



**Материалы
для
обсуждения**

Июль 2015

В пределах возможного

Поиск путей для позитивных изменений в грузино-абхазском контексте:

Жители Гальского района



Данная карта используется в докладе лишь в целях иллюстрации. Conciliation Resources («Ресурсы примирения») не занимают позиции в отношении ее юридической или политической приемлемости.



Kingdom of the Netherlands



Foreign & Commonwealth Office

Данная публикация появилась благодаря финансовой поддержке Королевства Нидерландов и Британского правительственного Фонда Предотвращения конфликтов, содействия стабильности и безопасности. Содержание публикации является исключительной ответственностью Conciliation Resources («Ресурсов примирения») и не должно рассматриваться как отражающее мнение доноров.

В материалах представлены мнения и взгляды людей по обе стороны грузино-абхазского конфликта. Существующие разногласия можно наглядно увидеть на примере использования терминологии, включая географические названия. Для легкости чтения мы решили не использовать в отношении политических институтов и должностей в Абхазии такие выражения, как “de facto” или “частично признанный”. Хотим подчеркнуть, что это ни в коем случае не означает, что мы выражаем свою позицию по вопросу статуса.



Река Ингур/и. © Абхазинформ

Введение

В течение многих лет идут споры по поводу жителей Гальского района, условий их проживания и перспектив на будущее. Жаркие дискуссии по поводу грузин, населяющих Абхазию, являются частью внутреннего дискурса как в Грузии, так и в Абхазии, а также частью грузино-абхазских обсуждений. Часто возникают вопросы, связанные со статусом и идентичностью этих людей: Какова численность реально проживающего в Гальском районе населения? Какова численность людей, проживающих в районе постоянно в отличие от «временных» или «сезонных» жителей? Кем ощущают себя жители района - частью абхазского или грузинского общества?

Эти вопросы влекут за собой появление новых - более острых и конфронтационных вопросов: А можно ли им доверять? У них общие интересы с «нами» или с «ними»? Отсутствие ясности в этом плане создает пространство для спекуляций и манипулирования. В разное время стороны использовали эту тему для достижения своих политических целей, для оказания давления на оппонентов - как внутренних, так и внешних. До сих пор политические лидеры в Сухуме/и и в Тбилиси не смогли разработать и представить четкую стратегию в отношении жителей

Гальского района, в отношении их будущего. В дискуссиях пока еще не хватает прагматизма. И у абхазов и у грузин есть свои аргументы в пользу или, наоборот, против тех или иных шагов по решению конкретных проблем. В том, какие именно используются аргументы, можно также увидеть отражение нужд и опасений, которые могут противоречить друг другу.

Цель данной публикации - внести некоторую ясность в то, каким образом видится ситуация с разных сторон, какие эмоции стоят за тем или иным мнением, какие юридические и политические аспекты играют решающую роль в данном контексте, и каковы их последствия для простых людей. Основываясь на материалах углубленных дискуссий в рамках грузино-абхазского диалога, проходившего при посредничестве Conciliation Resources («Ресурсов примирения») с 2000 г., а также на материалах фокус-групп и интервью, организованных в 2013 г. в Абхазии, Батуми, Тбилиси, Телави и Зугдиди опираясь на впечатления от постоянных консультаций на местах, мы хотим поделиться своим видением того, какие области представляют собой зону общих интересов, и какие шаги могли бы помочь в продвижении вперед в пределах возможного.

Гальский район расположен в самой южной части Абхазии. Занимая площадь немногим более 1000 кв. километров, Гальский район являлся самым крупным районом в довоенной Абхазии. В 1995 г. власти Абхазии изменили границы района: северная часть отошла к соседним Ткуарчалскому/Ткварчельскому и Очамчёрскому/Очамчирскому районам. Вместе все три района часто называют Восточной Абхазией. В настоящей публикации Гальский район и его жители упоминаются в контексте как довоенных, так и послевоенных границ, что также отражает разность позиций и мнений по этому вопросу.



Паспортный стол в г. Гал/и. Грузин ищет имя своей невестки в списках людей, получивших гражданство Абхазии. 2012 г. © Фото Олеси Вартанян

Жизнь в правовом вакууме – Уловка 22

Прежде чем анализировать политику в отношении Гальского района и рассматривать лежащие в ее основе вопросы идентичности, необходимо иметь четкое представление о некоторых формальных ограничениях и фактологических противоречиях, которые до настоящего времени могли мешать значимым изменениям в лучшую сторону в Гальском районе. Имеются в виду, в первую очередь, вопросы, связанные с юридическим статусом и документами, удостоверяющими личность.

Согласно законодательству Абхазии граждане Абхазии (за исключением этнических абхазов) не могут иметь одновременно никакое другое гражданство, кроме гражданства Российской Федерации. Исходя из этого, этнические грузины, желающие приобрести абхазское гражданство, должны предъявить официальный документ от грузинских властей, подтверждающий их выход из гражданства Грузии. Однако в настоящих условиях жители Гальского района не могут

История появления юридических противоречий:

В 1993 г., вскоре после окончания боевых действий, Верховный Совет Республики Абхазия принял Закон о гражданстве, согласно которому все постоянно проживавшие на территории Абхазии жители, чьи прародители были рождены в Абхазии, считались гражданами Республики Абхазия. Данное положение распространялось почти на всех жителей Гальского района. С 2003 г., когда Российская Федерация стала предоставлять российское гражданство и выдавать соответствующие паспорта жителям бывших советских республик, большинство граждан Абхазии приобрели российское гражданство. Гальское население, за исключением отдельных лиц, было исключено из этого процесса, хотя люди много раз обращались с просьбой предоставить им российское гражданство.

В 2005 г. был принят новый Закон о гражданстве, ограничивший круг неабхазов, имеющих право на гражданство Абхазии, лицами, которые могли доказать, что непрерывно пребывали на территории Абхазии с 1994 г. по 1999 г.¹ Это создало трудности для многих людей, включая армян, грузин и русских, у которых есть родственники за пределами Абхазии, и которые отсутствовали в течение определенного времени в указанный период. Особенно сложным в этой связи оказалось положение гальцев, поскольку многие из них бежали из Гальского района во время событий 1998 г., когда напряженность в результате попытки Грузии восстановить контроль над нижней зоной вылилась в военные действия. Закон о Гражданстве от 2005 г. серьезно отразился на положении жителей Гальского района, на их юридическом статусе в Абхазии и создал поводы для жарких споров на тему Гальского района и его жителей. По мнению некоторых опрошенных из Абхазии, закон 2005 г. не влияет на статус этнических грузин в Гальском районе, поскольку, с их точки зрения, гальцы были признаны гражданами Абхазии еще в 1993 г. Они считают, что согласно Конституции Абхазии, человека нельзя лишить его абхазского гражданства. Кроме того, по их мнению, закон не должен иметь обратную силу. Другие, напротив, считают, что Закон 2005 г. является ключевым фактором, не позволяющим гальцам иметь гражданство Абхазии и принимать участие в избирательном процессе. Ситуация осложняется тем, что большинство жителей района наряду с абхазским имеют грузинское гражданство, в то время как законодательство Абхазии позволяет иметь в качестве второго лишь российское гражданство.

В 2004 г. в Абхазии были введены внутренние абхазские паспорта. В Гальском районе процедура подачи документов на получение паспорта и его получение зачастую были длительным и довольно обременительным процессом. Принятие решения относительно выдачи паспорта могло иногда затягиваться на несколько лет. Как следствие, к 2009 г., когда в остальной Абхазии процесс «паспортизации» был практически завершен, в Гальском районе было выдано лишь несколько сотен паспортов.

В 2008 г. для ускорения процесса паспортизации в преддверии президентских выборов, которые должны были состояться в 2009 г., в восточных районах Абхазии были созданы местные комиссии. Впоследствии комиссии обвинялись в том, что их работа была недостаточно прозрачна, и что процедуры произвольно менялись. Эти обвинения стали важными рычагами в политических спорах и остаются таковыми по сей день. В настоящее время в Парламенте Абхазии готовится «Закон об иностранных гражданах», призванный прояснить статус жителей Гальского района, состоящих в грузинском гражданстве, и разрешить некоторые проблемы, возникшие в результате разных интерпретаций закона от 2005 г.

1. Согласно законодательству Абхазии, абхазское гражданство может быть предоставлено этническим неабхазам, если они постоянно проживали на территории Абхазии в течение не менее пяти лет до принятия 12 октября 1999 г. «Акта о государственной независимости Республики Абхазия», и если они не состоят в гражданстве иного государства (кроме Российской Федерации).

получить такой документ, поскольку по закону грузинские власти выдают его только в том случае, если человек состоит в гражданстве государства, которое Грузией признано. С точки зрения грузинского законодательства и международных конвенций², выдав жителю Абхазии документ о выходе из гражданства Грузии, грузинские власти делают его лицом без гражданства.

Споры вокруг вопросов гражданства усугубляются тем, что в обсуждении процедуры предоставления гражданства, с одной стороны, и непосредственной выдачи паспорта, с другой стороны, нет последовательности. Некоторые не видят разницы между этими двумя процедурами, в то время как для других они не обязательно идентичны.

«У нас, по сравнению с другими странами, жесткий закон о гражданстве. Но он нас защищает».

Абхазский политический деятель, 2015 г.

Постановление³, принятое абхазским Парламентом 4 апреля 2014 г., было целесообразным для разрядки внутривнутриполитической напряженности в период, предшествовавший досрочным выборам, но, в конечном итоге, оно не дает понимания того, каков все-таки юридический статус жителей Гальского района. Согласно Постановлению, абхазские паспорта, выданные по рекомендации Комиссии, созданной в Гальском районе в марте 2008 г., не могут считаться действительными документами, подтверждающими гражданство Абхазии, поскольку существуют сомнения относительно добросовестности членов Комиссии, а также в связи с обвинениями в коррупции и нарушении юридических процедур⁴.

Согласно Постановлению, паспорта (около 22-25 тысяч паспортов) должны быть аннулированы и не рассматриваться в качестве удостоверений личности во время избирательного процесса. Формулировки,

2. Например, Конвенция УВКБ 1954 года о статусе апатридов и Европейская конвенция о гражданстве (1997).

3. Постановление народного Собрания – Парламента РА "О порядке исполнения Постановления Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия от 18 сентября 2013 года № 3390 «Об упорядочении процесса паспортизации населения в Галском, Ткуарчалском и Очамчирском районах Республики Абхазия».

4. Распоряжение от 3 марта 2008 года о создании Комиссии «По принятию документов для получения паспортов граждан Республики Абхазия, получения вида на жительство и прописки на территории Галского района».

используемые в Постановлении, и контекст, в котором принимался документ, оставляют пространство для его различных интерпретаций. Означает ли аннулирование паспортов автоматическую потерю гражданства? Или же бывшие обладатели паспортов сохраняют абхазское гражданство либо право на него? Если да, то могут ли они обратиться в соответствующие структуры за получением нового паспорта? На сегодняшний день разные политические группы по-своему интерпретируют закон, и действуют, исходя из разноречивых допущений.

Некоторые круги в Абхазии видят в предоставлении гальцам вида на жительство альтернативу получению гражданства. Вид на жительство позволит жителям района легально проживать в Абхазии, имея грузинское гражданство, и принимать участие в местных выборах в Абхазии. Однако в президентских и парламентских выборах обладатели «вида на жительство» участвовать не смогут. При том, что право голоса на выборах не является самой насущной потребностью для гальцев, в связи с вводом «вида на жительство» у жителей района, теме не менее, возникают определенные опасения и вопросы, на которые они пока не получили ответов. К таким вопросам относятся следующие:

- Будут ли вводиться ограничения на пересечение грузино-абхазской границы?⁵ Можно ли будет, не имея абхазского паспорта, ездить на территорию Российской Федерации через границу по реке Псоу?
- Будет ли больше ясности и безопасности в отношении лиц, занимающихся торговлей через р. Ингур/и? Или, наоборот, давление и ограничения усилятся?
- Будут ли обеспечены гарантии безопасности для местного населения, и каким образом они будут обеспечиваться?
- Как новый статус скажется на имущественных правах?
- Каким образом новый статус повлияет на ситуацию в сфере образования, медицинских услуг, в отправлении

5. Стороны оспаривают статус разделительной линии между Абхазией и Грузией: грузины называют эту линию внутренней административной границей, в то время как абхазы считают ее государственной границей. Ресурсы Примирения не выражают позицию по данному вопросу, используя в настоящей публикации сокращенный термин «граница» для обозначения обеих интерпретаций.

религиозных обрядов? Можно ли будет вести на грузинском языке уроки в школе или службу в церкви?

- Каковы будут правила в отношении службы в абхазской армии? Будут ли лица, не состоящие в абхазском гражданстве, освобождены от армейской службы, как это происходит сейчас?

Даже если у жителей района будет возможность получить вид на жительство, часть гальцев, возможно, все равно захочет иметь абхазское гражданство и предпочтет получить абхазские паспорта, нежели держаться за свои грузинские документы. Для того чтобы эти жители смогли воспользоваться своим правом на выбор, они должны быть хорошо информированы, а это означает, что на их вопросы должны быть даны максимально ясные, полные и последовательные ответы.

«Из своего опыта знаю, что в Гальском районе достаточно много людей, которые сделали четкий выбор: они хотят быть полноправными гражданами Абхазии, и они готовы отказаться от грузинского гражданства. Мы должны разработать легальный механизм, который позволил бы им отказаться от грузинского гражданства, и чтобы этот отказ был признан абхазской стороной. Раньше люди подписывали бумагу, в которой говорилось, что они отказываются от гражданства Грузии. Не их вина, что эта бумага не имеет юридической силы. Я думаю, что это один из вопросов, который необходимо решать на Женевских дискуссиях».

Депутат Парламента Абхазии, 2015 г.

Между тем, среди политической элиты Абхазии существуют значительные разногласия по поводу критериев, по которым следует предоставлять абхазское гражданство жителям Гальского района, если вообще его предоставлять. Некоторые считают, что в каждом конкретном случае следует принимать индивидуальное решение о том, какой предоставлять статус – гражданство или вид на жительство. Другие предпочитают, чтобы жители района имели только вид на жительство, за исключением, возможно, нескольких сотен человек, которым паспорта гражданина Абхазии были выданы до 2008 г.,

т.е. до создания комиссий на местах. На фоне продолжающихся дебатов сами жители по сей день пребывают в неведении относительно своего будущего. В ситуации, когда не хватает транспарентности, когда нет консультаций с участием местных жителей, гальцы все больше ощущают себя уязвимыми и опасаются, что могут стать жертвами злоупотреблений.

В таких условиях, когда нет уверенности в будущем, проблематично ожидать от грузин Абхазии, что они прекратят свои формальные связи с Грузией. Было бы неоправданно ожидать от них отказа от социальной помощи с той стороны Ингура/и, какой бы ограниченной она ни была, в обмен на неясное будущее в Гал/и. Помимо родственных связей, существуют разнообразные институциональные отношения, которые заставляют жителей Гальского района ездить на ту сторону Ингура/и поддерживать там связи.

Частое пересечение границы этническими грузинами вызывает подозрения у остального населения Абхазии. Эти подозрения усугубляются отсутствием ясности в отношении некоторых фактов и данных. Помимо того, что спорным вопросом остается юридический статус грузин в Абхазии, многие жители Гальского района все еще могут сохранять в Грузии статус «внутренне перемещенных лиц».

По сей день нет надежных статистических данных относительно количества людей, постоянно проживающих в Гальском районе, а также временных или «сезонных» жителей. Возвращение в Абхазию не было официально признано грузинскими властями. Не проводилась регистрация вернувшихся посредством международно-признанных процедур при посредничестве международных организаций. Зарегистрировано лишь 311 человек, чье возвращение было зафиксировано Управлением Верховного Комиссара по делам беженцев (УВКБ ООН) в период с апреля по декабрь 1994 г., т.е. в самом начале процесса возвращения.

Многие сказали бы, что все эти юридические дилеммы можно разрешить, если будет политическая воля. Однако дело не только в формальных препятствиях. Последние прочно переплетены с политическими интересами, с опасениями, имеющими глубокие корни, с ощущением необходимости защитить свою сторону; и все вместе это тормозит потенциальные конструктивные изменения.

Человеческое измерение – остаться или уехать?

Преодолевая последствия неразрешённого конфликта и серых зон в юридической сфере, сталкиваясь с непредсказуемой практикой в социальной сфере, в вопросах обеспечения человеческой безопасности и в отношении долгосрочной перспективы интеграции, люди на местах с большим трудом пытаются построить более или менее устойчивое будущее. Неопределённость касается многих сфер повседневной жизни, из-за чего люди чувствуют себя уязвимыми. Примеры, которые мы приведем ниже, не претендуют на то, чтобы дать всеохватывающую картину жизни в районе. Они лишь помогают представить сложность ситуации.

Документы и бюрократические процедуры

Из-за вопросов регистрации, юридического статуса лица (гражданин/негражданин), из-за аффилированности с грузинской административной системой жители Гала/и сталкиваются в повседневной жизни с проблемами в нескольких сферах. Хотя Абхазия не признана большинством стран в качестве независимого государства, она de-facto существует и оперирует как государство со своей собственной конституцией, юридической системой и регуляциями. Естественно, что у нее есть свои бюрократические процедуры, через которые должны проходить как граждане, так и лица, не имеющие гражданства, но проживающие на ее территории, чтобы они могли работать, иметь доступ к услугам, пользоваться правами, льготами и социальной защитой.

В случае Гальского населения эти бюрократические процедуры могут быть особенно затянутыми и деморализующими, учитывая тот факт, что документы некоторых людей были в свое время выданы им «Абхазским Правительством в изгнании»⁶,

6. В Тбилиси считают абхазское правительство в изгнании легитимным представительством «Правительства Автономной Республики Абхазия», и, соответственно, отрицают легитимность политического руководства в Сухуме/и. Администрация правительства в изгнании расположена в Тбилиси, его представительства находятся в четырёх подконтрольных Тбилиси районах. В последние годы абхазское правительство в изгнании играет все менее существенную роль в грузинской политике. Но оно продолжает финансироваться из государственного бюджета Грузии, и его функция – оказывать определенные услуги и поддержку грузинским ВПЛ, в том числе, в сфере образования и здравоохранения.

что служит основанием для непринятия их властями Абхазии.

Из-за отсутствия в Гальском районе системы здравоохранения, отвечающей потребностям местных жителей, гальцы, естественно, обращаются в медицинские учреждения соседнего Зугдидского района. Именно там многие женщины рожают детей. Хотя медицинская служба в Гальском районе в последние годы значительно улучшилась, тем не менее, многие жители района оказываются в плену порочного круга: дети, рожденные в роддомах Грузии, получают грузинские свидетельства о рождении, а это создает проблемы при их поступлении в детские сады и школы в Абхазии. Молодые люди, обучавшиеся в школах или университетах Грузии, также могут сталкиваться в Абхазии с бюрократическими препятствиями на разных уровнях, хотя главной проблемой для многих остается слабое знание русского языка⁷.

«В Гальском районе проживают дети, которые родились в Грузии, и у них грузинское гражданство. Возникает вопрос их лояльности, ведь в будущем они могут стать потенциальной угрозой для нашей безопасности».

Абхазский участник встречи в рамках диалога, 2015 г.

Проявления коррупции и произвольные решения вызвали в прошлом у местных жителей немало недовольства, особенно в тех случаях, когда чиновники на местах либо не знали, либо предпочитали игнорировать, либо произвольно трактовали принятые в Сухуме/и указы, правила и процедуры. В обществе, в

В грузинском обществе существование правительства в изгнании – это вопрос, вызывающий жаркие споры. Некоторые считают, что это ключевой институт, символизирующий легитимные притязания Грузии на Абхазию и представляющий сообщество перемещенных лиц. Другие считают, что эта структура себя изжила, и что ее существование только добавляет ненужное напряжение и без того сложные отношения с Абхазией, а сами перемещенные лица служат инструментом в руках грузинских властей.

7. Для документов, выданных правительством Грузии (но не правительством в изгнании), требуется перевод на русский язык. Перевод документов теперь можно заверить в администрации Гальского района. Многие жители подтверждают, что они без труда легализуют грузинские документы в Абхазии, однако есть и такие, кто говорит, что по-прежнему сталкиваются с трудностями и проволочками в процессе легализации документов.

котором нет достаточной транспарентности, существует риск, что самые разные люди из разных районов будут сталкиваться с избирательностью в правоприменении. В Гальском районе с его этнически и политически чувствительными особенностями подобные негативные проявления неизбежно интерпретируются как дискриминирующие и политически мотивированные.

«Моему сыну 15 лет. Он является пациентом местной больницы, а также неврологического центра в Грузии. В Грузии он получает специализированную долгосрочную помощь, которую не могут предоставить там, где мы живем. Каждые шесть месяцев мой сын должен проходить курс терапии, чтобы его состояние не ухудшилось. У моего мальчика нет никакого удостоверения личности. До того, как ему исполнилось 14 лет, он мог переходить границу, предъявляя свидетельство о рождении. Но после 14 лет у него нет документа, удостоверяющего личность. Поэтому мы можем переходить границу только в чрезвычайных ситуациях, для которых власти выдают разрешение. А просто для планового лечения легально выехать мы теперь не можем».

Мать, этническая грузинка из г. Гал/и.

Свобода передвижения

По разным причинам грузинам в Абхазии необходимо более или менее регулярно пересекать границу с сопредельным Зугдидским районом восточной Грузии. Было время, когда многие сталкивались с таким явлением, как вымогательство. В последние годы ситуация в этом плане улучшилась, не в последнюю очередь, благодаря более строгой дисциплине и более последовательным правилам, установленным на пропускных пунктах⁸. В настоящее время вдоль грузино-

8. Согласно докладу Saferworld, посвященному восприятию вопросов человеческой безопасности в общинах, опасения, связанные с возможностью пересекать р. Ингур/и, существенно снизились за период с 2011 г. по 2013 г. несмотря на то, что правила пересечения стали более строгими. Однако в 2014 г. ситуация несколько ухудшилась в связи со спорами вокруг вопросов удостоверения личности и гражданства. (См. доклады: Безопасность для всех - задача, которую предстоит решить в Восточной Абхазии. Результаты опроса общин <<http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/743-security-for-all-a-a-challenge-for-eastern-abkhazia>> . Май, 2013 г.; Безопасность местных общин. Сохранятся ли достижения последних лет? <[абхазской границы функционируют пять пропускных пунктов.⁹ Есть несколько документов, которые можно предъявить при въезде или выезде из Абхазии.¹⁰](http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/809-security-</p></div><div data-bbox=)

«Раньше у нас были большие проблемы с пересечением границы, особенно у наших детей. Некоторые школьники живут на абхазской стороне, другие – на грузинской. Когда правила пересечения границы ужесточились, в Набакеви, недалеко от нашей школы, открыли пропускной пункт. Абхазские власти, по соглашению с российскими пограничниками, отрегулировали вопрос пересечения границы для школьников, которые живут на грузинской стороне. У пограничников теперь есть список с именами школьников, и дети могут ходить в школу, не сталкиваясь с проблемами ни на той, ни на этой стороне».

Мать, этническая грузинка, Нижняя зона Гала/и.

В разное время ходили слухи, что количество документов, годных для предъявления на пропускных пунктах, будет сокращено. Летом 2014 г. неясность в этом вопросе вкупе с опасениями, что абхазские паспорта будут аннулированы, создала ситуацию, в которой жители Гальского района обостренно почувствовали уязвимость своего положения, не будучи уверенными, что они впредь смогут пересекать Ингурскую границу или ездить в Российскую Федерацию - навестить родственников, для работы или учебы.

Между тем, те представители абхазского общества и политических кругов, которые не соприкасаются с грузинской частью

for-local-communities-can-the-achievements-of-the-past-few-years-be-preserved> Май, 2014 г.)

9. Центральный контрольно-пропускной пункт (КПП) расположен на Ингурском мосту. На момент написания доклада функционировали еще четыре небольших КПП в селах Отобая, Набакеви, Тагелони, и Саберио. 11 декабря 2013 г. данные села были переименованы абхазскими властями. Соответственно, сегодня они называются: Бгоура, Батаигуара, Таглан и Папынырхуа.

10. Постановление № 125 Кабинета министров Республики Абхазия от 25 сентября 2012 г. уточняет «временный список документов». 30 декабря 2013 г. и 21 января 2015 г. были приняты поправки. Кроме того, 15 июня 2015 г. пресс-служба погрануправления ФСБ России в Республике Абхазия опубликовала список действительных документов для пересечения границы Абхазии с Грузией: <http://abkhazinform.com/item/1356-pogranupravlenie-fsb-rf-v-abkhazii-informiruet-grazhdan-o-dokumentakh-pozvolyayushchikh-peresekat-gruzino-abkhazskuyu-gosudarstvennyuyu-granitsu>



Повозка, на которой через р. Ингур/и перевозится товар. © Абхазинформ

общества, и у которых есть подозрения и опасения в отношении любых связей с Грузией, настаивают на том, чтобы количество пропускных пунктов было сведено к минимуму. Некоторые вообще хотели бы, чтобы граница была закрыта наглухо¹¹. Однако практика показала, что сокращение числа официальных КПП вызывает рост количества нелегальных пересечений границы, и об этом необходимо помнить всем сторонам. Согласно недавним заявлениям властей Абхазии, ни один из пропускных пунктов не будет закрыт, пока не будет создана инфраструктура, позволяющая людям из отдаленных сил легко и быстро добираться до центрального КПП. Хотя такое заявление и помогает разрешить проблемы в краткосрочном плане, на долгосрочную перспективу опасений оно не снимает.

Во многих случаях потребность пересекать реку Ингур/и связана с прагматическими интересами. Можно сказать, что такая необходимость продиктована неудовлетворенностью качеством услуг, которые в состоянии предоставить различные службы в самом Гальском районе. Следует отметить, что проблемы, с которыми сталкиваются этнические грузины, во многих случаях не уникальны, они характерны в целом для Абхазии, пытающейся справиться с последствиями войны и результатами политической и экономической изоляции. В случаях, когда жители Гальского района

11. Некоторые опрошенные в Абхазии связывают опасения по поводу наличия пропускных пунктов с тем, что до сих пор не подписан грузино-абхазский мирный договор. С их точки зрения двусторонний договор о неприменении силы мог бы снизить восприятие в Абхазии грузинских угроз. Кроме того, по мнению опрошенных, это бы оправдало необходимость сохранения пропускных пунктов и облегчило жизнь грузин в Абхазии. На грузинской стороне не все склонны доверять такой аргументации. Многие видят в подобной постановке вопроса возможность, которая позволит абхазской стороне получить определенную степень признания.

сталкиваются с какими-либо ограничениями в сфере образования, здравоохранения или социальной защиты, они, естественным образом, обращаются за помощью в грузинские службы в силу географической близости, а также существующих контактов и связей, в первую очередь, родственных. Остальные жители Абхазии, в свою очередь, ищут поддержки в Российской Федерации или в других странах.

«Я думаю мы должны решить этот вопрос как полагается. Мы не должны лишать людей доступа, например, к медицинским учреждениям. Уровень услуг, которые они могут получить в Грузии, гораздо выше, чем в Абхазии. Мы не можем запретить им ездить туда».

Абхазский политический деятель, 2015 г.

«У меня абхазский паспорт, и я не хочу от него отказываться. Я уже давно подал документы на российский паспорт, но не знаю, на какой стадии находится мое заявление, мне не дали никакой информации. После майских событий и накануне досрочных выборов делались разные заявления, и это породило много слухов. И, кстати, я лично знаю нескольких человек, у которых недавно отобрали абхазские паспорта. Никто не знает, на каком основании. Один из них даже служил в абхазской армии!

Моя жена живет в Москве. Я езжу к ней несколько раз в год. Мне надо ехать в этом месяце, но я боюсь. Что, если они отберут у меня паспорт, когда я буду переходить границу по р. Псоу? Как я буду тогда здесь жить? Как я буду выезжать из Абхазии в будущем? Никто нам не объясняет, каковы планы на этот счет, никто не спрашивает нашего мнения!»

Молодой мужчина, этнический грузин из г. Гал/и, июнь 2014 г.

«...Мне кажется, что наши власти сами виноваты в том, что не сделали жизнь вернувшихся беженцев нормальной, и тем самым не заставили их перестать смотреть в другую сторону и жить в ожидании...».

Гражданский активист из Абхазии, 2013 г.



Церемония открытия отремонтированного детского сада в г. Гал/и. © Абхазинформ

Доступ к образованию

Образование – это одна из самых сложных сфер в общем контексте условий жизни в Гальском районе. Часто ведутся споры по поводу языка, на котором ведется обучение в местных школах, вокруг учебников и программ, особенно в части, касающейся преподавания истории и географии.

В районе, согласно информации за май 2015 г., имеются две начальные школы и восемнадцать средних. Девять школ официально функционируют как русские школы; одиннадцать школ считаются грузинскими. В периоды политических кризисов, когда те или иные политики в Сухуме/и выражали анти-грузинские настроения, директора школ опасались последствий из-за того, что в их школах преподавание велось на грузинском языке. Они не знали точно, можно ли считать обучение на грузинском языке официально санкционированным. На данном этапе планируется ввести русский язык в качестве языка обучения во всех школах, сохранив при этом в учебной программе такие предметы на грузинском языке, как грузинский язык и литература. Однако власти понимают, что переход на русский язык обучения должен происходить постепенно,

особенно в отдаленных селах, где не хватает квалифицированных учителей со знанием русского языка.

Если смотреть на ситуацию сквозь призму интеграции и взаимодействия различных групп в такой мульти-язычной среде, как Абхазия, то очевидно, что грузинские дети и подростки сталкиваются с необходимостью решать те же задачи, которые стоят, к примеру, перед их армянскими сверстниками. При том, что для них важно владение родным языком, может оказаться так, что им будет трудно достичь адекватного уровня знания официальных языков – абхазского и русского, а это может мешать преодолению изолированности общин друг от друга. Большинство семей в Гальском районе сталкиваются с дополнительными трудностями, поскольку дома все говорят, в основном, на мегрельском языке, в то время как грузинский язык используется в более формальной обстановке. Поиск необходимого баланса, а также наличие квалифицированных кадров и соответствующих структур поддержки, которые могли бы обеспечить возможность для детей изучать и говорить на всех четырех языках, представляется невыполнимой задачей при существующих условиях.

Слабое владение русским языком становится для гальцев препятствием для поступления в высшие учебные заведения Абхазии. В качестве альтернативы они выбирают обучение в Тбилиси или Зугдиди. А это еще больше усугубляет их оторванность от абхазского общества и сокращает количество молодых людей в районе. Абхазские власти предприняли в свое время позитивные шаги, привлекая гальцев в Абхазский Государственный Университет (АГУ).

Например, с 2002 г. выпускники гальских школ могут поступить в АГУ на бесплатной основе. Гальцам не надо участвовать в конкурсе и сдавать экзамены на общих основаниях, достаточно лишь пройти интервью. К концу 2014 г. по маршруту Гал/и-Сухум/и-Гал/и был восстановлен автобус, на котором студенты могут ездить бесплатно. В результате всех этих шагов в течение нескольких лет в АГУ постепенно возросло количество студентов из Гальского района. В этом году в АГУ был зачислен 61 человек из Гальского района. Из них 24 студента – льготники, т.е. поступили по лимитам. Студенты абхазских ВУЗов из

Гальского района – эта та группа, которая естественным образом преодолевает этнические и географические барьеры, устанавливая тесные связи между Галом/и и Сухумом/и, и это позволяет молодым людям закрепиться в Абхазии.

«К нам часто обращаются в случаях, когда у молодых людей нет ни абхазского, ни грузинского паспорта. Речь идет обычно о старшеклассниках и выпускниках школ, которым исполнилось 14 лет. В основном, они из нижней зоны Гала/и. Эти дети плохо владеют русским языком и собираются поступать в грузинские университеты. На пропускных пунктах можно предъявлять свидетельства о рождении только детям до 14 лет. А у тех, кому за 14, нет никаких других удостоверяющих личность документов. В результате молодые люди не могут перейти границу и поехать в Грузию, чтобы сдать вступительные экзамены».

Консультант Общественной приемной в Гал/и.

Эмоции и политика – что лежит в их основе?

В тех редких случаях, когда абхазы и грузины встречаются и обсуждают проблемы, будь то на диалоговых встречах под эгидой международных организаций, на круглых столах или на более формальных переговорах, рано или поздно возникают вопросы, связанные с Гальским районом, и дискуссии часто бывают эмоциональными. Это сложная тема для обсуждения даже для тех участников из Грузии и Абхазии, у которых имеется большой опыт ведения конструктивного диалога. По гальским проблемам не просто

находить общий язык, и непросто искать прагматичные пути для улучшения ситуации. Для того чтобы добиться прогресса в этом вопросе, важно проанализировать нужды, страхи и политические интересы сторон, исходящие из базовых опасений в отношении национальной идентичности и безопасности.

В приведенной ниже таблице мы попытались сформулировать и противопоставить некоторые перекликающиеся установки сторон, которые могут определять отношение к Гальскому населению:

| Мнения с абхазской стороны | Мнения с грузинской стороны |
|--|---|
| Они (гальцы) сотрудничают с грузинскими властями, подрывая, таким образом, абхазские интересы. | Они (гальцы) сотрудничают с абхазскими властями, подрывая, таким образом, грузинские интересы. |
| Если они хотят быть частью абхазского общества, у них не должны быть грузинские паспорта. | Если они берут абхазские паспорта, то они подрывают грузинскую государственность. |
| Они/некоторые из них заняли не нашу сторону во время войны. | Они/некоторые из них заняли не нашу сторону во время войны. |
| Мы опасаемся стать (этническим) меньшинством на собственной земле. Мы опасаемся потерять суверенитет и политический контроль в пользу Грузии. | Мы опасаемся потерять часть своей территории/родины и утратить контроль. Мы опасаемся «ползучего признания» Абхазии, легитимации абхазских властей, легитимации Абхазии как государства. |
| Они в подавляющем большинстве своем являются этническими мегрелами, что отличает их от грузин в Тбилиси и делает меньшей угрозой для нас. | Абхазы манипулируют их идентичностью, создавая искусственные различия между мегрелами и грузинами и, соответственно, между их интересами. |

Хотя позиции в отдельных кругах в последние годы несколько смягчились, тем не менее, в грузинском и абхазском мейнстриме укрепилось мнение, что гальскому населению нельзя доверять полностью. Абхазы сомневаются в лояльности гальских грузин из-за прочных связей последних с грузинским обществом и грузинской административной системой. Грузины считают гальцев «коллораборационистами», подрывающими грузинские интересы тем, что они признают абхазские власти¹². Часть этих обвинений

связана с позицией жителей района во время грузино-абхазской войны: и грузины и абхазы обвиняют гальцев в том, что они не «воевали за правое дело».

12. В прошлом, этнические грузины, которые работали в абхазских официальных структурах, подвергались серьезному давлению и преследованиям со стороны Тбилиси. Одним из самых громких дел является

исчезновение в феврале 2003 г. Давида Сигуа, который являлся членом избирательной комиссии в Гальском районе. Абхазская сторона по сей день требует тщательного расследования дела.

«Вы не до конца идентифицируете себя с Абхазией. Какую страну вы тогда считаете своей родиной? Если вы сами не можете определиться с тем, что именно вы хотите, то вы не сможете решить проблему отсутствия доверия. Доверие – это то, что надо заслужить».

Молодой абхаз, адресовавший свое высказывание участникам из Гальского района во время диалоговой встречи, 2009 г.

«Закон должен быть устойчивым и предсказуемым, но закон и история не всегда совпадают. Политика или история, называйте, как хотите, вмешивается в законы. И тогда законы меняются для того, чтобы они соответствовали политике».

Абхазский политический деятель, 2015 г.

«Десятки тысяч беженцев вернулись и живут в Гальском районе, а международное сообщество с подачи Грузии не признает тот факт, что они вернулись в Абхазию. Это еще один источник для недоверия с нашей стороны. Поэтому мы не верим грузинской статистике, которая утверждает, что количество беженцев – несколько сотен тысяч».

Преподаватель Абхазского государственного университета, 2013 г.

«Согласно международному праву ВПЛ имеют право на возвращение, и абхазские власти прекрасно знают об этом. Поэтому они говорят, что соблюли международные нормы, позволив ВПЛ вернуться в Гали. Но в реальности ВПЛ вернулись по собственной инициативе, а абхазским властям ничего не оставалось, как принять их. Это не может считаться полноценным возвращением, поскольку этот процесс не отвечает главному критерию – возвращение должно быть безопасным, достойным, хорошо организованным и институционализированным. Кроме того, грузинские жители Гальского района в полном смысле не бежали из Абхазии. Они лишь на короткое время оставили свои дома во время войны и вернулись неделю спустя».

Бывший представитель правительства Грузии из Тбилиси, 2013 г.

И абхазы и грузины склонны согласиться с тем, что необходима большая ясность относительно статистических данных в отношении количества населения в Гальском районе, а также относительно юридического статуса и прав этих людей. Однако при обсуждении возможных конкретных шагов трудно избежать политических споров. Для того, чтобы дать читателю некоторое представление о том, какой характер носил

обмен мнениями во время диалоговых встреч в 2014 г., ниже мы сгруппировали в таблицу различные аргументы, которые, в основном, использовала та или иная сторона. Приведенная таблица дает несколько упрощенную картину очень сложных дискуссий, в то время как мнения на встречах не всегда делились по признаку принадлежности к «абхазской» или «грузинской» стороне.

| Мнения/опасения, высказанные преимущественно абхазскими участниками | Мнения/опасения, высказанные преимущественно грузинскими участниками |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Важно, чтобы Грузия официально признала факт возвращения беженцев в Гальский район, и чтобы верификация была произведена при посредничестве международного агентства. Это, в свою очередь, обяжет власти Абхазии более эффективно поддерживать местное население и ускорить процесс его интеграции в абхазское общество. | <ul style="list-style-type: none"> Грузинское правительство не должно помогать абхазам налаживать более доверительные отношения между жителями Гальского района и абхазским «государством». Это может быть задачей Абхазии, но никак не Грузии. Нет гарантий, что официальное признание факта возвращения в Гальский район поможет на практике улучшить условия проживания этого населения. <p>Признание факта возвращения потенциально может иметь негативные последствия:</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> Абхазское общество должно знать, сколько людей реально проживает в Гальском районе. Точные цифры снизят напряженность вокруг этого вопроса и уменьшат потенциал для манипулирования и истерии по поводу демографии Абхазии. | <ul style="list-style-type: none"> Официальные данные по поводу количества грузинского населения, постоянно проживающего в Абхазии, наоборот, могут усилить у абхазов ощущение собственной демографической уязвимости; |
| <ul style="list-style-type: none"> Если вернувшиеся в Гальский район лица будут сохранять статус беженцев, то они формально будут сохранять свою аффилированность с грузинским правительством и с грузинской административной системой, а это, в свою очередь, будет подогревать подозрения со стороны абхазского общества в отношении жителей района. | <ul style="list-style-type: none"> Потеряв статус ВПЛ, люди потеряют соответствующие социальные льготы и привилегии; |
| <ul style="list-style-type: none"> Международные организации должны перейти от предоставления гуманитарной помощи к более серьезным устойчивым программам развития, которыми гальцы смогут непосредственно воспользоваться. | <ul style="list-style-type: none"> Международные агентства, специализирующиеся на работе с беженцами и внутренне перемещенными лицами, потеряют свой мандат, а Гальский район будет исключен из списка приоритетов международных организаций по вопросам развития; |
| <ul style="list-style-type: none"> Пока Грузия будет отрицать, что определенное количество беженцев вернулось в Абхазию, у Абхазии не будет никаких стимулов обсуждать другие возможные шаги по решению вопросов, касающихся беженцев; Для большинства людей в Абхазии вопрос дальнейшего возвращения беженцев закрыт. Если к нему вообще можно будет когда-либо вернуться, то это произойдет, разве что, в далеком будущем. Привязывая вопрос более широкого возвращения беженцев к возвращению гальского населения, вы осложняете жизнь тем, кто уже вернулся, поскольку при такой постановке вопроса присутствие грузин в Абхазии будет скорее восприниматься как угроза. | <ul style="list-style-type: none"> Это будет означать, что абхазы не будут чувствовать себя обязанными обсуждать вопрос возвращения ВПЛ в другие районы Абхазии; Поэтому вопрос возвращения в Гальский район и вопрос более широкого процесса возвращения ВПЛ не должны быть разделены, их следует обсуждать параллельно. |



Избирательный участок в Гал/и, 2014 г. © Фото Олеси Вартамян

Выборы: лакмусовая бумага для демократии и проверка на лояльность

В прошлом гальцы не раз принимали участие в выборах по обе стороны границы. Каждая сторона воспринимала этот факт как доказательство аффилированности гальского населения с «оппонентом», как признак нелояльности или даже предательства.

Соответствующий эмоциональный фон давал возможность абхазским и грузинским политикам, в особенности в избирательный период, использовать «гальский фактор» в конъюнктурных политических целях.

В Абхазии, где политические партии слабы с точки зрения их платформ, членства и управленческих структур, политическая культура, тем не менее, динамична, и политические силы реально конкурируют друг с другом в борьбе за голоса избирателей. Как часто бывает с уязвимыми категориями населения (в данном и в других контекстах), жители Гальского района традиционно голосуют всей общиной либо в пользу действующей власти, либо за группу, с которой связывают надежды на большую защиту своих прав. В случаях, когда конкуренция на выборах

очень жесткая, голоса гальцев могут сыграть решающую роль. Это подвергает население района дополнительному прессингу. В таких ситуациях более явными становятся некоторые внутренние дилеммы и противоречия внутри абхазского общества, которые связаны с тем, как разные группы понимают и формулируют «абхазские национальные интересы».

«Вопросы, связанные с паспортами, могли решаться спокойно, но эту тему использовали силы, стремившиеся к власти».

Абхазский политический деятель, 2015 г.

«Выдача паспортов (гражданам Грузии) стала основой для создания коалиции оппозиционных сил в 2014 г. 25000 паспортов были уже выданы, еще 25 тысяч паспортов находились в процессе оформления. Мы чувствовали, что это угроза нашей государственности – постепенное незаметное распространение юрисдикции Грузии. У нас в прошлом уже были проблемы в связи с тем, что мы были меньшинством. Мы не хотели, чтобы этот сценарий повторился».

Абхазский участник диалоговой встречи, 2015 г.

С одной стороны, у абхазов своя повестка дня, связанная с государственным строительством. Они хотят продемонстрировать свою политическую зрелость и состоятельность. По мнению многих, зрелость и состоятельность предполагают инклюзивность, уважение многообразия и защиту прав человека. Эти устремления могут вступить в противоречие с этноцентристским пониманием национальной идентичности и с опасениями, что неабхазы (в особенности этнические грузины), могут не разделять абхазские интересы, связанные с вопросом независимости абхазского государства. А это для них означает, что грузин надо исключить из политического процесса или, по крайней мере, ограничить их участие.

«Я не хочу жить в государстве, в котором с кем-то можно обращаться как с людьми второго сорта и нарушать их права».

Абхазский гражданский активист, 2014 г.

С грузинской стороны возникают такие же дилеммы. Краткосрочные политические интересы перевешивают гуманитарные приоритеты и долгосрочное видение. С одной стороны, казалось бы, в интересах Грузии, чтобы этнические грузины жили хорошо в Абхазии, пользовались всеми правами и принимали активное участие в общественно-политической жизни в контексте всего абхазского общества. В конце концов, только такое конструктивное сосуществование и взаимодействие создадут долгосрочную основу для построения мира в более широком смысле и для будущих отношений между грузинами и абхазами на основе сотрудничества. В то же время, у грузин есть опасения, что прогресс в плане большей инклюзивности и защиты прав человека придаст больше легитимности Абхазии и приведет в какой-то мере к признанию ее как политического образования. Поэтому некоторые полагают, что на сегодняшний день в интересах Грузии показать, что Абхазия «слабая», «отсталая» и «несостоятельная» как государство.

«Грузинское правительство не должно помогать абхазам сокращать расстояние между гальцами и абхазским «государством». Это, может быть, задача Абхазии, но точно не Грузии».

Грузинский гражданский активист, 2014 г.

Инцидент в Хурче

Нападение на избирателей из Гальского района во время парламентских выборов в Грузии в мае 2008 г., сопровождавшееся широким освещением инцидента в СМИ и несостыковками в его расследовании, наглядно демонстрирует, до каких крайностей могут прийти во время выборов политические манипуляции на тему грузино-абхазских отношений.

21 мая 2008 г. две маршрутки перевозили избирателей через границу на грузинскую сторону - в Зугдидский район. В селе Хурча на футбольном поле маршрутки попали под обстрел – стреляли из стрелкового оружия и гранатомёта. Три человека пострадали, один из них получил тяжелое ранение.

Инцидент попал в поле зрения журналистов, давших ему максимально широкое освещение, а грузинские власти обвинили в организации нападения абхазскую сторону, заявив, что его совершили абхазские силовики при поддержке российской стороны. Абхазская сторона отрицала свою причастность к инциденту, обращая внимание на тот факт, что он произошел на приличном расстоянии от Абхазии на подконтрольной грузинской стороне территории. Несколько расследований (в том числе Миссии ООН¹³, Норвежского Хельсинского Комитета, грузинского «Центра по правам человека» и студии «Репортер» в Тбилиси) поставили под сомнение официальную грузинскую версию событий. По результатам расследований было высказано предположение, что нападение было организовано грузинскими силовиками. В июле 2014 г. Тбилисский городской суд в связи с Хурчинским инцидентом признал двух бывших сотрудников грузинских сил безопасности виновными в том, что они превысили свои полномочия. Однако по сей день дело до конца не раскрыто.

13. Доклад Совета Безопасности ООН S/2008/480, 23 июля 2008 г.

«Если они будут активно участвовать в выборах в Абхазии, это будет означать, что они легитимируют Абхазию как независимое образование и отказываются от своей родины - Грузии».

Грузинский политический деятель в Тбилиси, 2010 г.



Торговый лоток на гальском рынке. © Фото Олеси Вартамян

Что делать?

В конечном итоге, люди по обе стороны Ингура/и хотят для себя одного и того же. Они хотят жить в процветающем, сильном и безопасном обществе, в котором есть экономическая стабильность, в котором люди могут жить без страха, и в котором не ограничиваются свободы. Но условия, на которых они хотели бы иметь все это, во многом диаметрально противоположные и взаимоисключающие. Сложность проблем, связанных с Гальским районом, клубок политических и эмоциональных опасений и предубеждений – все это мешает делать прагматичные шаги и продвигаться вперед. Вместо этого стороны обвиняют друг друга в «политизировании гуманитарных вопросов».

Представляется, что единственная возможность продвигаться вперед – это, в первую очередь, отложить в сторону свои конечные политические цели и сосредоточиться на помощи людям, на которых эта сложная ситуация сказывается больше всего. В таком непростом контексте даже небольшие шаги требуют проявления

политической воли, подлинного участия и большого мужества. Тем не менее, прошлый опыт показывает, что прогресс возможен, и он, по большому счету, в интересах обеих сторон. Есть уроки, которые можно извлечь из прошлых неудач и успехов. Эти уроки могут быть полезными для местных и международных акторов в грузино-абхазском контексте.

«Ясность была бы полезной для обеих сторон. Во-первых, мы бы точно знали, сколько человек вернулось. И для них это было бы хорошо, потому как они до сих пор продолжают выплачивать (пособия) им (гальцам) как беженцам... Это было бы выгодно обеим сторонам, хотя бы с финансовой точки зрения. В то же время, если будет ясность в этом вопросе, если будет понятно, сколько реально вернулось (в Гальский район), тогда перестанут манипулировать цифрами».

Абхазский чиновник, 2013 г.

1. Необходимо лучше понимать людей, живущих в Гальском районе, и знать их мнение. Необходимо внести ясность в их статус. Все это требует более широких и инклюзивных консультаций в обществах, затронутых конфликтом.

Сохраняются разного рода допущения и заблуждения в отношении грузин в Абхазии, их условий жизни, их ожиданий и того, каким они видят свое будущее. Отсутствие ясности по поводу реального количества проживающих в Гальском районе людей, а также их неясный политический статус по-прежнему мешают продвижению вперед в поиске взаимоприемлемых решений. И грузины и абхазы каждые по-своему опасаются потенциальных негативных последствий возможных шагов по изменению статуса-кво. Для того чтобы реагировать на чувствительные проблемы и дать возможность тем, кто принимает решения, разработать и предложить выполнимые решения, учитывающие имеющиеся у обществ опасения, было бы полезно:

- Обеспечить более структурированное участие жителей Гальского района в консультациях с властями и широкими кругами абхазского общества. Местные НПО в Сухуме/и и в Гал/и уже работают в этом направлении. Но им нужна более широкая поддержка, в том числе и от властей, для ведения работы на регулярной основе, чтобы выработать общее видение будущего;
- Провести дополнительные исследования с целью выявления мнений местного населения по целому кругу вопросов и проблем, влияющих на их повседневную жизнь и на перспективы для безопасного и благополучного будущего в Гал/и;
- Прагматично отнестись к необходимости установления данных о точном количестве людей, проживающих в Гале постоянно, временно и сезонно, и к формализации их статуса. Например, официальная верификация могла бы быть привязана к гарантиям, что международные агентства, работающие в Гальском районе, будут продолжать свою работу по оказанию помощи социальным службам и мониторингу ситуации с правами человека и в плане человеческой безопасности.

Тбилиси и Сухуму/и надо будет прийти к соглашению по поводу того, хотят ли они, чтобы в Гал/и начался формальный процесс регистрации вернувшихся, а также по поводу того, как этот процесс должен выглядеть на практике. Для начала было бы полезно для обеих сторон, чтобы они четко сформулировали свои ожидания и опасения в связи с этим вопросом;

- Более широко задействовать различные круги в грузинском обществе в содержательных дискуссиях по поводу Гальского района и грузино-абхазских отношений. Из-за ограниченного доступа к информации и прямым контактам в грузинском обществе не хватает понимания того, какова динамика, и каково восприятие проблем в абхазском обществе. Поэтому для Тбилиси сложно и, возможно, неактуально креативно подходить к выработке возможных позитивных шагов и, в целом, более конструктивной политики в отношении конфликтов.

«Они [нынешние грузинские власти] уже сделали позитивный шаг в Гальском районе – они больше не поддерживают там подрывную деятельность. Я думаю, что мы должны воссоздать ... нечто, подобное четырёхсторонним встречам и совместным группам по установлению фактов. Давайте сотрудничать... и бороться с преступностью в приграничных районах».

Абхазский политический деятель, 2013 г.

2. Полезно рассматривать Гальское население в контексте абхазского общества, и соответственно к нему относиться, вместо того, чтобы фокусироваться исключительно на грузино-абхазских отношениях.

Абхазское общество весьма многообразно с точки зрения существования в нем различных этнических и религиозных идентичностей, политических взглядов и мнений. Большинство повседневных проблем, с которыми сталкиваются местные общины, связаны с серыми зонами в системе управления в Абхазии, со сложной экономической ситуацией и продолжающимся исключением Абхазии из международных процессов. При том, что этнические грузины сталкиваются со специфическими вызовами, многие серьезные проблемы не уникальны для Гальского района, с ними сталкиваются жители всех районов Абхазии. Это проблемы, связанные с криминогенной ситуацией, проблемы в сфере обеспечения человеческой безопасности, в области образования, языка, в плане свободы передвижения за пределами Абхазии. Если внешние акторы будут относиться к проблемам Гальского района как к приоритетным и будут рассматривать их в отрыве от нужд в других районах, то это может быть воспринято как конфронтационный подход, вызывающий поляризацию общества. Такой подход может иногда провоцировать защитную реакцию в Сухуме/и. Такая же реакция может быть и в других частях Абхазии, где людям часто кажется, что международное сообщество их игнорирует. Для того чтобы найти решения, учитывающие нужды и потребности разных групп, надо предпринять больше усилий в следующих направлениях:

- Необходимо способствовать внутреннему диалогу и взаимодействию между разными этническими и религиозными общинами в Абхазии и создавать каналы для их постоянной коммуникации с политическими акторами. Прошлый опыт показывает, что даже небольшие инициативы помогают поддерживать связи и способствуют сотрудничеству общин, играя важную роль в преодолении ощущения исключения;
- Важно поддерживать усилия по освещению в местных СМИ многообразия существующих мнений, нужд и потребностей разных групп, включая гальское население. Необходимы специальные обучающие программы для подготовки журналистов;
- Следует рассматривать вопрос языка обучения в гальском районе в контексте всей образовательной системы Абхазии. Например, в модернизации нуждается методология преподавания ряда предметов. Важно помнить о том, в каком уязвимом положении находится абхазский язык, и о том, что необходимы усилия для его возрождения. Необходимо оказать помощь в изучении международного опыта в создании эффективной образовательной системы в условиях многоязычия;
- Необходимо изучить схожие ситуации и посмотреть, как в других странах с мульти-этническими обществами, пережившими конфликт, решаются вопросы гражданства и предоставления вида на жительство;
- При обсуждении вопросов, касающихся пересечения р. Ингур/и, следует рассмотреть также право на свободу передвижения для разных групп населения Абхазии. Некоторые в Абхазии считают, что не следует приоритезировать проблемы пересечения р. Ингур/и на фоне того, что все население Абхазии продолжает сталкиваться с трудностями при выезде за пределы Абхазии и Российской Федерации.

«Надо прекратить играть жизнями людей. Грузинское правительство должно найти приемлемую юридическую форму для признания реальности и того факта, что сегодня в Гали грузины действительно живут».

Грузинский журналист из Тбилиси, 2013 г.



© Фото Олеси Вартанян

3. Существуют возможности для восстановления необходимых каналов для сотрудничества вокруг вопросов безопасности и охраны общественного порядка в Гальском районе.

Когда речь заходила о правоохранительных органах в Абхазии, многие опрошенные отмечали, что в их работе чувствуется советское наследие: «Они плохо понимают, что их функция – защищать права человека, что они там находятся, в первую очередь, для того, чтобы защищать людей, а не наказывать преступников».

Гальские жители критично относятся к деятельности местных правоохранительных органов, считая, что работа этих органов малоэффективна, и что сотрудники часто бывают некомпетентными. Хотя в последние годы ситуация улучшилась, люди все еще жалуются на случаи, когда закон нарушают сами сотрудники милиции, или когда последние берут взятки. Такие проблемы характерны не только для Гальского района; жители других районов также не очень верят в правоохранительную систему. Недостаток профессиональной подготовки и слабое оснащение правоохранительных структур создают дополнительные проблемы: когда происходят серьезные инциденты, милиция оказывается не в состоянии предпринять адекватные действия.

Если говорить об обществе, то, в целом, граждане сами часто бывают плохо информированными о своих правах. Продолжает существовать информационный вакуум между Сухумом/и и Галом/и, и местным жителям часто не хватает знаний, контактов и уверенности в себе, для того, чтобы озвучить свои проблемы и попросить о необходимой поддержке.

Ниже мы приводим предложения, которые были озвучены во время диалоговой встречи в 2014 г., и которые могли бы быть полезными при разработке мер по решению проблем. Возможно, что часть из этих предложений можно реализовать уже сейчас. Имплементация другой части потребует большей политической поддержки и смелости; однако большинство участников диалога согласились, что и эти идеи, в принципе, выполнимы в долгосрочной перспективе:

- Разработать тренинговые программы и провести тренинги для местной милиции, разъясняя концепцию и практические дивиденды от таких подходов к вопросам безопасности, в центре которых находится человек. Программа должна включать



© Фото Ибрагима Чкадуа

техническую помощь и повышение профессионального уровня, в том числе через ознакомительные поездки в другие страны, и предоставление специального оборудования (например, специальные машины, пуленепробиваемые жилеты);

- Использовать накопленный позитивный опыт сотрудничества грузинских и абхазских правоохранительных органов, восстановить «горячую линию» для реагирования на чрезвычайные ситуации. Есть много примеров тому, насколько эффективно взаимодействовали грузинские и абхазские силы безопасности между 2000 и 2008 годами, хотя эти контакты часто носили неформальный характер. Необходимо оживить такие каналы для того, чтобы расследовать инциденты и решать конкретные проблемы. Многие отмечали, что существующий Механизм по предотвращению инцидентов и реагированию на них (МПРИ) в определенной степени удовлетворял эти нужды, и что в интересах всех сторон возобновить работу в этом или в подобном формате;
- Креативно и прагматично подходить к вопросу взаимодействия с целью улучшения ситуации с безопасностью в приграничных районах, дополняя работу Миссии наблюдателей Европейского Союза и расследуя инциденты. Мониторинговые или патрульные группы могли бы включать подготовленных для этой цели гражданских лиц из местного населения – грузин и абхазов. Российские и европейские наблюдатели участвовали бы в этих группах, соответственно, на абхазской и грузинской сторонах. Такие группы могли бы собирать, документировать и сравнивать информацию;
- Продолжить работу, начатую, к примеру, Saferworld, по поддержке гражданских активистов в местных общинах, занимающихся вопросами человеческой безопасности и общественного порядка. Одновременно усилить и расширить работу организаций в Гальском районе, занимающихся правозащитной работой;
- Привлекать местное население к работе в милиции. Это было бы полезно с той точки зрения, что со стороны местного населения к ним могло бы быть больше доверия. Однако местные жители все еще опасаются работать в правоохранительных органах из-за связанных с подобной работой рисков для их собственной безопасности;
- Открыть в здании районной Администрации (или в каком-либо другом месте) информационный и правозащитный офис, в котором жителям предоставлялись бы консультации и поддержка, и который сообщал бы о произошедших инцидентах. Местные сотрудники будут более охотно общаться с сотрудниками такого офиса, нежели с представителями милиции.

«Мы открыли ящик Пандоры. Чем больше мы говорим о проблемах, тем больше мы понимаем их сложность».

«Самое главное, это то, что люди сами должны решать, что им надо, чего они хотят. Но для того, чтобы жители Гала могли сделать свой выбор, для них должны быть созданы достойные условия и обеспечена безопасность».

«Гали может стать местом конфронтации или, наоборот, кооперации... Грузия не сможет реализовать свои мирные намерения в отношении Гальского района, не приняв во внимание интересы абхазского правительства, и наоборот. То что Грузия есть, это данность, и Грузия всегда будет своего рода магнитом для местного населения... В отношении гальских жителей вы должны извлечь те же уроки, что мы извлекли в отношении вас: если вы позволите им защитить их идентичность, они будут вам больше доверять».

Conciliation Resources («Ресурсы примирения») являются независимой организацией, работающей с населением конфликтных зон с целью предотвращения насилия и построения мира. Мы оказываем помощь, предлагая консультации, практическую поддержку и ресурсы обществам, разделенным конфликтами, для того, чтобы они могли преодолевать свои противоречия мирным путем. Кроме того, мы делимся извлеченными уроками с теми, кто принимает решения на правительственном уровне, а также со всеми, кто занимается разрешением конфликтов, с целью улучшения международной политики и практики в области миростроительства.

Conciliation Resources, Burghley Yard, 106 Burghley Road, London NW5 1AL United Kingdom

Telephone +44 (0)20 7359 7728 Email cr@c-r.org Website www.c-r.org

[Facebook.com/ConciliationResources](https://www.facebook.com/ConciliationResources) [Twitter.com/CRbuildpeace](https://twitter.com/CRbuildpeace)

Charity registered in England and Wales (1055436). Company limited by guarantee registered in England and Wales (03196482).