



Страсбург, 20 марта 2006 г.

CDL-AD(2006)007-r.  
Ор. англ.

Заключение № 364/2005

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО**  
**(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)**

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по Законопроекту Грузии о реабилитации и реституции имущества  
пострадавших в грузино-осетинском конфликте,**

**принятое Комиссией  
на 66-м пленарном заседании  
(Венеция, 17-18 марта 2006)**

**на основе комментариев**

**г-на Б. Ауреску (заместителя представителя комиссии от Румынии)  
г-на С. Бартоле (заместителя представителя комиссии от Италии)  
г-на П. Ван Дайка (представителя комиссии от Нидерландов)  
г-на Дж. Гамильтона (заместителя представителя комиссии от Ирландии)**

**Перевод с английского (1)**

---

1 Первоначальный перевод сделан Международным институтом стратегических исследований (Лондон)

## Содержание

А.	Общие замечания.....	3
1.	Введение: меры по укреплению доверия .....	3
2.	Цели и сфера действия законопроекта.....	4
3.	Реституция недвижимого имущества или компенсации.....	6
4.	Справедливое рассмотрение дел – слушание всех сторон.....	8
5.	Состав Комиссии по реституции и реабилитации .....	8
6.	Апелляционные жалобы по решениям комиссии .....	10
7.	Гражданство пострадавших .....	10
8.	Порядок начисления компенсаций и финансирование .....	11
9.	Рабочие языки Комиссии.....	12
В.	Постатейные комментарии.....	12
С.	Заключительные положения.....	20

1. В своем письме от 5 декабря 2005 года, Министр юстиции Грузии г-н Кемулария обратился к Венецианской комиссии с просьбой сделать заключение по проекту закона Грузии «О реабилитации и реституции имущества пострадавших в грузино-осетинском конфликте» (CDL(2006)003). Комиссия назначила г-д Ауреску, Бартоле, Ван Дайка и Гамильтона докладчиками по этому вопросу. Их комментарии представлены в документах CDL(2006) 014, 006, 005 и 015 соответственно.

2. 8 – 9 февраля 2006 года делегация Венецианской комиссии в составе г-д Ауреску и Гамильтона в сопровождении г-д Букиккио, Дюрра и г-и Мышеловой посетили Грузию и встретились с Президентом Грузии г-ном Саакашвили, Председателем и заместителем Председателя Парламента г-жой Бурджаннадзе, и г-ном Мачавариани, а также представителями партии большинства и оппозиционных партий, Премьер-министром г-ном Ногайдели, Министром юстиции г-ном Кавтарадзе, а также заместителем Министра юстиции г-ном Вардзелашивили, Министрами гражданской интеграции, по вопросам разрешения конфликтов, Европейской и Евро-Атлантической интеграции, беженцам и переселению, заместителем Министра иностранных дел, постоянными послами ОБСЕ, УВКБ ООН и с главой делегации Европейской комиссии. Делегация также встретила представителей ряда неправительственных организаций, действующих в Грузии и из Южной Осетии. Результаты вышеуказанных встреч были приняты во внимание при составлении данного предварительного заключения.

3. Министр юстиции Грузии г. Кавтарадзе в своём докладе 66-ому Пленарному заседанию комиссии сообщил, что пересмотренный законопроект будет вскоре представлен Венецианской комиссии для дальнейшего рассмотрения с учетом данного предварительного заключения. Настоящее заключение было одобрено 66-ым Пленарным заседанием комиссии в Венеции 17-18 марта 2006 года.

## **А. Общие замечания**

4. На 60-м Пленарном заседании (Венеция, 8-9 октября, 2004 г.) Венецианская комиссия представила заключения по предыдущей версии законопроекта «О реституции жилья и имущества лиц, пострадавших в грузино-осетинском конфликте» (CDL-AD (2004)037).

5. В предыдущих комментариях уже была изложена предыстория проблемы и применяемые стандарты (секции II, III и IV документа (CDL-AD (2004)037), поэтому нет необходимости возвращаться к этому вопросу в данном документе. (см. также материалы Международной Кризисной Группы, брифинг № 38 от 19.4.2005).

6. В данном документе достаточно лишь напомнить, что Комиссия в своих заключениях, прежде всего, основывается на международном стандарте признания права беженцев на возвращение в свои дома. Комиссия также считает, что права на собственность могут быть ограничены только в законных интересах общества и при условии соблюдения принципа пропорциональности. Эти же условия являются ключевыми и для решения вопроса о распределении недвижимости, в особенности, в рамках отношений между первоначальным жильцом и так называемым добросовестным (*bona fide*) приемником.

7. Венецианская комиссия также получила комментарий УВК БООН от 27 февраля 2006 года по законопроекту Грузии о реабилитации и реституции имущества пострадавших в грузино-осетинском конфликте. Комиссия поддерживает эти замечания, которые в большинстве своём дополняют данное предварительное заключение.

### ***1. Введение: меры по укреплению доверия***

8. Принятие закона о реабилитации и реституции должно рассматриваться в более широком контексте урегулирования грузино-осетинского конфликта. В рамках плана мирного урегулирования конфликта предложенного Президентом Саакашвили в январе 2005 года, по которому Венецианская комиссия дала неформальные комментарии, этот закон должен стать важным элементом укрепления доверия между сторонами.

9. Согласно информации, полученной от неправительственных организаций, количество беженцев и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) составляет около 60 000 – 100 000 человек, большинство из которых проживает в Северной Осетии. Около 30% из них выходцы из Южной Осетии и 70% из других районов Грузии. По мнению этих НПО крайне незначительное число беженцев хотели бы сейчас вновь поселиться в Грузии. По их оценке в лучшем случае только очень небольшое число пожилых беженцев могли бы выбрать возвращение в случае урегулирования конфликта. Вероятно, только единицы поступили бы так при нынешней ситуации, поскольку они чувствуют, что это было бы небезопасно. Беженцы пребывают в Северной Осетии уже 15 лет или более, и за это время они там обустроились. Они имеют паспорта и говорят на языке принявшей их страны. Даже если земля и дома были бы им возвращены, во многих случаях эти дома находятся в разрушенных селах или просто обветшали до такой степени, что проживание в них не представляется возможным. Реституция имущества как таковая не создала бы

социальных и экономических условий, при которых возвращение в Грузию могло бы стать возможным. Необходимы более решительные меры по реинтеграции.

10. Диалог между сторонами конфликта весьма ограничен. С осетинской стороной (как с властями, так и с НПО) не велось ни переговоров, ни консультаций. Несомненно, если бы принятие закона о реституции увязывалось с окончательным разрешением конфликта, тогда его принятие было бы отложено на неопределённый срок. Действительно, существует риск, что *де-факто* власти Южной Осетии не будут сотрудничать при разработке и применении закона, если не будут прилагаться серьезные усилия по проведению консультаций. Представляется очевидным, что неэффективный закон не внесет вклада в дело укрепления доверия.

11. В процессе разработки проекта закона распространение его текста среди осетин имеет ключевое значение для эффективности консультаций. Гражданское общество может стать важным партнером в этом контексте

12. Так как этнические грузины тоже стали жертвами конфликта, то, вероятно, потребуется реституция и в Южной Осетии. Поскольку ещё не ясно, будут ли *де-факто* власти Южной Осетии соблюдать решения Комиссии по реабилитации и реституции, закон должен четко оговаривать, что невыполнение решений одной стороной не может быть причиной для другой стороны не выполнять касающиеся её решения (исключение принципа взаимности).

## 2. Цели и сфера действия законопроекта

13. В названии законопроекта говорится о «реабилитации и реституции» как о цели закона. **Статья 1** проекта определяет «реабилитацию» как восстановление прав и свобод, нарушенных властями в результате грузино-осетинского конфликта по этническому признаку, в то время как «реституция» касается реституции имущества жертв грузино-осетинского конфликта, включая компенсацию как имущественного, так и неимущественного ущерба. Здесь возникают вопросы о сфере действия законопроекта.

14. Восстановление нарушенных прав и свобод (**Статья 1.а**) представляет собой широкое понятие, которое распространяется на широкий спектр правонарушений от убийств и пыток до нарушений свободы слова и вероисповедания. Так как запрет дискриминации является неотъемлемой частью защиты основных прав и свобод, то восстановление прав и свобод, нарушенных на этнической основе, даже в контексте грузино-осетинского конфликта, при иных обстоятельствах входило бы в компетенцию обычных судебных и административных органов. **Статья 4.5** законопроекта указывает, что его положения распространяются на восстановление нарушенных прав и свобод человека в условиях, когда эффективные средства правовой защиты были недоступны. Несмотря на положения Статьи 4.5, сфера действия законопроекта остаётся слишком широкой и неопределённой.

15. Понятие «имущественный и неимущественный ущерб» в **Статье 1.б** носит широкий характер, и существует риск перегрузки комиссии заявлениями, если не будет включен критерий определения степени тяжести ущерба.

16. В соответствии с вышесказанным, делегация Венецианской Комиссии обсудила возможность ограничить деятельность Комиссии по реституции и реабилитации вопросами только имущественного ущерба или же включить в неё вопросы неимущественного ущерба, оценка которого должна производиться отдельно. Однако следует учитывать и тот факт, что во многих случаях, когда люди были вынуждены покинуть места проживания, помимо нарушений имущественных прав, имели место и другие нарушения прав человека. Поэтому Венецианская комиссия придерживается мнения, что если Комиссия по реституции будет использовать «ограничительный» подход, то она не сможет в полной мере рассмотреть заявления пострадавших в результате грузино-осетинского конфликта, а также послужить укреплению доверия между сторонами конфликта.

17. Законопроект ограничивает сферу применения реабилитации только вопросами, связанными с незаконными действиями властей. Во время обсуждений в Грузии был приведен пример, когда суды подтвердили увольнение этнических осетин-учителей грузинского языка из государственных школ. Очевидно, имели место и другие нарушения, которые вряд ли можно ассоциировать с государственными властями, например, незаконные действия, совершенные различного рода вооружёнными формированиями. Связывая нарушения прав человека только с незаконными действиями властей, могут возникнуть проблемы с доказательством нарушений. По этой причине очень важно для обеспечения восстановления нарушенных прав и свобод и для содействия примирению включить в сферу действия законопроекта обязательство восстановить права, нарушенные не только в результате незаконных действий государственных властей, но и иных лиц.

18. С одной стороны, решением проблемы могло бы быть **сужение сферы действия закона до лиц, перемещенных в результате конфликта (как беженцев, так и ВПЛ)**. С другой стороны, можно было бы предоставлять им компенсации не только за потерянное имущество, но и за имевшие место **серьезные нарушения прав человека**. Возможность устранения других нарушений прав лиц, «неперемещенных» в результате конфликта, и для кого нет доступных эффективных средств защиты в результате этого конфликта (а возможно и другого), как можно быстрее должна быть тщательно рассмотрена грузинскими властями в целях укрепления доверия. Венецианская комиссия, безусловно, готова оказать содействие в подобном начинании.

19. Статья 4.5 законопроекта оставляет открытым вопрос о том, является ли возмещение/компенсация ущерба единственной мерой устранения серьезных нарушений прав человека. Более того, Статья 4.5 не предусматривает механизмов для определения характера и степени тяжести нарушений прав человека.

20. Представляется, что в Статье 4.3 указывается, что только те беженцы, ВПЛ и другие лица, против кого было принято решение согласно Статье 69 Жилищного кодекса (ЖК) 1983 года попадают под действие закона. Те же, кто потерял дома или другое недвижимое имущество вследствие грузино-осетинского конфликта, и по отношению к кому такие решения не принимались, не попадают под действие закона. Следует отметить, что Статья 9.б сформулирована без упомянутого ограничения, хотя такое ограничение, в свою очередь, и не являлось бы приемлемым. Почему лицо, против которого решение было принято согласно Статье 69 ЖК, будет иметь право на реституцию или компенсацию, а лица, которым пришлось покинуть места проживания, в

отношении которых такое решение не принималось, не попадают под действие закона? Законопроект должен также разделять понятия «насильственной продажи» и «вынужденной продажи». В этом отношении сфера действия законопроекта нуждается в уточнении. Вышеперечисленные замечания должны быть учтены в Статье 9 о целях или функциях Комиссии (если только эта статья не будет интегрирована, как предлагается *infra*, §69).

### 3. *Реституция недвижимого имущества или компенсации*

21. Принципы реституции и критерии компенсации должны быть ясно определены и не должны носить двусмысленного характера. Право на возвращение и право на реституцию должны являться основными принципами законопроекта. Как было определено УВКБ ООН в комментариях относительно статьи 4 законопроекта, право на реституцию должно рассматриваться вне зависимости от действительного возвращения вовлеченных лиц. Следует различать несколько следующих ситуаций:

22. В отношении имущества, которое не занято новыми жильцами, вероятнее всего была бы предпочтительна реституция. Следует, однако, принять во внимание снижение стоимости имущества вследствие разрушения или обветшания, в результате которых имущество стало непригодным для проживания. В таких случаях следует (дополнительно) предоставлять компенсации. Не во всех случаях будет возможно выплачивать полные компенсации за девальвацию имущества, но размер девальвации должен быть принят во внимание при выплатах. (*Европейский Суд по правам человека, дело «Святые монастыри против Греции», Серии А № 301-А, пар.71*).

23. Более сложным представляется вопрос о недвижимом имуществе, которое в данный момент занято новыми жильцами. Во многих случаях жилье, покинутое пострадавшими, было передано нынешним жильцам согласно Статье 69 Жилищного кодекса 1983 года. В то время как Статья 4.3 законопроекта делает возможным признание таких решений недействительными, выселение нынешних жильцов, несомненно, приведет к необходимости предоставлять этим лицам адекватное жилье в качестве компенсации.

24. Во время дискуссий делегации с грузинскими властями последние выразили предпочтение компенсации имущества, которое в настоящий момент занято другими лицами, нежели его возвращению в натуре, для того, чтобы избежать проблемы предоставления нового жилья нынешним жильцам.

25. Законопроект остается двусмысленным в вопросе реституции: **Статья 4.3** по всей вероятности допускает признание недействительными судебные решения согласно статье 69 Жилищного кодекса 1983 года, в то время как **Статья 1.b** не отдает предпочтения ни реституции, ни компенсации. То же самое относится к формулировке **Статьи 4.1**, а также **Статьи 5**, которая, в свою очередь, создаёт впечатление, что выбор между реституцией и компенсацией остаётся за первоначальным жильцом.

26. Различие между владельцами *bona* и *mala fide* представляется приемлемым. Европейский Суд по правам человека постановил следующее: «Тем не менее, он [Суд] считает необходимым гарантировать, что исправление ранее допущенных нарушений не должно создавать новых диспропорциональных несправедливостей. С этой целью законодательство должно сделать возможным принятие во внимание особых

обстоятельств каждого дела, чтобы те, кто приобрели имущество добросовестно, не были вынуждены нести бремя ответственности, которое на самом деле лежит на государстве, когда-то конфисковавшее эту собственность». (Дело «Пинкова и Пинк против Чешской Республики», пар.58, 5.2.2003, еще не опубликовано, но доступно на HUDOC сайте).

27. Согласно Статье 35.1 законопроекта, реституция представляется предпочтительным разрешением ситуаций, в случае если на данный момент имущество принадлежит либо государству, либо же новому владельцу *mala fide*. Государство считается собственником, когда имущество было передано государством в наем, в аренду или в пользование (Статья 35.2). Предположим, что это правило распространяется и на данную ситуацию: в таком случае реституция должна предоставляться даже тем, чье имущество занято так называемыми *bona fide* владельцами, получившими его от государства (в наем, в аренду или в пользование) во время или после конфликта. Жилищные нужды этих лиц – нынешних жильцов – должны приниматься во внимание.

28. Статья 35.4 предусматривает предоставление другого недвижимого имущества адекватной стоимости как форму реституции имущества, которое принадлежит *bona fide* владельцу, включая те случаи, когда оно было разрушено, или снесено или реконструировано им (*bona fide* владельцем) в течение или после конфликта. В Статье 35.6 говорится о денежной компенсации в том случае, когда реституция имущества невозможна. Следует ли в этом случае выдавать денежную компенсацию также лицу, которое до конфликта получило в наем, или в аренду, или в пользование недвижимое государственное имущество, и которое не может доказать своего права на данное имущество?

29. Вышеперечисленные вопросы должны быть урегулированы будущим законом более четко. В виду того, что прошло уже более десяти лет с момента конфликта, не во всех случаях можно будет различить *bona* и *mala fide* владельцев. Следует ли признавать недобросовестным (*mala fide*) владельца, который приобретает дом по полной цене у недобросовестного (*mala fide*) владельца, зная, при каких обстоятельствах предыдущий владелец приобрел это имущество? Предположив, что закон предусматривает скорее фактическую реституцию, чем денежную компенсацию, перемещенное лицо должно иметь право выбрать компенсацию, даже если имущество находится у недобросовестного владельца. Подобное право выбора между реституцией и компенсацией должно быть предоставлено беженцам и перемещенным лицам, учитывая то, что с момента конфликта их жизненные обстоятельства значительно изменились, и реституция может быть нецелесообразна с практической точки зрения. Таким образом, предоставление выбора пострадавшим делает устранение допущенных во время конфликта правонарушений наиболее адаптированным к нуждам беженцев и перемещенных лиц.

30. В принципе, к недвижимому имуществу, которое **принадлежало пострадавшим** в результате конфликта, должен быть применен другой правовой подход, чем к недвижимости, которая **принадлежала государству** и была передана в наем, в аренду или в пользование. Это различие четко не определено в законопроекте.

31. После окончания конфликта во многих случаях имущество было приватизировано. По причине физического отсутствия в Грузии пострадавшие в результате конфликта «пустили» возможность участвовать в процессе приватизации жилья. Несмотря на это, проект должен регламентировать, необходима ли компенсация за лишение частной

собственности, и если да, то в какой степени она должна быть выше, чем компенсация за недвижимое имущество, которое первоначально принадлежало государству.

32. В то время как предоставление адекватного жилья лицам, которые в прошлом жили в домах, принадлежавших государству, могло бы заменить выплату финансовой компенсации (в случае отсутствия других ущербов/ правонарушений), то предоставление адекватного жилья в аренду в случае лишения частной собственности явно недостаточно. Здесь потребуется реституция первоначального имущества, предложение его замены или выплата компенсации.

#### **4. Справедливое рассмотрение дел – слушание всех сторон**

33. В законе речь идёт о трёх категориях лиц:

1. государственных властях, ответственных за осуществление целей закона;
2. пострадавших в конфликте, которые владели имуществом до конфликта и лишённые этого имущества, или же тех лиц, которые ранее получили государственное имущество в наём, аренду или в пользование;
3. нынешних владельцев или пользователей имущества, которые могут быть *bona* и *mala fide*.

Все эти субъекты заинтересованы в процессе реституции недвижимого имущества, а именно: 1) власти, потому что они ответственны за принятие необходимых мер; 2) пострадавшие и 3) нынешние владельцы, которых могут лишить имущества в свете выполнения закона. Все эти субъекты должны иметь право голоса при рассмотрении данного вопроса, т.к. правила процедуры должны быть согласованы с принципом надлежащей правовой процедуры.

34. Вышеуказанный принцип участия всех сторон не упоминается напрямую в Статье 3, несмотря на то, что пункты с) и d) статьи являются элементами этого принципа. Заинтересованные стороны должны иметь не только право «на детальную информацию по вопросам, имеющим отношение к нему/к ней» и право «на предоставление ...средств защиты», но также и право на представление и изложение своих аргументов в ходе разбирательства. Таким образом, например, лицо должно иметь право на то, чтобы представить аргументы относительно определения его статуса *mala* или *bona fide*. Принцип верховенства закона должен защищать лицо, признанное Комиссией по реституции и реабилитации владельцем/пользователем *mala fide*, и, следовательно, предусматривает право представить контраргументы и обжаловать определение статуса владельца, данного комитетом или Комиссией.

#### **5. Состав Комиссии по реституции и реабилитации**

35. Правила **Статьи 10**, касающиеся создания Комиссии, до сих пор весьма неопределенны. В своем письме от 5 декабря 2005 года к Венецианской комиссии прежний Министр юстиции Грузии указал, что порядок формирования Комиссии по Реституции и Реабилитации не установлен, и попросил дать рекомендации по данному вопросу.

36. Венецианская комиссия одобряет выбор авторами законопроекта основных принципов соблюдения паритета между грузинской и осетинской сторонами, также как и участие международных организаций, и подчеркивает, что участие обеих сторон конфликта имеет принципиальное значение для успеха работы Комиссии. С другой стороны, во благо пострадавших в конфликте, отказ одной стороны сотрудничать не может быть причиной для задержки процесса реабилитации и реституции.

37. Относительно участия международных организаций, **УВКБ ООН**, несомненно, является ключевым участником процесса. Представляется целесообразным обеспечить также участие таких международных организаций, как **Европейский Союз, ОБСЕ и Совет Европы. В случае если эти организации согласны, каждая из них может назначить одного члена Комиссии.** Члены комиссии должны выступать в индивидуальном качестве и действовать независимо.

38. В законопроекте следует только упомянуть, что члены Комиссии должны назначаться международными организациями, без указания их названий. Остальная часть процедуры могла бы быть включена в пояснительный меморандум.

39. Что касается участия осетинских и грузинских представителей, **выдвижение кандидатур могло бы быть сделано властями Грузии и Южной Осетии и гражданским обществом** (Грузии, также как и Южной и Северной Осетии) и международными организациями, вовлеченными в данный процесс. По соответствующим спискам, которые должны быть опубликованы Министерством юстиции, **международные члены могли бы кооптировать осетинских и грузинских коллег.** При этом будет необходимо принять во внимание, насколько это возможно, баланс между кандидатурами, представленными властями и гражданским обществом, а также между различными сторонами конфликта, учитывая при этом, что осетинская сторона будет представлена по географическому принципу согласно местожительству пострадавших в Южной или в Северной Осетии.

40. Для того, чтобы гарантировать беспрепятственную работу Комиссии, можно было бы рассмотреть назначение запасных членов Комиссии.

41. Представляется целесообразным иметь либо нечетное количество членов Комиссии в рамках правила простого большинства, закреплённого в Статье 19.2 проекта, или предоставлять Председателю (пленарно, а также в комитетах) решающий голос. Для сохранения баланса между сторонами конфликта, Председателем должен быть один из международных членов Комиссии.

42. Проект предполагает девятилетний срок полномочий Комиссии. Более короткий срок, который при необходимости может быть продлён, мог бы быть более подходящим.

43. **Статья 10.3:** Представляется целесообразным, даже необходимым, чтобы, по крайней мере, часть Комиссии состояла из юристов. Более того, понятия «дееспособный» и «опыт работы» кажутся слишком широкими. Эти понятия должны определяться в соответствии с деятельностью Комиссии с тем, чтобы обеспечить соответствие квалификации и опыта членов Комиссии характеру её работы.

44. Трудно определить четкую границу между восстановлением нарушенных прав человека с одной стороны, и реституцией и компенсацией имущественных прав с другой.

Венецианская комиссия предлагает создать три комитета с одинаковыми компетенциями, которые бы работали параллельно.

45. Такое разделение на комитеты позволило бы создать «большой» комитет, состоящий из членов двух комитетов, которые могли бы рассматривать апелляционные жалобы по решениям третьего комитета (см. ниже).

## 6. *Апелляционные жалобы по решениям комиссии*

46. Для того чтобы избежать проблем, вызванных недоверием к грузинским судам, что, скорее всего, актуально для многих осетин, было бы целесообразно избежать апелляций в грузинские суды. Вместо этого необходимо предусмотреть **апелляционный механизм в рамках Комиссии**. Это возможно при условии, если Комиссия будет разделена на комитеты. Апелляция представлялась бы «большому» апелляционному комитету, состоящему из членов Комиссии, которые не участвовали в принятии первоначального решения. Таким образом, апелляционный комитет имел бы такой же трехсторонний состав, как и отдельные комитеты, и Комиссия в целом.

47. Статья 42.1 Конституции Грузии гарантирует, что «каждый имеет право обращаться в суд для защиты своих прав и свобод». Если Комиссия будет действовать как судебный орган в смысле статьи 42.1 Конституции, тогда все, что потребуется - это гарантии того, что дальнейшие апелляции не будут подаваться на решения апелляционного комитета Комиссии. В противном случае было бы необходимым добавить к Конституции положение, закрепляющее за Комиссией статус судебного органа в соответствии со статьёй 42.1 Конституции и устанавливающее, что кассационные жалобы на решения апелляционного комитета Комиссии не предусматриваются.

48. Для того чтобы гарантировать эффективную работу Комиссии, решения Комиссии или ее комитетов, против которых невозможно последующее обжалование, должны иметь силу *res iudicata*, приравниваемую к окончательному решению суда. На министерство юстиции должна быть возложена обязанность контроля над выполнением решений.

## 7. *Гражданство пострадавших*

49. Представляется, что почти все пострадавшие получили российское гражданство и, очевидно, что многие не захотят отказаться от него, даже если предположить, что они вернутся в Грузию. Важно отметить, что, будучи вынужденными прожить пятнадцать лет в качестве беженцев в Российской Федерации (или других странах), и обосновавшись там (в том числе получив право на российские пенсии), пострадавшие не должны быть обязаны отказаться от своего российского гражданства как условия реституции жилья в Грузии.

50. Статья 12.2 Конституции Грузии содержит положение о том, что «Гражданин Грузии не может быть одновременно гражданином другого государства, исключая случаи, предусмотренные этим пунктом. Гражданство Грузии предоставляется Президентом Грузии гражданам зарубежной страны, которые имеют особые заслуги перед Грузией или ему/ей предоставляется гражданство в государственных интересах».

51. Делегацию Венецианской комиссии проинформировали, что согласно статье 12.2, Президент Грузии будет предоставлять двойное гражданство осетинам, которые пожелают сохранить российское гражданство. По мнению Комиссии, двойное гражданство им должно быть представлено в качестве права, а не как милость или одолжение.

52. Комиссия рекомендует **внести поправки в Статью 12 Конституции Грузии** с тем, чтобы пострадавшие в этнических конфликтах, получившие другое гражданство, не потеряли бы свое грузинское гражданство. В 1990-х годах Австрия избрала подобную модель для лиц, покинувших Австрию между 1938 и 1945 гг. для того, чтобы избежать ситуации, когда вследствие повторного обращения за австрийским гражданством, данная категория лиц могла бы потерять свое новое гражданство. Время, необходимое для внесения подобных поправок, не должно помешать принятию законопроекта и началу работы Комиссии.

53. Очень важно отметить положительную сторону законопроекта. В нём закреплено то, что гражданство пострадавшего не имеет значения для осуществления целей закона как в контексте права на подачу заявления и получения реституции или компенсации, так и в результате применения закона в их отношении: законопроект предполагает освобождение возвращающихся граждан от таможенных и регистрационных сборов и пошлин, и др.

#### **8. *Порядок начисления компенсаций и финансирование***

54. В законе необходимо прояснить соответствующий порядок начисления компенсации. Если имущество не восстанавливается, то было бы желательно, чтобы размер компенсации отражал нынешние цены, если только имущество не понизилось в цене в результате конфликта. В этом случае компенсация должна основываться на цене имущества, которую оно могло бы иметь, если бы не произошли известные события. Утрата возможности пользоваться имуществом со времени перемещения также должна быть компенсирована. Компенсации открытого типа для других нарушений прав человека, связанных с перемещением, вероятно, будут очень дорогостоящими. Поскольку невозможно гарантировать полную компенсацию, признание совершенных в прошлом правонарушений уже сейчас имеет ключевой характер в установлении справедливости в отдельных случаях и укреплении доверия между сторонами. Предлагается создать шкалу размеров компенсаций за правонарушения, не связанные с нарушением имущественных прав. Комиссия должна иметь полномочия квалифицировать имевшие место правонарушения в соответствии с вышеупомянутой шкалой. Учитывая то, что с помощью данной шкалы определение размера компенсаций может быть упрощено, её создание будет способствовать скорейшему рассмотрению заявлений.

55. Представляется, что грузинская сторона до сих пор не произвела оценки масштаба проблемы, порядка осуществления предлагаемых законопроектом мер и их стоимости. Было бы крайне желательно провести такую **оценку как можно скорее**. Несмотря на отсутствие результатов оценки, принятие закона и его вступление в силу не должно откладываться, при условии, что Комиссия будет принимать решения по каждому делу индивидуально.

56. Во время встреч с делегацией, Заместитель Председателя Парламента Грузии г-н. Мачавариани подчеркнул, что у Парламента Грузии должна быть **четкая финансовая база** для принятия любого закона. Тем не менее, он также отметил, что определенный процент бюджета мог бы быть выделен для реституции и реабилитации в Южной Осетии. Он назвал цифру в 1 % годового бюджета. Этой суммы должно быть достаточно для того, чтобы Комиссия начала свою работу.

57. Для того чтобы избежать любой формы давления на членов Комиссии или коррупции, **Финансовый Фонд Комиссии** (Статья 44) **должен быть абсолютно прозрачным**. Бухгалтерская отчетность (включая зарплаты и административные расходы) должна быть доступна в режиме *on-line* в Интернете. Подобная гласность в значительной мере повлияла бы на желание международных доноров участвовать в осуществлении схемы. Именно от их участия в достаточно большой степени будет зависеть успех законопроекта.

## **9. Рабочие языки Комиссии**

58. Закон должен предусмотреть возможность для заявителей обращаться в Комиссию на любом из трёх языков: грузинском, осетинском или русском. Данные языки должны быть рабочими языками Комиссии. Необходимо также предусмотреть устный и письменный перевод для международных членов Комиссии.

## **В. Постатейные комментарии**

59. **Статья 2.b:** термин ВПЛ разъяснен неправильно. В отличие от термина «беженец» (Статья 2.a), ВПЛ означает внутренне перемещенное лицо, даже если в законопроекте речь идет только о ВПЛ, покинувших свое местожительство по причине грузино-осетинского конфликта.

60. **Статья 2.d:** Принимая во внимание положение статьи 2.c, в статье 2d следует добавить «в момент оставления жилья по причине грузино-осетинского конфликта».

61. **Статья 2.e:** в определении «права на проживание» в Статье 2.e, пункт «право пользования *и* право собственности» следует заменить на «право пользования *или* право собственности» во избежание предположения, что требуется как право пользования, так и право собственности, и что первоначальные жильцы, не являвшиеся собственниками жилья, не имеют право на реституцию или компенсацию и входят в круг лиц, на которых распространяется действие Статьи 2.i, лишь под категорией «другие лица».

62. **Статья 2.i:** Термин «законное право» слишком широк и нуждается в дальнейшем уточнении.

63. **Статья 3.c:** Фраза «информация по вопросам, имеющим отношение к нему/ней» носит слишком широкий характер. Следует уточнить, что это только информация, имеющаяся в распоряжении государственных властей и относящаяся к государственной деятельности. В этом смысле право на информацию могло бы быть объединено с принципом отчетности согласно Статье 3.e.

64. **Статья 4.4:** Последняя часть предложения должна быть сформулирована следующим образом: «если, согласно решению Комиссии, стоимость первоначального жилья превосходит полученную компенсацию или цену жилья, полученного взамен».

65. **Статьи 5 и 6** излагают принципы закона и могли бы в последствии быть объединены со Статьей 3. В целом проект будет легче восприниматься, если основные принципы, критерии компенсации и процедуры Комиссии были бы соответственно сгруппированы и четко разделены.

66. **Статья 6:** Термины «безопасный и доступный» не очень понятны. Что подразумевается под «безопасным жильём» и как оно может быть гарантировано властями? И что подразумевается под «правом на доступное жильё»? Означает ли это, что право на жильё будет обеспечиваться только по мере возможности, или что правительство обязано гарантировать предоставление жилья всем, кто пожелает вернуться?

67. Согласно названию **Статья 7** регламентирует открытый характер разбирательства дел в соответствии с законом. Однако создается впечатление, что исключения, сформулированные в первых трех параграфах статьи, имеют такой широкий масштаб, что гласность, это скорее исключение, чем правило. Согласно принципу эффективных средств правовой защиты, на который есть ссылка в Статье 3.d, открытость процедуры должна превалировать, не считая редких исключений, которые должны быть четко определены. Открытость процедуры соответствует как интересам общества («правосудие не только должно вершиться, но и должно быть очевидно, что оно вершиться»), так и интересам третьих лиц, для которых результат процедуры может иметь определенные последствия. Таким образом, условия, при которых принцип открытого разбирательства не применяется, должны быть менее обширными, и быть определены более ясно в Статье 7.

68. Статус Комиссии является важной составляющей частью законопроекта. Согласно **Статье 8** Комиссия является юридическим лицом публичного права и не подчиняется никаким государственным органам. Необходимо также оговорить беспристрастность Комиссии.

69. Цели и принципы законопроекта, перечисленные в Статьях 1 и 3, частично совпадают с целями Комиссии, определёнными **Статьёй 9**. Статья 9 могла бы быть удалена из текста законопроекта во имя избежания различий в толковании целей законопроекта и целей Комиссии. Комиссия не ставит перед собой непосредственной задачи содействовать разрешению конфликта. Подобные общие положения должны быть зафиксированы во вступительной части законопроекта.

70. **Статья 11.1:** Вместо «из числа собственных сотрудников» должно значиться «из его членов», но это может быть только лишь вопрос перевода.

71. **Статьи 11.2 и 11.3:** Было бы целесообразно гарантировать, чтобы Председатель всегда выбирался из международных участников Комиссии. В таком случае ротация поста Председателя в течение периода девяти лет не была бы абсолютно необходимой. Председатель мог бы избираться на трёхлетний срок с возможностью переизбрания, что благотворно повлияло бы на непрерывность деятельности Комиссии.

72. **Статья 11.4:** Было бы целесообразно обеспечить, чтобы в аппарате Комиссии были представлены в равной степени обе стороны конфликта. Предпочтительно также и участие международных сотрудников.

73. **Статья 11.6:** Состав двух (или трёх?) комитетов не регулируется в данной статье. Статья 22.1 обеспечивает принципа равного представительства при определении составов комитетов. Остаётся неясным означает ли это, что три группы, участвующие в Комиссии, будут равно представлены и в комитетах. В любом случае было бы целесообразно сохранить и в составе комитетов трёхстороннюю структуру состава Комиссии (грузинская, осетинская и международная стороны). Кроме того, рекомендуется обеспечить председательство международных членов в каждом комитете.

74. **Статья 12.1.e.** во избежание конфликта интересов устанавливает требования, предъявляемые к кандидатам на должность члена Комиссии. Лица, непосредственно участвовавшие в вооруженном конфликте, или же открыто призывавшие к насилию и этнической дискриминации и вражде, не могут быть членами Комиссии. Законопроект не упоминает категорию лиц, которые участвовали в принятии политических решений во время конфликта или же имели власть принимать решения о лишении имущества и его передачи последующим владельцам. Рекомендуется дополнить перечень категорий подобных лиц соответствующим образом.

75. **Статья 12.1.b.:** Исключение членов политических партий из процесса формирования Комиссии кажется чрезмерным, особенно, в отношении международных членов Комиссии. Относительно членов от грузинской и осетинской сторон достаточным будет исключение тех лиц, которые занимают сейчас или же занимали во время конфликта ответственные посты в политических партиях.

76. **Статья 12.1.d:** Положение, запрещающее членам Комиссии заниматься какой-либо другой оплачиваемой деятельностью - за исключением педагогической, научной или же творческой - также кажется неоправданно ограничивающим. Рекомендуется предусмотреть в законопроекте недопустимость исполнения членами Комиссии функций, несовместимых с независимым, беспристрастным и эффективным исполнением их обязанностей в Комиссии. Несовместимость деятельности членов с занимаемой должностью должно определяться Председателем или большинством членов Комиссии. Что касается международных членов Комиссии, представляется маловероятным, что они будут назначены *on a full time basis*, поэтому они должны иметь право на другую оплачиваемую работу.

77. **Статья 12.5:** Не совсем понятно, почему не предусмотрено обязательство об информировании/извещении в случае "конфликта интересов" упомянутого в Статье 12.1.d.. Более того, Статья 12.5, в отличие от Статьи 12.4, не определяет, какие последствия могут быть извлечены из упомянутого в ней "конфликта интересов".

78. **Статья 13.f.** должна быть изменена: предлагается внести положения о том, что полномочия члена Комиссии могут быть прекращены в случае, если против него вынесен вступивший в законную силу обвинительный приговор, предусматривающий тюремное заключение или иную санкцию за совершенное им тяжёлое правонарушение.. В любом случае, формулировка "содержание под арестом на. ... неопределённый срок" необычна.

79. **Статья 14.1.b.**: Здесь, опять же, статья должна оговаривать, что Председатель принимает во внимание принцип равного представительства всех участвующих сторон.

80. **Статья 16.b.**: Не ясно, с помощью каких полномочий Секретарь должен осуществлять контроль за выполнением решений Комиссии. Обладают ли решения обязательной юридической силой по законодательству Грузии? Должен ли Секретарь передавать дело в суд или в Комиссию в случае невыполнения решения по данному делу? В последнем случае, какие полномочия имеет Комиссия, чтобы привести в исполнение свои решения?

81. **Статья 18:** Заголовок должен быть следующим: «Гарантии независимости и беспристрастности Комиссии».

82. **Статья 18.1 и 18.3:** Жалобы на отсутствие независимости и беспристрастности в отношении одного или более членов Комиссии должны направляться в первую очередь в комитет Комиссии, который должен принять соответствующее решение без участия членов комитета, независимость и/или беспристрастность которых поставлена под вопрос. Если заявитель не удовлетворен результатом процедуры обжалования, жалоба не должна передаваться в какой-либо суд. Принимая во внимание статус Комиссии, рекомендовано, чтобы апелляционный комитет, состоящий из двух других комитетов (см. секцию А.6 выше), рассматривал жалобу во второй и окончательной инстанции.

83. **Статья 18.2.** Характер деяний, на которые наложен запрет, неясен: квалифицируются ли перечисленные деяния как уголовные правонарушения, и какие по отношению к ним предусмотрены санкции? «Попрание» независимости и «создание препятствий деятельности» не достаточно точно определены.

84. В **Статье 18.3** термин «незаконное давление» следует заменить, так как это может создать впечатление, что другие формы давления («законные») дозволены, что не желательно.

85. **Статья 19.1:** Для достижения кворума необходимо нечетное число членов для соблюдения правила простого большинства, предусмотренного во втором параграфе.

86. **Статья 19.2:** Необходимо предусмотреть ситуацию равного разделения голосов и в подобных случаях предоставить решающий голос Председателю.

87. **Статья 20:** Создается впечатление, что компетенция Комиссии принимать постановления, имеющие силу нормативно-правовых актов, ограничена «правилами, установленными законодательством» и рамками её полномочий. Однако сфера действия подобных постановлений не уточнена. Из четвертого параграфа следует, что эти постановления не касаются внутреннего функционирования Комиссии. Если бы была необходимость в такой нормативной компетенции, было бы целесообразно уточнить характер и сферу действий подобных актов. В любом случае, следует четко оговорить, что все акты Комиссии должны быть приниматься в соответствии с законом.

88. **Статья 21** должна уточнить, что Устав Комиссии принимается самой Комиссией в рамках закона. Во избежание траты времени на разработку детального Устава Комиссии, при рассмотрении дел следует руководствоваться Гражданско-процессуальным кодексом.

89. **Статья 21** не содержит положений о порядке участия заинтересованных в процедуре лиц в проверке информации и данных, в инспекции состояния имущества. *Idem* Статья 7, которая гарантирует гласность процедуры Комиссии, одновременно допуская секретность актов Комиссии. Принцип надлежащей правовой процедуры требует её максимальной открытости и эффективного контроля над исполнением обязанностей членами Комиссии.

90. **Статья 21.2.a:** Комиссия уполномочена «вносить изменения в заявления пострадавших, их адвокатов или других заинтересованных сторон». Эти полномочия довольно необычны, не только в гражданском праве, но и в административном. Безусловно, заявление может быть отклонено или частично удовлетворено, и дополнительное требование может быть представлено вместо первоначального требования, но в этих случаях решение должно основываться на заявлении в таком виде, в каком оно первоначально было подано в Комиссию. Рекомендовано уточнить полномочия комиссии в данном вопросе; формулировка «выносить решения по заявлениям» была бы более подходящей.

91. Согласно **Статье 21.2.d**, Комиссия наряду с ежегодным докладом предоставляет в Парламент и Президенту «пакет рекомендаций по мерам компенсации и реабилитации прав жертв». Таким образом, создается впечатление, что Комиссия имеет только лишь рекомендательные полномочия, и что конечное решение о компенсации и реабилитации принимается Парламентом и Президентом. Это противоречило бы всей структуре закона, особенно Статье 21.5 об обязательности решений Комиссии, Статье 16.b о выполнении решений Комиссии, и Статье 32.5, в которой говорится об «окончательном решении». Данное противоречие также могло бы вызвать сомнения о независимом статусе Комиссии.

92. Более того, неясно, каким образом полномочия выносить решения по рекомендациям Комиссии разделены между Парламентом и Президентом. Наконец, слова «прилагаемого конфликта» неясны, так как применение закона будет ограничено грузино-осетинским конфликтом.

93. Представляется, что существует некоторое несоответствие между **Статьей 21.2.d**, в которой говорится о «ежегодных докладах», и **Статьей 28.1**, в которой говорится о «периодических докладах» «каждые шесть месяцев».

94. **Статья 21.3.c:** представляется неуместным то, что Комиссия, которой нужно принять решение по заявлению, может участвовать и в подготовке заявления, так как это может повлиять на беспристрастность Комиссии. Поэтому рекомендуется открыть отдельный офис или отделение в рамках Комиссии с тем, чтобы помогать заявителям в подготовке их жалоб, но не под ее прямым руководством. Альтернативой могла бы быть передача этой функции юридическим консультациям.

95. **Статья 21.4** предполагает, что Комиссия должна немедленно направлять дела в соответствующие органы (вероятно в прокуратуру), если обнаружены признаки преступления. Так как работа Комиссии касается и «серьезных нарушений прав и свобод человека» (Статья 4.5), то вполне вероятно, что случаи обнаружения признаков правонарушений будут довольно частыми. Необходимо продумать, не потребуется ли Комиссии, природа которой включает некоторые элементы комиссии по примирению,

определённая осторожность в вопросах вовлечения обвинительных органов. В любом случае, результатом подобного «направления» дела не должно быть окончание реабилитационной процедуры в самой Комиссии.

96. **Статья 22.2:** Не ясно, означает ли слово «аппарат» в данной статье «состав». Представляется нецелесообразной замена всех сотрудников комитетов одновременно, так как это подвергало бы риску преемственность и согласованность работы комитетов. То же самое относится и к составу комитетов. Рекомендуется обеспечить ежегодную ротацию одной трети членов Комиссии между комитетами.

97. **Статья 22.4:** Из данного положения следует, более или менее явно, что комитеты не принимают решения самостоятельно, а готовят проект решения для рассмотрения на пленарном заседании Комиссии. В результате каждое дело сначала рассматривается комитетом и затем вновь на пленарном заседании. С точки зрения процессуальной экономии, решения должны приниматься комитетом. Последующее обращение с апелляционной жалобой в «большой» комитет должно быть гарантировано, как указывалось ранее (см. секцию А.6 выше). В любом случае, рекомендуется определить отношения между Комиссией и комитетами подробно и чётко.

98. **Статьи 23 - 25** предусматривают порядок сбора доказательств различными комитетами Комиссии, а именно порядок ведения следствия и снятия свидетельских показаний. Проект должен уточнить, что комитеты наделены соответствующими полномочиями, сходными в данном вопросе с полномочиями судебных органов. Частично элементы подобных полномочий предусмотрены Статьёй 26. Статья 26, тем не менее, не поясняет, могут ли решения комитетов осуществляться с помощью государственных структур, и если да, то каким образом.

99. **Статья 23.2с.:** В статье не предусматривается, что комитет обязан представлять Комиссии проект решения по делу. Рекомендуется также уточнить, во всех ли случаях комитет обязан представлять проект решения на рассмотрение Комиссии или у него есть право выбора.

100. **Статья 23.3 и 24.3:** По какой причине комитеты должны посылать ежемесячные отчеты в Комиссию, если в любом случае они должны предоставлять информацию по каждому делу в Комиссию согласно Статье 23.2 и 24.2 соответственно? Если же комитеты принимают решения по делам самостоятельно, то подобная отчетность не нужна, так как решения будут доступны всем членам Комиссии. Чрезмерная отчетность может создавать ненужную бумажную волокиту.

101. **Статья 24.2.е:** Положение о том, что комитет должен во всех случаях представлять проект решения Комиссии, также следует уточнить. Необходимо более детально определить, со ссылкой на Статью 21.4, что следует делать с информацией относительно предполагаемых нарушителей прав человека, и следует ли различать случаи - и если да, то каким образом - когда предполагаемый правонарушитель является государственным служащим или частным лицом.

102. **Статья 25.1:** Не ясно, будет ли Следственная Группа состоять из сотрудников аппарата Комиссии, и если нет, будет ли Следственная Группа после своего создания частью аппарата или она будет представлять отдельную структуру со своим собственным штатом. В свете своей задачи, а также доверия, которое она должна вызвать у возможных

пострадавших, состав Группы с равным представительством сторон представляется важным. Более целесообразно оставить каждый комитет ответственным за свое следствие, чем создавать отдельную следственную группу.

103. **Статья 26:** Очень важно, чтобы принятие к рассмотрению доказательств происходило с учетом трудностей, которые испытывают беженцы и ВПЛ при представлении документальных доказательств их имущественных претензий. Как указывается в комментариях УВКБ ООН, в дополнение к данным о земельной регистрации, должны приниматься другие документы или свидетельства в качестве доказательств.

104. **Статья 26.1.a:** Степень доступа третьей стороны к досье, находящимся на рассмотрении, должна определяться соответствующим комитетом.

105. **Статья 26.1.b:** Доступ к местам предварительного заключения должен быть заранее согласован с соответствующими органами; обыск в жилище производится на основании судебного решения.

106. **Статья 26.1c, 26.2 и Статья 27.1b:** Необходимо разграничить положения о неразглашении информации, полученной в результате исполнения служебных обязанностей, и положения, касающиеся профессиональной тайны.

107. **Статья 28.7:** В то время, как Комиссия должна отчитываться каждые шесть месяцев, и может делать рекомендации, Президент Грузии должен докладывать о мерах по исполнению рекомендаций «по истечении шести месяцев после окончания деятельности Комиссии», что может означать: один раз и спустя девять лет. Рекомендуется различать отчетность по мерам, принятым по исполнению решений по конкретным делам, и по общим мерам исполнения заключительных рекомендаций Комиссии. Регулярная отчетность по исполнению могла бы предоставляться скорее Министром юстиции, чем Президентом республики.

108. **Статья 28.8:** Это положение неясно, вероятно, из-за перевода словосочетания «освободить от обязанностей». Так как Комиссия должна представлять отчет каждые шесть месяцев, ее невозможно распускать каждые три месяца в последствии. В любом случае, исполнительный орган не может распускать Комиссию, пока она продолжает работу над незаконченными делами.

109. **Статья 30** должна включать также наследников в категорию лиц, уполномоченных обращаться в Комиссию, как указано в Статье 32.

110. **Статья 32.1.c:** Понятие «общественная организация» неясно. Рекомендуется предоставить доступ к Комиссии также и (отдельным) неправительственным организациям.

111. **Статья 32.1.d:** Рекомендуется также включить серьезные нарушения прав человека частными лицами, так как их расследование и оценка могут иметь большое значение для урегулирования конфликта; более того, пострадавшие в результате подобных правонарушений не всегда в состоянии подать заявления лично.

112. **Статья 32.2:** Срок в 15 дней кажется слишком коротким, т. к. факты могут быть очень запутанными, и т. к. прошло много времени с тех пор, как они имели место. Более того, оценка того, были ли доступны пострадавшим эффективные средства защиты, также может быть затруднительной в такой короткий срок.

113. **Статья 32.3.b:** Для того, чтобы решить вопрос о принятии дела к рассмотрению, должно быть достаточно предположения об отсутствии эффективных правовых средств, если только данное предположение явно необосновано. В противном случае, решение о принятии дела к рассмотрению одновременно было бы решением по существу дела.

114. **Статья 32.4:** Дело должно быть отклонено только, если оно не входит в компетенцию Комиссии. Некорректное возложение обязанностей самой Комиссии на один из комитетов не должно заканчиваться отклонением дела комитетом.

115. **Статья 33:** Специально для пострадавших, проживающих за рубежом, должна существовать гарантия, что они могут (но не должны) быть представлены на слушании адвокатом или другим лицом по их выбору. Последнее условие позволило бы заинтересованным НПО представлять пострадавших.

116. **Статья 33.5:** В английской версии законопроекта словосочетание «аппарат Комиссии» должно быть заменено на «члены Комиссии». Статья предусматривает принятие решений простым большинством, за исключением решений по частичному удовлетворению или отклонению иска, которое принимается квалифицированным (2/3 голосов) большинством. Подобное правило принятия решений может привести к неразрешимым ситуациям в случае, когда квалифицированное (2/3 голосов) большинство не может быть достигнуто. Правило простого большинства представляется достаточным во всех случаях.

117. **Статья 33.6:** В английской версии термин «оправданный» должен быть заменён на «обоснованный».

118. **Статья 36** не предусматривает ситуацию, в которой лицо *bona fide* проживает в ранее присвоенном или конфискованном недвижимом имуществе. **Статья 37**, видимо, ставит целью принятие во внимание позиции владельца *bona fide* и гарантирует принятие меры, отличной от реституции.

119. **Глава IV:** Согласно названию Глава IV содержит основные правила, регулирующие только лишь компенсацию имущественного и неимущественного ущерба, связанного с нарушением имущественных прав. Таким образом, не предусмотрены реабилитация и возмещение морального вреда, причиненного в результате нарушений иных прав, чем имущественные. В том случае, если **Статья 41** предусматривает реабилитацию и возмещение морального вреда, её положения должны быть более детальными. В противном случае, в законопроекте должна быть предусмотрена соответствующая глава.

120. **Статьи 35-37:** Понятие «недобросовестный владелец» (или владелец *mala fide*) требует уточнения.

Из положений данных статей также неясно, может ли первоначальный пользователь негосударственного жилья, которое ему не принадлежало, претендовать на реституцию жилья, и в какой степени.

121. **Статья 35.5:** Представляется необходимой более точная формулировка термина «то же самое место».

122. Сфера действия **Статей 38, 39 и 42** неясна: должны ли эти правила применяться и к делам по недвижимому имуществу, принадлежащему государству и переданному лицам в наем, аренду или пользование? Могут ли и должны ли правила в отношении разрушенного или восстановленного имущества также быть применены к недвижимому имуществу, сданному в наем, аренду или пользование? Согласно каким критериям сумма компенсации должна быть определена для выплаты в случае с недвижимым имуществом, сданным в наем, аренду или в пользование, которое не подлежит восстановлению? Имеют ли право наследники пострадавших на подобную компенсацию?

123. **Статья 44.3:** Так как дотации и взносы из других источников не гарантированы, рекомендуется гарантировать поступление бюджетных средств, достаточных, по крайней мере, для финансирования начальной стадии работы Комиссии.

Так как средства, необходимые для исполнения решений Комиссии, являются частью финансирования Комиссии, то рекомендуется включить в законопроект отдельное положение, регламентирующее и гарантирующее подобные средства и их источники.

124. **Статья 47.2:** Положение, регулирующее выборы двух заместителей Председателя, должно быть включено в статью.

### **С. Заключительные положения**

125. Закон о реабилитации и реституции имущества пострадавших в грузино-осетинском конфликте будет иметь большое значение для гарантии правосудия/справедливости и для укрепления доверия между сторонами конфликта. Закон должен быть принят с учётом данного заключения и осуществлён без промедлений.

126. Данный законопроект представляет собой улучшенную версию по сравнению с предыдущей (2004 года). Некоторые рекомендации Венецианской комиссии были учтены. Тем не менее, необходимы дальнейшие поправки, добавления и пояснения в целях усовершенствования законопроекта. В частности:

- Сфера действия законопроекта по предмету и по кругу лиц нуждается в дальнейшем уточнении. Сфера действия закона должна быть ограничена кругом лиц, которые были перемещены в результате конфликта (как беженцы, так и ВПЛ), но им должны быть компенсированы не только потеря имущества, но также и другие серьезные нарушения прав человека.
- Положения, регулирующие реабилитацию и реституцию, должны быть определены более четко: критерии начисления компенсаций и их суммы (размеры) необходимо пояснить; следует провести более ясное различие между добросовестными и недобросовестными владельцами (*bona* и *mala fide*).

- Проект должен проводить различие между правами собственников и правами лиц, которые проживали в государственном жилье.
- Закон должен распространяться на пострадавших, независимо от их гражданства.
- Гарантии права на представление аргументов при разбирательстве дела должны быть усилены.
- Венецианская Комиссия одобряет основной принцип создания трехсторонней Комиссии (грузинской, осетинской и международной) по реабилитации и компенсации и рекомендует назначение грузинских и осетинских членов международными участниками.
- Право на апелляцию должно быть предоставлено в рамках Комиссии.
- Беженцы и ВПЛ, которые получили другое гражданство со времени перемещения, должны иметь право на получение двойного гражданства, если они пожелают.

127. Для того чтобы вызвать доверие к схеме реабилитации и реституции, крайне необходимо проконсультироваться с осетинской стороной (властями *de facto* – насколько это возможно – и с гражданским обществом в Южной и Северной Осетии). Такие консультации, а также и полная гласность в учреждении Комиссии и в ее деятельности могут предоставить реальную возможность использовать схему по реституции и реабилитации для восстановления справедливости и укрепления доверия одновременно.

128. Успех законопроекта будет зависеть от наличия достаточного финансирования, которое, по крайней мере, частично, должно поступить из международных источников. Качество процесса консультирования и самого закона может способствовать убеждению возможных доноров в жизнеспособности схемы.