

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

ЗАКЛЮЧЕНИЕ^[1]

ПО ЗАКОНОПРОЕКТУ ГРУЗИИ

**О РЕСТИТУЦИИ ИМУЩЕСТВА И КОМПЕНСАЦИИ
НА ТЕРРИТОРИИ ГРУЗИИ
ПОСТРАДАВШИМ В КОНФЛИКТЕ
В БЫВШЕЙ АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ ЮЖНАЯ ОСЕТИЯ**

ОСНОВАНО НА КОММЕНТАРИЯХ

**Г-на Б. Ауреску (заместитель Представителя от Румынии)
Г-на С. Бартоле (заместитель Представителя от Италии)
Г-на П. Ван Дайка (Представитель от Нидерландов)
Г-на Дж. Гамильтона (заместитель Представителя от Ирландии)**

Содержание

- [1. Общие замечания](#)
- [2. Название закона](#)
- [3. Сфера действия закона](#)
- [4. Состав и структура Комиссии по реституции](#)
- [5. Квази-судебный статус Комиссии по реституции и механизм подачи и рассмотрения апелляционных жалоб](#)
- [6. Гражданство](#)
- [7. Общие меры по реабилитации](#)
- [8. Постатейные комментарии](#)
- [9. Заключение](#)

-

-

1. В соответствии с первым заключением по законопроекту Грузии «О реституции недвижимости и иного имущества жертвам грузино-осетинского конфликта» (CDL-AD(2004)037), принятому на 60 -й пленарной сессии в Венеции 8-9 октября 2004 года, Венецианская Комиссия предоставила предварительное заключение по Законопроекту Грузии «О реабилитации и реституции имущества пострадавшим в грузино-осетинском конфликте» (CDL-AD(2006)007), принятое на 66 -й пленарной сессии в Венеции 17-18 марта 2006 года. Комиссия назначила г-д Ауреску, Бартоле, Ван Дайка и Гамильтона докладчиками по данному вопросу.

2. На 66-й пленарной сессии Министр Юстиции Грузии г-н Г. Кавтарадзе обратился к Венецианской Комиссии с просьбой дать заключение также и по пересмотренной версии законопроекта. Комиссии был предоставлен текст пересмотренного законопроекта, являющийся предметом данного заключения, 17 мая 2006 года (CDL(2006)043). Законопроект был принят в первом чтении Парламентом Грузии 9 июня 2006 года.

3. 30-31 марта 2006 года Секретариат Венецианской Комиссии принял участие в о встрече «Грузино-осетинский диалог: компенсация, реституция и восстановление прав пострадавших в грузино-осетинском конфликте», состоявшейся во Владикавказе (Северная Осетия, Российская Федерация) и организованной Международным Институтом Стратегических Исследований (МИСИ) . Во встрече приняли участие представители властей Грузии, Северной Осетии и Российской федеральных властей , а также представители неправительственных правозащитных организаций по делам беженцев из Северной и Южной Осетии, отдельные беженцы и представители неправительственных организаций Грузии.

4. 17-18 мая 2006 года делегация Венецианской Комиссии, возглавляемая г-ном Гамильтоном, провела серию встреч с Министерством Юстиции Грузии, представителями международных организаций (УВКБ ООН, ОБСЕ и делегация Европейской Комиссии) и de facto

властями Южной Осетии. 19-20 мая делегация Комиссии приняла участие в круглом столе «Реституция имущества и восстановление прав пострадавших в грузино-осетинском конфликте» в Тбилиси, организованном Международным Институтом по Стратегическим Исследованиям. Венецианская Комиссия выражает благодарность МИСИ за организацию встреч в Тбилиси и Владикавказе, и, соответственно, за предоставленную возможность проведения консультаций и диалога по данному вопросу.

5. Результаты вышеуказанных встреч учтены при составлении настоящего заключения, принятого Комиссией на 67 -й пленарной сессии в Венеции 9-10 июня 2006 года.

1. Общие замечания

6. Пересмотренный текст законопроекта содержит **ряд существенных улучшений** по сравнению с версией, по которой было дано предварительное заключение. В частности (с указанием соответствующих статей последней версии законопроекта и параграфов предварительного заключения):

1. Выселение добросовестных (*bona fide*) владельцев предусмотрено законопроектом (Статья 29.2)
2. Составитель проекта последовал предложению Венецианской Комиссии назначить представителей как Грузинской, так и Осетинской сторон в состав Комиссии по реституции и компенсации (в дальнейшем: Комиссия по реституции), международными представителями, назначенными ранее. (Статья 9.3 / предварительное заключение § 39).
3. Учтено предложение Венецианской Комиссии о формировании трёх Комитетов в составе Комиссии по реституции, которые должны функционировать параллельно (Статья 10.4 / § 44).
4. Законопроектом предусмотрен механизм рассмотрения апелляционных жалоб на решения Комитетов внутри Комиссии по реституции (Статья 28.1 / §§ 46-48). Возможность подачи кассационных жалоб в Верховный Суд остаётся по-прежнему проблематичной.
5. Термины «беженцы» и «внутренне перемещённые лица» были заменены на «вынужденные переселенцы» (Статья 2.е / § 59).
6. Законопроект предусматривает, что международные члены Комиссии могут быть членами политических партий (Статья 11.6 / § 75).
7. Идея специализированной группы расследований была оставлена (§ 102).
8. Уточнена процедура отчётности Комиссии по реституции (Статья 22 / § 107).

7. Наиболее важным является то, что, участвуя во встречах, финансируемых Международным Институтом Стратегических Исследований, и представив предварительное заключение на рассмотрение Совместной Контрольной Комиссии (СКК), **власти Грузии предприняли активные шаги с целью проведения консультаций с Осетинской стороной** (с представителями Северной и Южной Осетии и непосредственно с вынужденными переселенцами).

8. Тем не менее, до сих пор существует ряд неразрешённых проблем, а также возникла дополнительная и довольно деликатная проблема (вызванная новым названием закона).

2. Название закона

9. В промежуточной версии законопроекта первоначальное название закона «О реабилитации и реституции имущества жертв грузино-осетинского конфликта» было заменено на «О реабилитации и реституции имущества жертв конфликта в бывшем автономном округе Южная Осетия». Во Владикавказе Осетинская сторона отметила, что данное название подразумевает существование конфликта только на территории Южной Осетии, в то время как значительная часть вынужденных переселенцев прибыла из других регионов Грузии. Во время встречи в Цхинвале было обнаружено, что неверный перевод первоначальной версии законопроекта послужил причиной отсылки к разделению Южной Осетии на три обособленных округа, осуществлённому бывшим президентом Грузии Гамсахурдиа.

10. Вследствие негативной реакции на новое название, высказанной на встрече во Владикавказе, название закона было изменено на Закон Грузии «О имущественной реституции и компенсации на территории Грузии пострадавших в конфликте в бывшей автономной области Южная Осетия». Новое название, тем не менее, остаётся неприемлемым для Осетинской стороны.

11. В целях разрешения данной проблемы, ставшей серьёзной преградой на пути консультаций, Венецианская Комиссия предлагает следующее явно довольно длинное - название: «Закон Грузии «О реституции и имущественной компенсации на территории Грузии пострадавшим в вооружённом конфликте в бывшей автономной области Южная Осетия и в этническом конфликте между грузинским и осетинским населением на территории Грузии в период с 1989 по 1992гг. и после» (следуя определению «конфликта», содержащемуся в Статье 2 законопроекта, и одновременно заменяя 1990г. на 1989г. в качестве даты начала конфликта, согласно мнению Осетинской стороны).

3. Сфера действия закона

12. Наряду с реституцией имущества, ранние версии законопроекта предусматривали выплату компенсации морального ущерба как одну из двух основных целей законопроекта («восстановление прав и свобод, нарушенных в результате грузино-осетинского конфликта по этническому признаку представителями государственных административных органов, лицам, для которых были недоступны эффективные средства правовой защиты по причинам, несовместимым с правовым государством и демократией»).

Венецианская Комиссия рекомендовала не ограничивать выплату компенсаций морального ущерба только за акты, совершённые государственными или административными властями, а «расширить сферу действия закона выплатой компенсации также лицам, перемещённым вследствие конфликта (как беженцам, так и внутренне перемещённым лицам), не только за понесённый имущественный ущерб, но и за любые другие серьёзные нарушения прав человека, совершённые по отношению к ним». (§ 18).

13. Пересмотренный законопроект, представленный во время встреч во Владикавказе, определил максимальную сумму выплат в 5000 GEL (около 2200 евро) исходя из бюджетных возможностей. Во время встречи было заявлено, что подобные выплаты будут унижительны для пострадавших. Таким образом, а также возможно по финансовым соображениям, последняя версия законопроекта не содержит положений о компенсации за моральный ущерб. В то время как подобное радикальное изменение законопроекта в значительной степени упрощает его и позволяет избавиться от проблем, связанных с определением размера ущерба, оно не обязательно отражает позиций всех вынужденных переселенцев. Дальнейшие консультации по данному вопросу с вынужденными переселенцами относительно перспектив существования эффективных средств защиты и компенсации за моральный ущерб кажутся необходимыми. Следует признать, что финансовые и бюджетные соображения тоже могут играть роль.

14. Вместо предоставления права выбора между реституцией и компенсацией, настоящая версия законопроекта отдаёт предпочтение реституции. Подобное предпочтение, возможно, продиктовано финансовыми соображениями, но в то же время находится в соответствии с параграфом 2.2. Принципов ООН Реституция жилья и имущества в контексте возвращения беженцев и перемещённых лиц» (документ E/CN.4/Sub.2/2005/17 от 28 июня 2005 года далее Правила Пиньейру), согласно которым «государства должны наглядно уделять первоочередное внимание праву на реституцию как предпочтительному средству правовой защиты в случае перемещения и как одному из ключевых элементов восстановления справедливости» (параграф 2.2). В то же время, это противоречит желаниям вынужденных переселенцев, выраженным во время встреч во Владикавказе. Учитывая то, что со времени конфликта прошло около пятнадцати лет, для многих беженцев возвращение будет непрактичным. **Эффективное право на продажу возвращённой собственности по рыночным ценам должно быть гарантировано так же, как и отсутствие препятствий подобным продажам.**

15. Длинный список случаев, в которых реституция невозможна, был сокращён, но в то же время дополнен необычной «динамической» отсылкой к исключению из процесса реституции недвижимости, «находящейся в регионах, в которых передача в собственность недвижимости физическим или юридическим лицам запрещена законодательством Грузии» (Статья 30.1. с). **Список исключений должен быть детально определён законом, но должен оставаться по возможности кратким**; так, в предыдущие версии законопроекта были включены отсылки даже к туристическим районам и домам, построенным согласно строительной лицензии.

16. В любом случае, **право на восстановление имущества и право на возвращение должны быть чётко разграничены и не зависеть друг от друга.** Данная точка зрения неоднократно подчёркивалась УВКБ ООН и поддерживается Венецианской Комиссией. Министерство Юстиции Грузии настаивало, что предоставленная версия законопроекта всё-таки предусматривает вышеуказанные права, и что вопрос заключается только в формулировках. Однако, даже если настоящий законопроект предусматривает существование данных прав независимо друг от друга, очень важно разграничить эти права и сделать разграничение настолько ясным, насколько это возможно. (см. также параграф 19.1 Правил Пиньейру, согласно которым «государства не принимают, не применяют законы, которые наносят ущерб процессу реституции, в частности произвольные, дискриминирующие, или иные несправедливые законы о лишении прав или законодательные положения об ограничениях»).

17. Последняя версия законопроекта предусматривает также выселение добросовестных (*bona fide*) владельцев, которые могут быть выселены только после предоставления им адекватной недвижимости взамен или компенсации (Статья 29.2). Законопроект должен чётко предусмотреть те случаи, когда альтернативное жилище не предоставлено. Недобросовестные (*mala fide*) владельцы должны покинуть недвижимость незамедлительно (Статья 29.1. b). Тем не менее, **временное убежище должно предоставляться даже недобросовестным (*mala fide*) владельцам** согласно точно определённым положениям законопроекта. Комиссия по реституции должна обладать определённой гибкостью в целях избежания или отсрочки выселения даже недобросовестных (*mala fide*) владельце в, если ситуация того требует.

4. Состав и структура Комиссии по реституции

18. Законопроект может вызвать затруднения для Осетинской стороны (как для Северной, так и для Южной Осетии) при назначении членов Комиссии по реституции: предусматривается, что «международная организация, политическая партия, некоммерческое юридическое лицо или группа, по крайней мере, из 50 граждан, вправе назначить членов Комиссии по реституции от Грузинской и Осетинской сторон конфликта» (Статья 9.4) Определения «политической партии, некоммерческого юридического лица» подразумевают субъектов Грузинского права, что может фактически исключить из процесса неправительственные организации, созданные в Южной или Северной Осетии. Более того, назначение группой из 50 «граждан» может быть затруднительным, поскольку большинство вынужденных переселенцев имеют теперь Российское гражданство.

19. В продолжение данной дискуссии Министерство Юстиции Грузии указало на возможность назначения членов Комиссии по реституции от Осетинской стороны международными организациями, заверяя, что данный способ позволит также и неправительственным организациям участвовать в процессе формирования Комиссии. Тем не менее, термин «международные организации» в смысле ст. 9.4 предполагает лишь «организации, подписавшие меморандум с правительством Грузии». Следовательно, в целях достижения консенсуса по данному важному вопросу предлагается предоставить **право назначения членов Комиссии по реституции группе из 50 лиц, обладавших гражданством во время конфликта и переместившимся вследствие него, а также неправительственным организациям, представляющим интересы вынужденных переселенцев (где бы они ни были зарегистрированы).**

20. Порядок ротации постов в Комиссии по реституции и в её Комитетах, предлагаемый законопроектом, не является достаточной гарантией того, что Грузинская и Осетинская сторона будут последовательно занимать посты преобладание двух Грузинских или двух Осетинских представителей кажется возможным (Статья 10.3) За исключением вышеописанного технического вопроса, Венецианская Комиссия придерживается мнения, что **председательствовать в Комиссии по реституции всегда должна международная сторона** во имя избежания проблем с решающим голосом председателя в случае равномерного разделения голосов.

21. Состав Комиссии по реституции 18 членов, разделённых на Комитеты по 6 членов в каждом сделает функционирование Комиссии дорогостоящим. Также, решения принимаются легче в небольшом составе. Чётное количество членов как в Комиссии по реституции в целом, так и в каждом из Комитетов, может создать ситуацию равного разделения голосов. Данной проблемы можно избежать, если **Комитеты будут состоять только из трёх членов**. Более того, развивая идею, предложенную Венецианской Комиссией в промежуточном заключении, желательным было бы создать **постоянный апелляционный комитет из трёх членов** вместо механизма подачи апелляционной жалобы в Комиссию по реституции без участия членов, принявших первоначальное решение. Комиссия по реституции может приступить к работе в составе небольших комитетов; состав может быть расширен, если объём работы того потребует. Министерство Юстиции Грузии согласилось с тем, что подобная структура Комиссии по реституции могла бы быть приемлемой.

5. Квази-судебный статус Комиссии по реституции и механизм подачи и рассмотрения апелляционных жалоб

22. Поскольку **законопроект не даёт полномочий отменить принятые судебные решения** (см. Статью 26.3. d и 26.4.e даже несмотря на то, что Комитеты или Комиссия по реституции вправе лишь отклонить заявление), как добросовестный (*bona fide*) так и недобросовестный (*mala fide*) владельцы не могут быть выселены в соответствии с решением Комиссии по реституции, если их право на собственность основано на судебном решении. Министерство Юстиции Грузии заявило, что в данном случае перемещённое лицо должно обратиться в соответствующий судебный орган Грузии с просьбой повторного рассмотрения дела на основании вновь открывшихся обстоятельств, а именно того факта, что заявитель признан вынужденным переселенцем. Данное решение очевидно неприемлемо с точки зрения переселенцев, потерявших доверие к грузинским судам. В целях разрешения проблемы **законопроект должен предусмотреть наличие у Комиссии по реституции соответствующей компетенции для рассмотрения подобных дел, а также то, что решение Комиссии в пользу переселенца будет являться основанием для выселения настоящего владельца, несомненно, с предоставлением справедливой компенсации в соответствии с правом собственности.** Таким образом, действительность окончательных решений судов не ставится под вопрос.

23. Система подачи апелляционных жалоб на решения Комиссии по реституции неясна. Комиссия по реституции рассматривает во второй инстанции дела, решения по которым были приняты в первой инстанции в Комитетах (Статья 28.1, вторая фраза). Настоящий законопроект может быть истолкован таким образом, что существует возможность подать апелляционную жалобу на решение Комиссии в Верховный Суд по вопросам процедуры (Статья 28.1, первая фраза), но и как альтернативный вариант, непосредственно в Комиссию по реституции (Статья 26.4. c). Данный параллелизм подтверждён Министерством Юстиции Грузии. Было указано, что в случае, если Верховный Суд установит допущенные нарушения процедуры рассмотрения дела, решение будет аннулировано и передано вновь в Комиссию по реституции для пересмотра, так как Верховный Суд является кассационной инстанцией и не принимает решений по существу. Несмотря на то, что данная схема, очевидно, более приемлема, чем, если бы Верховный Суд принимал решения по существу, Венецианская Комиссия настаивает на том, что апелляции в Верховный Суд являются преградой на пути признания закона Осетинской стороной. **Доверие к Верховному Суду может быть повышено, если международные наблюдатели (не являющиеся членами Комиссии по реституции) получают возможность участвовать в принятии решений Верховным Судом по делам о реституции** (сходная схема была использована, согласно рекомендации Венецианской Комиссии, при слушании дел о меньшинствах Конституционным Судом Хорватии).

6. Гражданство

24. Предварительное заключение требует внесения изменений в Конституцию с тем, чтобы пострадавшие в конфликте, уже получившие Российское или иное другое гражданство, обладали правом на двойное гражданство. Практически все затронутые лица получили Российское гражданство. Только внесение изменений в ст. 12 Конституции может позволить пострадавшим получить право на двойное гражданство. Грузинские власти исключают возможность внесения изменений в Конституцию, но предлагают предоставить временное право на проживание заявителям в Комиссию по реституции и постоянный вид на жительство лицам, получившим право собственности на недвижимость согласно решению Комиссии. В отсутствие возможности изменить Конституцию, данное решение представляется разумным.

25. Тем не менее, двойное гражданство возможно согласно ст. 12 Конституции Грузии и предоставляется на основании решения Президента Грузии. В отсутствие возможности изменить Конституцию, **Венецианская Комиссия приветствовала бы официальное публичное заявление о том, что двойное гражданство будет предоставляться в интересах Грузии.**

7. Общие меры по реабилитации

26. Министерство Юстиции представило данный законопроект **как часть пакета мер**, включающего в себя внесение изменений в ряд других законов. Данный пакет будет сопровождаться принятием мер по **улучшению инфраструктуры соответствующих регионов.**

27. В данном контексте, «Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещения

ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права» (принятые и провозглашённые Генеральной Ассамблеей ООН в резолюции 60/147 от 16 декабря 2005) содержат некоторые рекомендации в сфере реституции: « При реституции следует, по возможности, восстановить первоначальное положение жертвы, существовавшее до совершения грубых нарушений международных норм в области прав человека или серьезных нарушений международного гуманитарного права. Реституция включает в себя соответственно: восстановление свободы, пользование правами человека, документов, удостоверяющих личность, семейной жизни и гражданства, возвращение на прежнее место жительства, восстановление на работе и возврат имущества ». Пункт 22е. Основных принципов призывает к «принесению публичных извинений, в том числе признанию фактов и ответственности ». Этот последний элемент будет также играть особенно важную роль в установлении доверия.

28. В целях обеспечения реинтеграции возвращающихся законопроект должен быть дополнен пакетом социальных и экономических мер, особенно необходимых в разрушенных сельских поселениях, в которых требуется восстановить инфраструктуру. О подобном пакете мер уже объявлено властями Грузии. Помимо затрат на непосредственное применение закона, расходы по осуществлению вышеуказанных мер должны быть также приняты во внимание при общей оценке затрат на осуществление всего проекта.

29. Во время встреч в Тбилиси представители неправительственных правозащитных организаций по делам беженцев поставили вопрос о гарантиях безопасности для возвращающихся (так же как и для лиц, временно прибывающих в Грузию с целью осмотра имущества). Несомненно, власти Грузии должны будут гарантировать вынужденным переселенцам безопасность и отсутствие по отношению к ним какого бы то ни было давления или насилия.

8. Постатейные комментарии

30. Определение имущественной реституции как «возвращение законному владельцу жилья или другой недвижимости, утерянной на территории Грузии вследствие конфликта» (Статья 2.m) должно быть дополнено с тем, чтобы оно **включало лиц, продавших имущество под давлением и по крайне низким ценам».**

31. Статья законопроекта определяет срок деятельности Комиссии по реституции в 9 лет. Более короткий, но в случае необходимости возобновляемый срок деятельности может быть более предпочтительным. Тем не менее, Министерство Юстиции Грузии указало на то, что срок деятельности Комиссии обусловлен ограниченными бюджетными возможностями Грузии. Поэтому затраты должны быть распределены на девятилетний период.

32. Статья 9.1 предусматривает, что все 18 членом Комиссии по реституции будут назначены международными организациями. Возможно, что это неверный перевод или ошибка в составлении законопроекта; данное положение также противоречит статье 9.3. Статья 9.2 подразумевает участие Грузинской и Осетинской сторон наряду с представителями международных организаций в формировании Комиссии. Термин «представитель» не должен использоваться, поскольку члены Комиссии не должны представлять ни одну из сторон, а выступать независимо и от собственного имени.

33. Статья 9.3 предусматривает назначение международных членом международных организациями. Учитывая то, что международные организации могут воздержаться от непосредственного осуществления назначений, Грузинские власти могли бы назначить членом Комиссии из списков компетентных экспертов, составленных международными организациями.

34. Статья 12.5 позволяет международным организациям оплачивать деятельность международных экспертов Комиссии. Возможно будет трудно найти шесть высоко квалифицированных международных экспертов, готовых работать в течение девяти лет исключительно в Комиссии по реституции. Следовательно, законопроект должен **предоставить возможность для международных членом работать в Комиссии только в период заседаний**. Таким образом, расходы на оплату деятельности международных экспертов могут быть сокращены (см. также вышеописанное предложение сократить общее количество членом Комиссии по реституции).

35. Принимая во внимание юридический характер деятельности Комиссии по реституции, а также то, что только часть её членом будет иметь юридическое образование, очень важным представляется то, чтобы **Секретарь Комиссии** по реституции, который также будет участвовать в подготовке дел к слушанию, **являлся юристом** (возможно даже с опытом работы менеджера см. Статью 14.4).

36. **Необходимость вмешательства (грузинского) судьи в процесс осмотра недвижимости** должна относиться только к частной, но не к государственной собственности (Статья 18.7. b). В целом, данная ситуация может быть избегнута путём придания Комиссии по реституции статуса подобного статусу судебного органа посредством внесения изменений в Конституцию (см. выше). Министерство Юстиции согласилось рассмотреть вопрос изменения сферы участия судей, но указало на то, что подобное положение может быть проблематичным особенно в случаях с собственностью воинских подразделений.

37. **Правила относительно открытости процедур** (Статья 8 в совокупности со Статьёй 21.1.а) касаются по большей части вопросов конфиденциальности. Как уже указывалось в предварительном заключении, деятельность Комиссии по реституции должна быть настолько открытой, насколько это возможно как по существу, так и в финансовых аспектах во имя построения доверия.

38. **Штрафы за препятствие деятельности Комиссии по реституции и Комитетов должны устанавливаться исключительно Комитетами** в целях возможности рассмотрения апелляционных жалоб в самой Комиссии (Статья 21.3).

39. **Отчёты о деятельности Комиссии по реституции** (Статьи 22.1и 22.3) должны также предоставляться международным организациям и, возможно, Совместной Контрольной Комиссии (СКК). В то время как Министерство Юстиции Грузии указало на

то, что отчётные документы Комиссии в любом случае будут доступны широкой публике, подобная прямая отчётность, особенно перед СКК, может стать важным механизмом установления доверия. С точки зрения формулировки, которая также может сыграть важную роль в укреплении доверия, Комиссия по реституции могла бы *информировать* Парламент и Правительство Грузии, равно как и Совместную Контрольную Комиссию, о своей деятельности, а не *отчитываться* перед ними.

40. Законопроект позволяет Комиссии по реституции собираться не только в Тбилиси, но и в иных местах (Статья 23.2). Во время встречи во Владикавказе был поднят **вопрос об офисе Комиссии в Северной Осетии, что облегчило бы переселенцам подачу заявлений в Комиссию**, так как большая часть из них проживает на территории Северной Осетии. Министерство Юстиции Грузии согласилось с предложением и указало на то, что вопрос расположения Комиссии по реституции в Северной Осетии не может регулироваться данным законопроектом и должен обсуждаться непосредственно с властями Российской Федерации.

41. Несмотря на то, что законопроект, возможно, подразумевает принятие решений в первой инстанции в Комитетах как само собой разумеющееся (Статья 26.2), **необходимо четко определить в тексте законопроекта, что Комитеты принимают решения в первой инстанции**, а Комиссия по реституции в индивидуальных случаях выступает в качестве апелляционной инстанции в отношении решений, вынесенных Комитетами.

42. Законопроект предусматривает использование в работе Комиссии грузинского, осетинского и одного из иностранных языков в качестве рабочих (Статья 27.2). Международные члены вероятнее всего будут использовать английский язык; необходимо также при подаче заявлений **предоставить возможность заявителям использовать иной язык (например, армянский, азербайджанский или русский) нежели осетинский**.

43. Даже если это косвенно подразумевается при истолковании принципов статьи 3, законопроект четко не **предусматривает слушание всех заинтересованных сторон по делу**, т.е. заявителя с одной стороны и настоящего владельца недвижимости или представителя государственной власти с другой. Настоящие владельцы должны быть осведомлены о подаче заявления и должны иметь право обратиться в Комиссию по реституции и призвать свидетелей.

44. **Сроки рассмотрения заявлений** (15 дней для решения вопроса о принятии дела к рассмотрению и шесть месяцев - с возможностью продления до девяти - для принятия окончательного решения, Статьи 26.2, 27.3 и 27.4) **могут оказаться слишком короткими** в случае значительного количества одновременно поданных заявлений. Министерство Юстиции уверено в способности Комиссии уложиться в установленные сроки.

45. Законопроект предусматривает, что **стоимость недвижимости** оценивается в соответствии с настоящими рыночными ценами (Статья 31.1). Статья 31.2 предусматривает, что «Если существует разница между стоимостью первоначального жилья и другого недвижимого имущества и имущества, подлежащего реституции по решению Комиссии или адекватного (альтернативного) недвижимого имущества, эта разница будет покрыта из фонда Комиссии». Данная формулировка неясна. Она может быть истолкована как позволяющая расчеты, основанные на более высоких ценах, чем рыночные, в случае, когда оспариваемое имущество было более ценным до конфликта (в течение которого разрушенными оказались целые поселения). Однако данное положение, судя по всему, не относится к случаям, когда вместо реституции предпочтительна компенсация. В таких случаях, будь то реституция или компенсация, **наиболее высокая из двух цен должна быть принята во внимание**. Даже несмотря на то, что рыночная стоимость недвижимости на данный момент очевидно выше, чем пятнадцать лет назад, подобное положение необходимо в качестве гарантии. В любом случае, статья 31.2 должна быть сформулирована более ясно.

9. Заключение

46. Несмотря на то, что пересмотренный законопроект написан более ясно и разрешает отдельные проблемы предыдущего, многие вопросы остаются открытыми; их необходимо разрешить, особенно учитывая то, что закон также должен служить мерой построения доверия:

1. Название закона должно быть изменено в целях принятия его также и Осетинской стороной, одновременно превращая его в меру построения доверия.
2. Право на восстановление имущества и право на возвращение должны быть ясно разграничены и не зависеть друг от друга.
3. Должно быть гарантировано эффективное право на продажу возвращённого имущества по рыночным ценам; отсутствие препятствий подобным продажам также должно быть гарантировано.
4. Закон должен предусмотреть, что Комиссия по реституции будет компетентна выносить решения по делам, рассмотренным ранее обычными судебными органами; в случаях, когда решение принимается в пользу заявителя, должно существовать возможность выселить лицо, проживающее в оспариваемом жилье, на основании решения Комиссии, несомненно, предоставив ему справедливую компенсацию, соответствующую его праву собственности.
5. Список исключений из правила реституции должен быть ясным, но более коротким по сравнению с предыдущими версиями.
6. Возможность номинировать кандидатов в члены Комиссии по реституции должна быть предоставлена также и бывшим гражданам Грузии, перемещённым вследствие конфликта.
7. Законопроект должен предоставить возможность, по крайней мере, для международных членов Комиссии работать только в период заседаний.
8. Председательство в Комиссии по реституции и Комитетах должно осуществляться международной стороной.
9. Комитеты должны состоять из трёх членов исключительно должен быть создан постоянный апелляционный комитет, состоящий также из трёх членов.
10. Должно быть четко установлено, что решения в первой инстанции принимаются исключительно в Комитетах; штрафы также

должны устанавливаться исключительно Комитетами в целях возможности подачи апелляционной жалобы в Комиссию по реституции.

11. Принцип слушания всех сторон должен быть гарантирован более чётко.

12. Возможность подачи апелляционных жалоб в Верховный Суд Грузии остаётся проблематичной с точки зрения принятия закона Осетинской стороной. Доверие к Верховному Суду должно быть укреплено путём привлечения международных советников в случаях принятия решений по апелляционным жалобам на решения Комиссии по реституции.

13. Правила гласности и открытости должны быть уточнены и развиты.

14. Заявителям должна предоставляться возможность обращаться в Комиссию по реституции на русском, а не только на осетинском языке.

47. О последующем эффективном регулировании возмещения морального ущерба за нарушения прав человека, допущенных во время конфликта, должно быть объявлено. Пакет законов должен быть дополнен экономическими мерами и мерами по социальной интеграции, а также мерами по улучшению инфраструктуры затронутых конфликтом регионов. Более детально должны быть оценены и проанализированы затраты на осуществление всей схемы реституции до вступления закона в силу. Подобный анализ будет играть важную роль для оценки финансовых затрат не только на национальном, но также и на международном уровне.

48. Консультации между властями Грузии и гражданским обществом Южной и Северной Осетии уже имели место во Владикавказе и Тбилиси. Дальнейшие консультации считаются необходимыми до того, как закон вступит в силу. Целью подобных консультаций должно являться информирование всех участвующих сторон и предоставление возможности пояснить свои позиции по рассматриваемым вопросам. Все стороны, в особенности Южная Осетия призываются к участию в консультациях. После представления законопроекта в Совместную Контрольную Комиссию, его обсуждение в подкомитете *ad hoc* по беженцам будет способствовать ускорению процесса, что позволит учесть пожелания вынужденных переселенцев и вышеприведенные рекомендации Венецианской комиссии и рекомендации УВКБ ООН.

49. В любом случае, неисполнение решений одной стороной не должно являться причиной неисполнения решений другой стороной (исключение принципа взаимности).

[1] Перевод г-жи О.Болтенко, выпускницы МГИМО, прошедшей стажировку в Венецианской Комиссии