, сохраняющее полевое присутствие в регионе. УВКБ работает на обеих сторонах и имеет отделения в Зугдиди и Гали. Его деятельность включает вопросы восстановления жилья и инфраструктуры, предоставление убежища перемещенным лицам, ремонт школ, поддержку программ занятости населения и содействие другим

²¹⁴ Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin - Addendum, Mission to Georgia. December 21-24, 2005, E/CN.4/2006/71/Add.7, March 24, 2006, para. 25.

²¹⁵ Council of Europe / Commissioner for Human Rights, Report on Human Rights Issues Following the August 2008 Armed Conflict in Georgia, CommDH(2010)40, October 7, 2010, http://www.coe.int/t/commissioner/WCD/visitreportsbycountry_en.asp#, sec. 2.6.

²¹⁶ Резолюция ГА ООН 64/296 от 7 сентября 2010 г. «Положение внутренне перемещенных лиц и беженцев из Абхазии, Грузия, и Цхинвальского района/Южной Осетии, Грузия», A/RES/64/296.

²¹⁷ Stephanie Nebehay, "Georgia, Russia, Hold Security Talks in Geneva," *Reuters*, May 19, 2009, <http://www.abkhazworld.com/news/230-geneva-talks.html>.

гуманитарным организациям.²¹⁸ Программа развития ООН занимается проектами реконструкции и восстановления совместно с УВКБ, Детским фондом ООН и международными НПО.²¹⁹

Евросоюз

В последние годы отмечается активизация Евросоюза, который к 2006 г. стал крупнейшим донором, финансирующим проекты по улучшению условий жизни людей, пострадавших от конфликта, и по созданию условий для возвращения перемещенных лиц.²²⁰ В политическом плане заметным событием стало назначение в июле 2003 г. спецпредставителя ЕС по Южному Кавказу,²²¹ мандат которого включал «содействие урегулированию конфликтов и ... содействие реализации такого урегулирования в тесном сотрудничестве с ООН и ... ОБСЕ».²²² Питер Семнеби, занимавший этот пост с марта 2006 г. по февраль 2011 г., много ездил по региону и активно контактировал с грузинскими и абхазскими властями. В его распоряжении были два полицейских советника в Зугдиди, имевшие доступ в Гальский район и участвовавшие на месте в расследовании инцидентов, связанных с безопасностью.²²³

После августовской российско-грузинской войны 2008 г. Брюссель назначил отдельного представителя по кризисному урегулированию в Грузии, которым стал Пьер Морель. Мандат Питера Семнеби закончился в феврале 2011 г., назначение нового спецпредставителя по Южному Кавказу ожидается к сентябрю этого года.

²¹⁸ UN High Commissioner for Refugees, “UNHCR Hopes to Improve Conditions For Returnees to Abkhazia in 2009,” October 22, 2008, <http://www.unhcr.org/print/48ff51084.html>; European Union / Delegation to Georgia, “Overview of EC Assistance to People Affected by the Conflict in Georgia,” December 2010, http://ec.europa.eu/delegations/georgia/documents/projects/overview_post_conflict_ec_assistance_dec2010_en.pdf, p. 4.

²¹⁹ European Union / Delegation to Georgia, “Overview of EC Assistance to People Affected by the Conflict in Georgia,” December 2010, http://ec.europa.eu/delegations/georgia/documents/projects/overview_post_conflict_ec_assistance_dec2010_en.pdf, p. 4.

²²⁰ В 2008 – 2010 гг. ЕС выделил до 500 млн. евро помощи на различные экономические и гуманитарные проекты. Delegation of the European Union to Georgia, “Conflict Resolution – Support to Conflict-Afflicted Persons,” http://ec.europa.eu/delegations/georgia/projects/overview/conflict_resolution/index_en.htm.

²²¹ Первым спецпредставителем ЕС по Южному Кавказу был Хейкки Талвитие – до марта 2006 г.

²²² Статья 3 (d), Council Joint Action 2006/121/CFSP [O] L 49, 21.2.2006, p.15].

²²³ Интервью Хьюман Райтс Вотч с политсоветником спецпредставителя по Южному Кавказу. Тбилиси, 15 февраля 2011 г.

В отсутствие нового спецпредставителя в распоряжение Пьера Мореля перешли два полицейских советника и несколько других сотрудников, которые ранее работали с Семнеби. На сегодняшний день Брюсселем принято решение объединить оба мандата, и в настоящее время подбирается кандидатура на пост спецпредставителя ЕС по Южному Кавказу и кризисному урегулированию в Грузии.²²⁴ Новый спецпредставитель должен иметь сильный мандат и достаточный бюджет для сохранения и расширения полевой деятельности.

После августовской российско-грузинской войны 2008 г. в Грузии была развернута Миссия наблюдателей ЕС (МНЕС) в составе свыше 200 невооруженных гражданских наблюдателей, призванных контролировать соблюдение мирных договоренностей, достигнутых при посредничестве ЕС.²²⁵ Главной задачей МНЕС является недопущение нового вооруженного конфликта и содействие безопасности жителей в приграничных районах.²²⁶ Мандат миссии распространяется на всю территорию Грузии в международно признанных границах, однако ни абхазские, ни югоосетинские власти не допускают наблюдателей на контролируемую ими территорию. При этом МНЕС участвует в регулярных встречах представителей сторон в Гали в рамках совместного механизма предотвращения и реагирования на инциденты.

Делегация Евросоюза в Грузии работает в Тбилиси с 1995 г. и осуществляет ряд программ в Гальском районе. В рамках своего мандата она поддерживает гуманитарные, экономические и гражданские проекты, реализуемые целым рядом международных и местных организаций как собственно в Грузии, так и в Южной Осетии и Абхазии. Финансовая помощь Еврокомиссии, которая оказывается в рамках политики «европейского соседства», включает 4 млн. евро на поддержку восстановления жилья и инфраструктуры и другие проекты развития жилищно-коммунальной сферы в Гали и соседних районах западной Грузии, которые реализуют УВКБ, Программа развития ООН и ряд неправительственных организаций.²²⁷

²²⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч с западным дипломатом. Тбилиси, 16 июня 2011 г. См. также: Andrew Rettman, "Ashton to Axe Congo Conflict Envoy," *EUOBSERVER*, May 17, 2011, <http://euobserver.com/18/32348>.

²²⁵ Официальный сайт МНЕС www.eumm.eu. Мандат был утвержден 15 сентября 2008 г., миссия приступила к работе 1 октября 2008 г. Первоначально мандат утверждался на год, впоследствии дважды продлевался, последний раз – до 14 сентября 2011 г.

²²⁶ Официальный сайт МНЕС www.eumm.eu.

²²⁷ European Union / Delegation to Georgia, "Overview of EC Assistance to People Affected by the Conflict in Georgia," December 2010, http://ec.europa.eu/delegations/georgia/documents/projects/overview_post_conflict_ec_assistance_dec2010_en.pdf, pp. 4 -5.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Миссия ОБСЕ в Грузии была развернута в 1992 г. с широким мандатом, который включал вопросы демократизации. Она непосредственно не участвовала в урегулировании грузино-абхазского конфликта, но играла заметную роль в переговорном процессе по Южной Осетии. Выше уже отмечалось, что ОБСЕ участвовала в работе отделения по правам человека в Сухуми в рамках МООННГ, а также оценочной миссии в Гальском районе в ноябре 2000 г.²²⁸

В декабре 2008 г. Россия заблокировала продление мандата миссии ОБСЕ, сославшись на изменившиеся реалии на месте, однако ОБСЕ продолжает участвовать в Женевских дискуссиях по безопасности и стабильности в Закавказье и в работе совместного механизма предотвращения и реагирования на инциденты в Абхазии.

В феврале 2010 г. в Гали, Сухуми и Тбилиси побывал высокий комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств Кнут Воллебек. Он лично поставил перед абхазскими властями вопрос о давлении на грузинское население в Абхазии и заявил, что закрытие границы с абхазской стороны создало необоснованные препятствия для тех, кто хочет поддерживать связи с родственниками на грузинской стороне и получать там медицинскую помощь.²²⁹

Совет Европы

В 2009 – 2010 гг. Грузию четырежды посещал комиссар СЕ по правам человека Томас Хаммарберг. В обнародованном в октябре 2010 г. докладе он призвал уважать право перемещенных лиц на возвращение (включая оказание им поддержки), обеспечить защиту населения от взрывоопасных пережитков войны (разминирование), улучшить ситуацию с безопасностью в районах с повышенной напряженностью, отказаться от задержания и лишения свободы за пересечение границы, а также обеспечить во все регионы свободный доступ для международных организаций и наблюдателей по правам человека. Комиссар также высказал критику в связи с вынужденным прекращением

²²⁸ UNOMIG, Report of the Joint Assessment Mission to the Gali District, November 20-24, 2000, p. 4, в досье Хьюман Райтс Вотч. Последняя пришла к выводу о сохранении серьезных препятствий для безопасного и достойного возвращения перемещенных лиц. Под «препятствиями» имелись в виду как трудности с принятием решения о возвращении, так и повседневные проблемы, ожидавшие возвращающихся в Гальском районе.

²²⁹ “OSCE Commissioner on Georgians in Gali,” *Civil Georgia*, April 14, 2009, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=20730>; Organization for Security and Co-Operation in Europe, Annual Report 2009, <http://www.osce.org/secretariat/67759>, p. 80.

работы миссии ОБСЕ в Грузии и МООННГ.²³⁰ Проблемы, с которым сталкиваются возвратившиеся в Гальский район, комиссар освещал и в предыдущем докладе 2009 г. Тогда речь шла о безопасности, свободе передвижения, паспортах, ограничении преподавания на грузинском языке, а также о необходимости сохранения полевого международного присутствия в этом районе.²³¹

В мае 2009 г. Абхазию для ознакомления с условиями в местах содержания под стражей посетила делегация Европейского комитета по предупреждению пыток, которой был обеспечен практически полный доступ во все интересовавшие ее изоляторы.²³²

В апреле 2010 г. вышел доклад Европейской комиссии по противодействию расизму и нетерпимости, в котором выражалась обеспокоенность в связи с ограничением преподавания на грузинском языке в школах Гальского района.²³³

Грузинское нормативное регулирование в отношении Абхазии и Южной Осетии

В октябре 2008 г., вскоре после августовской российско-грузинской войны, парламент Грузии принял закон «Об оккупированных территориях», который ввел ограничения на поездки с Абхазией и Южной Осетией и на экономическую деятельность в этих регионах. В частности, гражданам третьих стран разрешается въезд только с территории Грузии и запрещается осуществление экономической деятельности, «если такая деятельность в соответствии с законодательством Грузии требует получения соответствующей лицензии или разрешения, авторизации либо регистрации или согласования при отсутствии

²³⁰ Council of Europe / Commissioner for Human Rights, Report on Human Rights Issues Following the August 2008 Armed Conflict in Georgia (2010), CommDH(2010)40, October 7, 2010, http://www.coe.int/t/commissioner/WCD/visitreportsbycountry_en.asp#.

²³¹ Council of Europe / Commissioner for Human Rights, Report on Human Rights Issues Following the August 2008 Armed Conflict (2009), CommDH(2009)22, May 15, 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a0d1e6f2.html>.

²³² Council of Europe / Committee for the Prevention of Torture, Report on the visit to the region of Abkhazia, Georgia (from 27 April to 4 May 2009), CPT/Inf (2009) 38, December 23, 2009, <http://www.cpt.coe.int/documents/geo/2009-38-inf-eng.pdf>.

²³³ Council of Europe / European Commission on Racism and Intolerance, ECRI Report on Georgia, CRI(2010)17, April 28, 2010, <http://www.cpt.coe.int/documents/geo/2009-38-inf-eng.pdf>, p. 32.

таковых».²³⁴ На практике эти нормы во многом носят символический характер, поскольку Тбилиси не контролирует абхазскую границу со стороны России.

Ряд аспектов этого закона вызвал критику со стороны Венецианской комиссии Совета Европы, в том числе введение уголовной ответственности за незаконный въезд и несанкционированную экономическую деятельность.²³⁵

В первой половине 2010 г. были приняты государственная стратегия в отношении оккупированных территорий²³⁶ и план действий по ее реализации.²³⁷ Оба документа призваны способствовать укреплению доверия между сторонами и признают важную роль, которую играют в этом местные и международные организации.

В развитие этих документов правительство утвердило правила осуществления деятельности на оккупированных территориях, которая должна основываться «на конструктивном диалоге между правительством Грузии и подключенными сторонами».²³⁸ В соответствующем постановлении изложены основания для выдачи разрешения на осуществление такой деятельности. Разрешение выдается аппаратом госминистра Грузии по вопросам реинтеграции.²³⁹ Местные и международные НПО, которые хотят работать в Абхазии, должны получать на это предварительное согласие Тбилиси. В равной мере это относится и к международным организациям, таким как Программа развития ООН.

²³⁴ Закон Грузии «Об оккупированных территориях» от 23 октября 2008 г., статья 6. Въезд в Абхазию считается разрешенным только со стороны Зугдиди. В особых случаях может быть выдано специальное разрешение на въезд на оккупированные территории, если указанное служит государственным интересам Грузии, мирному урегулированию конфликта, деокупации или гуманитарным целям (статья 4). Цит. по: <http://www.travelgeorgia.ru/147>.

²³⁵ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), “Opinion On the Law on Occupied Territories of Georgia”, Adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session, Venice March 13-14, 2009, <http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD%282009%29015-e.pdf>. В соответствии с рекомендациями Комиссии закон был скорректирован в феврале 2010 г.

²³⁶ Правительство Грузии. Государственная стратегия в отношении оккупированных территорий «Вовлечение путем сотрудничества» от 28 января 2010 г., http://www.smr.gov.ge/uploads/file/strategy_ru.pdf.

²³⁷ План действий по стратегии вовлеченности от 6 июля 2010 г., http://www.smr.gov.ge/uploads/action_plan_ru.pdf.

²³⁸ Постановление правительства Грузии от 15 октября 2010 г. № 320 «Об утверждении правил осуществления деятельности на оккупированных территориях Грузии». «Новости – Грузия», 25 октября 2010 г., <http://newsgeorgia.ru/conflict/20101025/213568399.html>.

²³⁹ В течение 21 рабочего дня дается согласие или предлагаются замечания по проекту.

Местные и международные организации выражают обеспокоенность в связи с возможностью вмешательства государства в их деятельность в Абхазии и Южной Осетии.²⁴⁰ Пока в Тбилиси выдают разрешение всем запрашивающим его организациям и агентствам, однако сохранение у грузинских властей теоретической возможности задействовать юридические основания для ограничения работы международных организаций в конфликтных регионах не может не вызывать беспокойства.²⁴¹

²⁴⁰ Giorgi Margiani, “New Regulatory Legislation: A Threat to Peace-building in Georgia”, November 30, 2010, <http://humanrightshouse.org/Articles/15513.html>.

²⁴¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с представителем одной из работающих в Абхазии международных организаций (по телефону) 7 июня 2011 г.

Рекомендации

Абхазским властям

В области права на возвращение и мониторинга ситуации с правами человека

- Признать, уважать и обеспечить право перемещенных лиц на возвращение в Гальский район и другие районы Абхазии.
- Воздерживаться от принятия мер, которые противоречили бы праву на возвращение и профильным международным и европейским стандартам в области прав человека и которые могли бы поставить под угрозу устойчивость возвращения.
- Разрешить и оказывать содействие развертыванию в Абхазии международного присутствия по правам человека, включая мониторинг ситуации.

В области гражданства и паспортов

- Изменить порядок предоставления гражданства и выдачи документов, удостоверяющих личность, изъяв из него все положения, которые носят дискриминационный характер и противоречат международным нормам о правах человека, в частности об автоматическом предоставлении гражданства по этническому признаку или на основании проживания в Абхазии во время конфликта.
- Отказаться от политических установок и практики, обуславливающих пользование правами и свободами наличием абхазских документов.
- Отказаться от политических установок и практики, создающих неоправданную или произвольную нагрузку на возвращающихся. Отменить требование о выходе из гражданства Грузии при приобретении абхазского гражданства.
- Обеспечить полное соблюдение гражданских и политических прав тех возвратившихся, кто сохраняет гражданство Грузии.

В области приграничного режима

- Разрешить всем возвратившимся в Гальский район свободно перемещаться на грузинскую сторону и обратно.
- Предпринять конкретные шаги по упразднению специальных разрешений на пересечение границы. В переходный период обеспечить возможность их бесплатного и необременительного получения не только в Гали, но и непосредственно на пунктах пропуска. Разрешение должно быть многократным.

При наличии гуманитарных или медицинских оснований должна быть предусмотрена возможность свободного прохода.

- Открыть дополнительные пункты пропуска вдоль р. Ингури.
- Расследовать заявления о коррупции и вымогательстве со стороны пограничников и принимать меры реагирования. В качестве одной из мер предупреждения коррупции следует максимально формализовать процедуру пересечения границы с широким оповещением населения.

В области права на образование

- Признать и уважать право возвратившихся на использование родного языка, в том числе в образовательных учреждениях.
- Изменить единую программу средней школы, предусмотрев возможность обучения на грузинском языке в Гальском районе.
- На переходный период публично заявить о сохранении существующих грузинских школ.

В области безопасности

- Оперативно и тщательно расследовать все акты насилия в отношении возвратившихся с привлечением виновных к уголовной ответственности.
- В интересах налаживания доверия между возвратившимися и местными правоохранительными органами разрешить развертывание в Гальском районе международной гражданской полицейской миссии.

ООН

- Призывать абхазские власти гарантировать возвращающимся соблюдение прав человека.
- Рассмотреть возможность возобновления постоянного присутствия в Абхазии с мандатом, который включал бы мониторинг и регулярное публичное освещение ситуации с правами человека.
- На переходный период рассмотреть возможность направления с достаточной периодичностью временных миссий для освещения ситуации и взаимодействия с властями по решению проблем.
- УВКБ должно продолжить с грузинской и абхазской сторонами работу по установлению числа возвратившихся в Гальский район в интересах устранения разногласий по этому вопросу и обеспечения донорам достоверной информации для оценки гуманитарных потребностей.

Правительству Российской Федерации

- Настоятельно призывать абхазские власти к признанию и обеспечению права перемещенных лиц на безопасное и достойное возвращение.
- Содействовать открытию дополнительных пунктов пропуска вдоль р. Ингури.
- Содействовать облегчению абхазскими властями приграничного режима.
- Поддерживать развертывание в Абхазии международного присутствия по правам человека, включая мониторинг ситуации.

Европейскому союзу

- Обеспечить новому спецпредставителю по Южному Кавказу и урегулированию в Грузии достаточные полномочия и бюджет для сохранения и расширения деятельности в Гальском районе и на прилегающих территориях.
- Стремиться к активизации диалога с российской и абхазской сторонами по вопросу об обеспечении прав возвращающихся в Гальский район.
- Продлить мандат МНЕС на период после сентября 2011 г.
- Продолжать добиваться допуска МНЕС в Гальский район, чтобы миссия могла в полном объеме реализовать свой мандат в области гуманитарных вопросов и безопасности.
- Сделать вопрос о соблюдении прав возвращающихся составной частью любого взаимодействия с абхазскими властями.
- Продолжить поддержку гражданских групп в Абхазии, которые занимаются защитой прав возвращающихся.

Совету Европы

- Парламентская ассамблея должна рассмотреть вопрос о ситуации с правами человека в Абхазии и принять резолюцию с призывом к расширению там международного присутствия.
- Комиссару по правам человека следует с достаточной периодичностью посещать Абхазию, особенно Гальский район, и освещать ситуацию там.

ОБСЕ

- Высокому комиссару по делам национальных меньшинств следует продолжить посещения Абхазии, особенно Гальского района, для ознакомления с ситуацией с правами человека и взаимодействия с абхазскими властями по решению проблем.

- Рассмотреть возможность восстановления совместно с ООН подразделения по правам человека в Абхазии.

Правительству США, отдельным членам ЕС и другим субъектам международного сообщества

- Сделать вопрос о соблюдении прав возвращающихся составной частью любого взаимодействия с абхазскими властями.
- Обеспечить наличие правозащитной составляющей во всех двусторонних проектах с Абхазией.
- Поддерживать развитие в Абхазии правозащитных организаций мониторингового характера, особенно по Гальскому району.

Правительству Грузии

- Не допускать использования закона «Об оккупированных территориях» и соответствующих подзаконных актов для введения ограничений на деятельность и гуманитарный доступ в Абхазию в отношении международных организаций и их партнеров по реализации проектов, а также для неоправданного вмешательства или контроля за деятельностью неправительственных организаций.

Об этом докладе

Исследования для настоящего доклада выполнялись Георгием Гогиа и Таней Локшиной – старшими сотрудниками Отделения Хьюман Райтс Вотч по Европе и Центральной Азии. В работе над докладом также принимали участие консультанты Хьюман Райтс Вотч Варвара Пархоменко и Александр Мнатсаканян, и интерн Отделения по Европе и Центральной Азии Дэниэл Шэрон. Автором доклада является Георгий Гогиа.

Редакция: Рейчел Денбер, зам. директора Отделения по Европе и Центральной Азии; Эшлин Рейди, старший юрисконсульт Хьюман Райтс Вотч; Вероника Сзенте Голдстон, директор по правозащитному лоббированию в Европе и Центральной Азии; Билл Фрелик, директор беженской программы Хьюман Райтс Вотч; Зама Курсен-Нефф, зам. директора Отделения по правам детей; Том Портеус, зам. директора по программам Хьюман Райтс Вотч.

Подготовка к публикации: Эрика Лэлли, сотрудник Отделения по Европе и Центральной Азии; Анна Лоприор, креативный менеджер и фоторедактор; Кэtti Миллз, координатор публикаций; Фицрой Хепкинс, менеджер почты.

Хьюман Райтс Вотч выражает искреннюю признательность всем тем людям, которые согласились встретиться с нами и рассказать о пережитом. Мы также благодарны абхазским властям за предоставленную нам возможность провести встречи с должностными лицами.

HUMAN RIGHTS WATCH
350 Fifth Avenue, 34th Floor
New York, NY 10118-3299

www.hrw.org

Обложка: Люди идут по основному мосту через Ингури, который является единственным разрешенным абхазскими властями местом перехода на грузинскую сторону.

© 2006 Human Rights Watch

Внизу: Человек переходит на грузинскую сторону по небольшому мосту, который абхазские власти считают незаконным местом пересечения границы.

© 2010 Варвара Пахоменко/Human Rights Watch

HUMAN
RIGHTS
WATCH



По прошествии почти двух десятилетий после грузино-абхазского конфликта 1992 – 1993 гг. перспективы его политического урегулирования остаются столь же туманными, как и при подписании в 1994 г. Московского соглашения о прекращении огня. Не меньшая неопределенность сохраняется и в отношении судьбы свыше двухсот тысяч человек, в большинстве своем – этнических грузин, которым пришлось покинуть свои дома в результате вооруженного конфликта. Единственное место, куда абхазские власти допустили возвращение беженцев, – это самый южный Гальский район, довоенное население которого на 96% было грузинским.

На сегодня в район вернулось по официальным данным около 47 тыс. человек (это число включает в себя и тех, кто живет часть времени там и часть времени – на грузинской стороне), однако абхазские власти не обеспечивают им свободного доступа к целому ряду гражданских и политических прав. Такая ситуация вынуждает некоторых делать выбор в пользу жизни в Грузии и негативно сказывается на перспективах устойчивого возвращения перемещенных лиц в Абхазию в целом.

Обязательным условием реализации целого ряда прав на территории Абхазии является наличие абхазского гражданства. Однако процедура получения абхазского паспорта носит дискриминационный и обременительный характер для возвращающихся перемещенных лиц из числа этнических грузин. При этом его отсутствие осложняет получение разрешения на посещение грузинской стороны. Такие произвольные ограничения заставляют многих перебираться через границу окольными путями, рискуя подвергнуться задержанию, штрафу и даже лишению свободы. Наконец, языковая политика абхазских властей в школах все в большей степени ограничивает детям возвратившихся доступ к получению образования на родном языке.

Отсутствие международно-правового признания не освобождает абхазские власти от обязательств по международным договорам о правах человека. Хьюман Райтс Вотч призывает Сухуми обеспечить возвращающимся свободу передвижения на грузинскую сторону и обратно, а также не допускать дискриминации, особенно в части выдачи документов и права на образование.