



Дискурсы, практики и вызовы в области защиты прав человека и гуманитарных интересов в «Мирной политике Грузии»



Дискурсы, практики и вызовы в области защиты прав человека и гуманитарных интересов в «Мирной политике Грузии»

Центр образования и мониторинга прав человека

ЕМС

Тбилиси, 2020

Статья подготовлена в рамках проекта, поддержанного тбилисским офисом фонда имени Генриха Бёлля - «Поддержка мирной трансформации конфликта в Грузии, путем усиления дискурса по правам человека в существующих конфликтах».

Мнения, выраженные в этой статье, принадлежат автору и не обязательно отражают точку зрения тбилисского офиса фонда имени Генриха Бёлля.

Автор: Теона Пиранишвили
Руководитель: Тамта Микеладзе
Редактор: Нино Бекишвили
Перевод с грузинского: Анастасия Раики

Никакая часть данной статьи не может быть воспроизведена, переиздана или распространена в коммерческих целях, без письменного разрешения организации.

© Центр образования и мониторинга прав человека (EMC)

Адрес: И. Абашидзе 126, Тбилиси, Грузия
Тел.: +995 032 2 23 37 06
www.emc.org.ge
info@emc.org.ge
<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

Введение

Важность защиты прав человека и урегулирования гуманитарных кризисов в конфликтных регионах стала еще более очевидной в последние годы. Из-за отсутствия соответствующих механизмов реагирования на систематические нарушения прав человека, индивидуальные трагедии заставляют наше общество испытывать чувство безнадежности, а мирная политика правительства носит все больше реакционный характер. Серьезные случаи нарушения прав, среди которых пытки и убийство Арчила Татунашвили, убийство Гиги Отхозория, неоднозначность в случае гибели Ираклия Кварацхелия и Давида Башарули, трехлетнее преследование и изоляция Тamar Меаракишвили, жестокие практики нарушения прав человека в цхинвальской тюрьме, преследование журналистки Ирины Келехсаевой, и другие подобные тяжелые случаи, с одной стороны, это усиливает ощущение бездействия и безнадежности, с другой - ставит на повестку дня необходимость радикальных изменений и пересмотра существующей политики. Тем не менее, новые политические альтернативы и дискурсы не обсуждаются в политических кругах, а вопросы трансформации конфликта и защиты прав и благополучия людей, живущих там, не входят в число приоритетов грузинской политики. Эти вопросы кажутся менее приоритетными в политике и в повседневной работе правительства.

Изоляция и гуманитарные кризисы, рост числа похищений и незаконных задержаний, де-факто закрытие границ и продолжительные ограничения движения, отсутствие доступа к образованию и медицинскому обслуживанию — это краткие и неполные описания тяжелой правовой и гуманитарной ситуации в конфликтных регионах сегодня. В связи с обострением правовой ситуации возникает все больше вопросов относительно того, почему мы оказались неподготовленными к гуманитарным кризисам, какие существуют планы реагирования на них, почему не работают мониторинг защиты прав и адекватные механизмы реагирования, какие политические средства создавались и действовали до этого времени и что стало причиной их отмены.

Единственный рычаг, с помощью которого правительство может сегодня отреагировать на серьезные нарушения, изоляцию и кризис — это поднять тревогу среди международных организаций и партнеров, в том числе по «горячей линии» миссии наблюдателей ЕС. Понятно, что эти механизмы малоэффективны и не являются действенным способом изменить ситуацию и разрешить кризисы.

Цель этой статьи - объяснить, как защита прав человека, а также дискурсы и практики по оказанию гуманитарной помощи получили развитие в «Мирной политике Грузии», какие инициативы существовали в постконфликтном переговорном процессе и где этот процесс застопорился сегодня. Цель этой статьи - осветить недостатки «Мирной политики» и ту неизбежность, которая ослабила процесс трансформации конфликта и защиты прав и благополучия людей, пострадавших от конфликта.

Южная Осетия / Цхинвальский регион - до 2008 г.¹

¹ В статье говорится о Южной Осетии / Цхинвальском регионе в том смысле, который закреплен в международно-правовых документах. Статья не предназначена для обсуждения точности терминов.

В июне 1992 года, вскоре после окончания вооруженного конфликта, соглашение, подписанное в Сочи, было, по существу, направлено на урегулирование грузино-осетинского конфликта. Согласно соглашению, Россия и Грузия договорились о прекращении огня; создали Смешанную контрольную комиссию (четырёхсторонний формат с участием России, Грузии, Северной и Южной Осетии и с дополнительным участием ОБСЕ) и объединенные миротворческие силы, которые следили за соглашением о прекращении огня; согласились с экономическим развитием Южной Осетии и сочли экономическую блокаду / санкции недопустимыми, что ухудшило бы свободное передвижение людей и гуманитарную ситуацию.² В дополнение к наблюдению за соглашением о прекращении огня, Смешанная контрольная комиссия была нацелена на содействие диалогу в урегулировании конфликта, работала над возвращением ВПЛ и выполняла функции реабилитации экономики и мониторинга прав.³ ОБСЕ, которая в 1992 году имела мандат фасилитации за процессом по урегулированию конфликта, также была вовлечена в этот процесс. Позже мандат ОБСЕ был расширен за счет включения дополнительных функций, а именно: наблюдение за ситуацией на местах и контакты с местным населением, а также мониторинг за действиями Смешанных миротворческих сил.⁴

До 2008 года присутствие Миссии ОБСЕ в Цхинвали не представляло угрозы. Несмотря на то, что международная миссия однозначно признала территориальную целостность Грузии, де-факто режимы не возражали против их представительства.⁵ Представительство ОБСЕ было своего рода гарантом мирной жизни в зоне конфликта. Заседания Смешанной комиссии с его участием проводились по четырем основным вопросам: урегулирование конфликтов, мир и безопасность, экономическое восстановление и возвращение беженцев. Миссия ОБСЕ в 1997 году также подписала меморандум с офисом Миссии Наблюдателей ООН по правам человека в Абхазии, где постоянно присутствовал офицер ОБСЕ. Таким образом, ОБСЕ осуществляла мониторинг правовой ситуации как в Южной Осетии, так и в Абхазии.⁶ Это сопровождалось тем, что процесс урегулирования конфликта и определения статуса Южной Осетии в составе Грузии был положительным в 1996-2000 гг.⁷ В то же время углубились торговые отношения между осетинами и грузинами, центром которого был рынок Эргнети. Это предоставило значительную возможность для свободного передвижения и общения между грузинами и осетинами. В 1999 году Европейская комиссия поддержала проекты реабилитации экономики, реализуемые Миссией ОБСЕ в Южной Осетии. На этом фоне Европейская комиссия стала членом Смешанной контрольной комиссии по экономической реабилитации.⁸ Реализуемые ОБСЕ проекты в значительной степени были направлены на практическое поощрение межэтнического сотрудничества. Следует отметить, что в последующие годы подобные проекты получали меньшую поддержку со стороны правительства Грузии.

² Сочинское соглашение 1992 г. 24 июня, доступно:

https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GE%20RU_920624_AgreemenOnPrinciplesOfSettlementGeorgianOssetianConflict.pdf

³ Georgia: Avoiding War in South Ossetia ICG Europe Report N°159, 26 November 2004, p. 4.

⁴ https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/74783_2.pdf

⁵ Silvia Stöber, The Failure of the OSCE Mission to Georgia – What Remains? OSCE Yearbook 2010, Baden-Baden 2011, pp. 203220.

⁶ https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/74783_2.pdf; pg. 51.

⁷ Абрамишвили, Коиава. 25 лет мирной политики, стр.17.

⁸ Georgia's South Ossetia Conflict: Make Haste Slowly Crisis Group Europe Report N°183, 7 June 2007, p. 20.

Переговорный процесс в Южной Осетии остановился после избрания Эдуарда Кокойты в 2001 году, поскольку его взгляды отличались от взглядов его предшественника Людвиг Чибирова. В то же время приход к власти Путина и оппозиционные волнения в Грузии оставили мало времени для продолжения мирного процесса.⁹ Однако более или менее стабильность и мир сохранялись в регионе. Это означало, что у местных жителей не было проблем с передвижением, торговые отношения развивались через рынок Эргнети, а Миссия наблюдателей ОБСЕ продолжала работать на местах, как если бы гуманитарная сторона грузино-осетинского конфликта была решена и большинство беженцев вернулось.¹⁰

Однако рынок в Эргнети как основной проводник контрабанды в Грузии и т.н. «черная дыра», стала проблемой государственной важности для нового правительства, пришедшего с революцией роз в 2003 году. Именно поэтому он был закрыт в 2004 году после операции по борьбе с контрабандой, что фактически положило конец мирной жизни. На фоне участвовавших спорадических вооруженных инцидентов, в декабре 2004 года Россия наложила вето на продление срока действия миссии ОБСЕ по наблюдению за границей, которая следила за северной границей Грузии. В результате 250 безоружных наблюдателей покинули северную границу Грузии.¹¹ После нейтрализации военной напряженности президент Саакашвили представил трехэтапный план урегулирования конфликта, который включал восстановление доверия путем укрепления человеческих связей, а также демилитаризацию и укрепление безопасности и, наконец, предоставление широкой автономии конфликтным регионам. Кроме того, при поддержке ОБСЕ и Европейского Союза было выделено 8 миллионов евро, для экономической реабилитации конфликтных регионов.¹² За этим последовали инициированные Санакоевым проекты восстановления экономики при поддержке / финансировании правительства Грузии.¹³ Параллельно с проектом экономического восстановления ОБСЕ-ЕС (который правительство Саакашвили хотело реализовать и завершить как можно скорее), Тбилиси предоставил Санакоеву дополнительные финансовые ресурсы для инфраструктурных проектов в селах Курта, района Большой и Малый Лиахви, что включало газификацию деревень, подведение инфраструктуры водоснабжения и восстановление школ.¹⁴ Таким образом, грузинское правительство стремилось увеличить лояльность по отношению к Тбилиси в Южной Осетии и сделать Грузию более желательной для них. В то же время, посредством т.н. «гуманитарного штурма», Тбилиси стремился завоевать доверие осетинского народа, оказывая экономическую и социальную помощь людям, проживающим в зоне конфликта, однако эти методы укрепления доверия оказались неэффективными на фоне политических и вооруженных / насильственных инцидентов того периода.¹⁵ Подобные инвестиционные проекты в Цхинвальском регионе рассматривались скорее как «пиар-стратегия», направленная на поддержку Санакоева. По мнению исследователей, с созданием

⁹ Абрамишвили, Коиава. стр. 17

¹⁰ Абрамишвили, Коиава. стр. 24

¹¹ Marietta S. König, Not Frozen but Red Hot: Conflict Resolution in Georgia Following the Change of Government IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2006, Baden-Baden 2007, pp. 85-96.

¹² GEORGIA'S SOUTH OSSETIA CONFLICT: MAKE HASTE SLOWLY, Europe Report N°183 – 7 June 2007

¹³ Там же, стр.5

¹⁴ Там же, стр.22

¹⁵ Информационная справка о «грузино-осетинском конфликте»:

<http://www.parliament.ge/uploads/other/18/18511.pdf>

альтернативного законного управления в Юго-Осетинской автономной области параллельно с режимом Кокойты, процесс восстановления доверия еще больше затруднился.¹⁶

Инициативы, представленные правительством Грузии на Батумской конференции 2005 года, так называемая «Дорожная карта», представляли собой комбинацию инициатив, выдвинутых президентом Саакашвили на ассамблее Совета Европы и Генеральной ассамблее ООН. Стратегический документ по урегулированию конфликта включал вопросы безопасности (демилитаризация, совместные полицейские операции); реабилитацию экономики (поддержка предпринимателей, железная дорога Гори-Цхинвали); укрепление доверия (реституция имущества жертвам конфликта, пенсии, стипендии для студентов); политическое урегулирование конфликта (совместно с Венецианской комиссией, определение статуса Южной Осетии).¹⁷ Мирные инициативы остались практически на бумаге, поскольку политические отношения между Грузией и Россией с 2006 года становились напряженными день ото дня и параллельно с инициативами увеличивались инциденты с применением насилия в зоне конфликта, что в итоге закончилось войной 2008 года. Если наблюдать за развитием событий, то пакеты мирных инициатив почти всегда были похожи и в конечном итоге были направлены на полное разрешение конфликта, однако не учитывалось то, что от восстановления доверия до политического урегулирования конфликта предстоял долгий и опасный путь.

Абхазия - до 2008 г.

В Абхазии, после 13-месячной кровопролитной войны, по инициативе ООН в 1993 году в Женеве начался мирный процесс. ООН и ее Верховный комиссар по делам беженцев, ОБСЕ и Россия были главными медиаторами в этом мирном процессе. Миссия ООН по наблюдению в Грузии (МООННГ) была утверждена решением Совета Безопасности в 1993 году.¹⁸ Помимо прекращения огня, для мониторинга за процессом выполнения соглашения, достигнутого в 1994 году в Москве, миссии было поручено поддерживать общую обстановку безопасности и мира.¹⁹ Также перед Советом Безопасности, Генеральным секретарем ООН, регулярно предоставлялись периодические отчеты по текущей ситуации в зоне конфликта.

В дополнение к общему мониторингу за соблюдением режима прекращения огня, Миссия ООН с 1996 года создала офис по правам человека, в чей мандат входила защита прав человека, получение информации от жертв, потерпевших и из других достоверных источников, а так же наблюдение за отдельными делами в таких областях, как справедливые судебные разбирательства, положение задержанных в местах содержания под стражей, случаи насильственных исчезновений, принудительный труд, произвольные выселения и нарушения прав собственности.²⁰ Офис по правам человека также следил за защитой СМИ и свободы слова в Абхазии и работал над повышением осведомленности о правах человека.

Офицерам по правам человека, несмотря на ограничения, все же удалось наблюдать за так называемыми судебными процессами, обстановкой в местах заключения. Несмотря на

¹⁶ Абрамишвили, Коиава. стр. 27

¹⁷ Информационная справка о «грузино-осетинском конфликте» стр. 18

¹⁸ UN SC RES 858, 1993.

¹⁹ S/RES/937 (1994), 21 July 1994

²⁰ SEE Secretary General's report, 2005, 19 OCTOBER 2005, S/2005/657, paras 24-30.

многочисленные запросы во время работы миссии ООН, абхазы не соглашались открыть офис по правам человека в Гали (офис действовал в Сухуми)²¹, однако офицеры периодически приезжали в Гали для наблюдения за ситуацией. Из отчетов Генерального секретаря ООН видно, что при поддержке ОБСЕ и других международных акторов, для защиты прав человека в Абхазии, были профинансированы многочисленные неправительственные организации, однако значительная часть финансирования по-прежнему поступала на проекты по восстановлению инфраструктуры и реабилитации экономики.²² Офис по правам человека также поддерживал проекты развития гражданского общества в Абхазии с целью восстановления доверия и образованию в области прав человека. Работа ООН в регионе основывалась на убеждении, что мониторинг прав человека может сыграть важную роль в предотвращении эскалации конфликта и восстановлении доверия.²³ Именно почему создание офиса по правам человека было значительным достижением для МООННГ. Однако успеху ООН был нанесен серьезный удар, когда в 2001 году в Сухуми перед штаб-квартирой МООННГ был убит местный юрист из офиса по правам человека.²⁴

Работа миссии ООН, в свою очередь, была частью женевского процесса, инициированного в 1997 году, в рамках которого функционировали три рабочие группы по вопросам безопасности, возвращения беженцев и социально-экономической реабилитации. ООН также поэтапно стремилась расширить участие своих агентств на местном уровне, среди них был представлен ЮНИСЕФ, который предоставил лекарства и медицинское оборудование абхазским больницам, а также предоставил бесплатные медицинские услуги и программу лечения туберкулеза. ПРООН в сотрудничестве с Миссией ООН работает над проектами реабилитации и экономического восстановления. Проекты развития ООН, чьи офисы были открыты в Сухуми и Гали, в основном были направлены на население Гали, Очамчир и Ткварчели.²⁵

Миссия наблюдателей ООН предпринимала шаги для улучшения условий жизни пострадавшего от конфликта населения посредством небольших проектов. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, так же с помощью небольших программ, оказало гуманитарную помощь, а также поддержало восстановление школ. Несмотря на то, что Миссия наблюдателей ООН не добилась ощутимых результатов в разрешении конфликта, при ее непосредственном участии и представительстве в регионе (УВКБ ООН, ДООН, ЮНИСЕФ, УКГВ, Всемирная продовольственная программа и т.д.) все же удавались управление постконфликтной ситуацией и наблюдения за правовым состоянием.²⁶

Следует отметить, что красной чертой участия ООН по-прежнему оставалась политика непризнания, что означало, что позиция ООН по защите территориальной целостности и

²¹ Secretary General's report, 2005, 19 OCTOBER 2005, S/2005/657, paras 24-30. See SC Resolution N 1554 (2004); S/RES/1615 (2005), 29 July 2005;

²² See Secretary General's reports, available at: https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/secretary-generalsreports/page/1?ctype=Georgia&cbtype=georgia#038;cbtype=georgia

²³ Axel Wohlgemuth, pg. 137.

²⁴ Там же.

²⁵ UN SC RES, 1615 (2005), 29 July, 2005.

²⁶ MacFarlane, Neil S, "The Role of the UN". In: "A Question of Sovereignty: The Georgia-Abkhazia Peace Process", issue editor Jonathan Cohen, 1999, p. 38. Susan Stewart, Role of UN in Georgian-Abkhazian Conflict, journal on ethnopolitics and minority issues in Europe (2003), pg. 3

суверенитета Грузии осталась неизменной, что повторялось во всех резолюциях того времени и отчетах Генерального секретаря. Именно такая политика привела к неравномерному распределению гуманитарных и экономических проектов восстановления в Абхазии, при том, что большая часть помощи была сосредоточена в Гали, Ткварчели, а также в Сухуми и верхнем Кодорском ущелье.²⁷ Желание де-факто режима Абхазии получить международную помощь без, так называемого «зеленого света» из Тбилиси, противоречило политике международных организаций.

Одно из важных достижений в этом отношении было создание, под эгидой ООН, т.н. Координационной комиссии в 1997 г. между абхазо-грузинской стороной. Это была серьезная попытка институционализировать мирный процесс. Комиссия под председательством Зураба Лакербая была направлена на решение небольших гуманитарных вопросов между Тбилиси и Сухуми.²⁸ ООН профинансировала около 2 миллионов долларов на гуманитарные проекты и проекты развития в этой области, однако на фоне партизанской войны в Гали в 1998 году комиссия перестала работать и окончательно закрылась в 2001 году.²⁹ Военная напряженность даже накалилась до такой степени, что 8 октября 2000 года вертолет наблюдателей миссии ООН был сбит неустановленными лицами ракетой класса "воздух-земля", в результате чего погибли девять наблюдателей.

Неустойчивый мирный процесс и переговоры, практически в постоянном режиме, продолжались, однако мирная обстановка часто нарушалась спорадическими вооруженными столкновениями. В 2003 году новое правительство, пришедшее с "Революцией роз", начало работу по разрешению конфликтов с помощью позитивных процессов, однако в конечном итоге этот процесс также стал жертвой отсутствия координации.³⁰ Значительным достижением стало возобновление Координационной комиссии, деятельность которой была приостановлена в 2001 году и финансируемый ЕС проект социально-экономической реабилитации стоимостью 4 миллиона евро, начатый Миссией ООН на местах. Однако нескоординированный и противоречивый мирный процесс в конечном итоге подорвал доверие. И без того хрупкий процесс восстановления и созданные гуманитарные и экономические проекты оказались безрезультатными и неэффективными. 2006-2008 годы ознаменовались политической напряженностью и мирными инициативами. Было очевидно, что грузинские власти пытались как можно скорее разрешить многолетние конфликты, а непоследовательные подходы ставили под сомнение весь мирный процесс. Очевидно, что на этом фоне инициативы по улучшению гуманитарной или правовой ситуации вообще не стояли на повестке дня, поскольку в центре внимания переговоров находилось полное урегулирование конфликта.

Война в августе 2008 года затронула и Абхазию не только в плане военного противостояния, но и в политическом плане. Россия открыто поддержала независимость Южной Осетии и Абхазии, подписала с ними соглашения о «дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи» и стала их так называемым «стратегическим партнером». Кроме того, с 2008 года приостановлены мониторинговые миссии ООН и ОБСЕ в обоих конфликтных регионах в соответствии с

²⁷ See Secretary General's reports at: https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/secretary-generalsreports/?ctype=Georgia&cbtype=georgia

²⁸ Абрамишвили, Коиава. стр. 20

²⁹ Susan Stewart, pg. 16.

³⁰ Абрамишвили, Коиава. стр. 28-30

российскими вето в Совете Безопасности ООН и на Конференции ОБСЕ. Это фактически привело к прекращению международного представительства в конфликтных регионах, потому что нынешняя Миссия наблюдателей ЕС (МНЕС) неприемлема ни для де-факто режимов, ни для России.

Интересно, что Сьюзен Стюарт дала оценку миссии ООН в Абхазии, которая, как уже говорилось выше, основывалась на принципах непоколебимого признания территориальной целостности и суверенитета Грузии.³¹ Стюарт именно это связывает с недоверием абхазов к ООН, как независимому медиатору в процессе урегулирования конфликта. Она говорит, что участие ООН было бы более эффективным, если бы оно не было в основном сосредоточено на урегулировании конфликта, а было направлено на налаживание прочного сотрудничества для решения повседневных вопросов, с точки зрения прав человека и гуманитарной перспективы. В условиях, когда абхазы не могут отказаться от добытой кровью так называемой «политической независимости», а для грузин политическая и территориальная неприкосновенность является ключевым вопросом, прекращение процесса на этапе политического урегулирования конфликта - серьезная стратегическая ошибка со стороны международных посредников и сторон, участвующих в переговорах.³² Приоритизация решения политического вопроса сама по себе повредила процессу решения важных повседневных проблем и улучшению правовой ситуации. Хотя Миссия ООН прилагала усилия по мониторингу прав и гуманитарной ситуации в рамках своей миссии, меры, принятые ООН и ее агентствами, были сосредоточены в основном на районах, населенных этническими грузинами, что не было воспринято абхазской стороной положительно.

С 2008 года по настоящее время - непризнание, оккупация и попытки восстановить доверие

После войны 2008 года нарратив мирного процесса полностью изменился и сместился в сторону политики непризнания, что было вызвано признанием Россией независимости де-факто режимов и началу «стратегического партнерства» с ними. Очевидно, это вызвало опасения в центральном правительстве Грузии, что это перерастет в широкомасштабное признание, и правительство начало активно работать с международными партнерами, чтобы избежать такого исхода.

Это было частью политики непризнания, когда 30 октября 2008 г. парламент Грузии принял закон «Об оккупированных территориях», который установил новый правовой режим на оккупированных территориях. Закон объявил чрезвычайное положение в Абхазской Автономной Республике и Цхинвальском регионе на юридическом уровне, что означает, что свободное передвижение, экономическая деятельность и любые операции с недвижимостью ограничены в этих областях. Иностранцы граждане могут въезжать на оккупированные территории только с территории, контролируемой Грузией. Установленные законом запреты не распространяются на случаи, когда деятельность служит цели восстановления доверия или гуманитарным целям среди пострадавшего от войны населения, интересам грузинского государства, мирному урегулированию конфликта и деоккупации.

³¹ Susan Stewart, pg. 14.

³² Jonathan Cohen's Introduction in Accord, A question of Sovereignty, The Georgia-Abkhazia Peace Process, Conciliation Resources, 1999. pg. 12.

Миссии ООН и ОБСЕ по поддержанию мира и наблюдению были заменены Миссией наблюдателей ЕС, которая была частью соглашения из шести пунктов, достигнутого в 2008 году. Авторизация миротворческой миссии Европейского Союза была единственным решением, потому что вето России на этом политическом поле не действует. Однако из-за отсутствия согласия де-факто режимов МНЕС (Миссия наблюдателей Европейского Союза в Грузии) не может проводить мониторинг на месте, и контролирует только так называемый «приграничный регион». Гражданская невооруженная миссия МНЕС действует с фасилитированным мандатом на превенцию вооруженного конфликта и обеспечение безопасного проживания населения вдоль административной границы как в Абхазии, так и в Южной Осетии. Мандат МНЕС также включает восстановление доверия между сторонами конфликта, мониторинг прав человека, гуманитарного права, а также нарушений свободы передвижения.³³ Несмотря на распространение мандата на правовые и гуманитарные вопросы, миссия не может заменить миссии ООН и ОБСЕ, действовавших в предыдущие годы, так как не имеет возможности мониторинга ситуации на местах.

Параллельно с МНЕС, в 2008 году были начаты Женевские мирные переговоры под сопредседательством ОБСЕ, ООН и ЕС, с участием представителей де-факто режимов Абхазии и Южной Осетии. Помимо политических вопросов во время переговоров, одна из рабочих групп также занимается вопросами возвращения беженцев и нарушений прав человека, хотя зачастую раунды переговоров срываются из-за политизации юридических вопросов.³⁴ Самым большим успехом Женевских переговоров стало создание, во время 4-го раунда, Механизма предотвращения инцидентов и реагирования на них (IPRM), который предоставил возможность анализировать повседневные инциденты и реагировать на них. На фоне увеличения количества похищений людей и незаконных задержаний, а также количества нарушений закона, этому механизму придается большее значение, однако и этот механизм не является политически нейтральным и часто замораживается на месяцы именно из-за сложной политической ситуации.³⁵

Помимо форматов мирных переговоров и создания миссии наблюдателей ЕС, после августовской войны был выдвинут целый ряд инициатив и предложений, направленных на восстановление доверия и укрепление контактов между разделенными обществами. Политика восстановления доверия и примирения между народами Грузии развивалась вслед за политикой деокупации и непризнания.

В частности, в 2010 году были утверждены «стратегия взаимодействия» и соответствующий план действий, что практически соответствовало новой политике, объявленной ЕС в отношении оккупированных территорий - «политике непризнания и взаимодействия».³⁶ «Стратегия взаимодействия» и план действий имели четыре основных направления³⁷: 1) гуманитарная помощь и сотрудничество при стихийных бедствиях; 2) восстановление контактов между физически разобщенными людьми, защита прав человека в зоне конфликта; 3) повышение доступности услуг здравоохранения и образования для абхазского и

³³ COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP of September 2008 on the EUMM in Georgia, Article 2 and 3.

³⁴ Абрамишвили, Коиава. стр. 3

³⁵ Впервые за 11 месяцев: о чем шла речь на встрече в Эргнети:
<https://sputnik-georgia.com/politics/20200731/249113266/ergnetis-Sexvedra.html>

³⁶ Sabine Fischer, The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia, Brussels, 2010

³⁷ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2260235?publication=0>

осетинского населения; 4) развитие торгово-экономических проектов - появление стимулов для совместного производства, а также инфраструктурных проектов на оккупированных территориях. Для реализации этих четырех направлений в «плане действий по взаимодействию» было разработано семь инструментов, в том числе **механизм координации нейтрального статуса**, который облегчил общение и координацию между абхазской, осетинской и грузинской сторонами и разработал взаимовыгодные проекты, **нейтральные удостоверения личности и проездные документы** для облегчения доступа к социальным услугам и свободы передвижения, **целевой фонд** - через фонд гранты выдавались организациям, реализующим проекты в Абхазии и Цхинвальском регионе, а также для организаций, реализующих проекты между разделительными линиями, **совместный инвестиционный фонд**, через которые должны были финансироваться совместные проекты и продвигаться бизнес. В рамках стратегии также создали агентство сотрудничества, финансовое учреждение и интегрированную социально-экономическую зону.

Для защиты прав человека, план действий по взаимодействию был направлен на поощрение мониторинга прав человека в пострадавших от войны районах, в заранее согласованном формате, по приглашению международных правозащитных организаций и межправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека. А также содействие образовательной деятельности и поддержка групп, работающих в области социального права и прав собственности в зонах конфликта.

Следует отметить, что «стратегия взаимодействия и план действий» - это первый документ, созданный в ходе мирного процесса, который в нейтральной терминологии, лишенный политики, направлен на регулирование отношений с конфликтными регионами, где отправной точкой является благополучие людей, живущих там, улучшение их правового статуса. Однако после полномасштабного вооруженного конфликта такие инициативы, наряду с опозданием, оказались совершенно бесполезными и неинтересными для де-факто режимов. В условиях признания независимости Россией, они перешли к совершенно новому пониманию перспективы своего политического статуса и политического будущего, из которого повернуть вспять процесс стало невозможно. Именно поэтому большинство инициатив, предусмотренных в «стратегии взаимодействия и плане действий», не были реализованы, хотя «Государственная программа реферального обслуживания» в области здравоохранения была запущена и действует до сих пор.³⁸

Таким образом, правовая и гуманитарная ситуация за последние годы не улучшилась, а наоборот, ухудшилась из-за т.н. процесса «бордеризации». Механизм IPRM не может реагировать на сложную ситуацию, Женевские переговоры также переживают все большую стагнацию, у Наблюдательной миссии Евросоюза даже нет рычагов, чтобы остановить существующий гуманитарный кризис.

На этом фоне в 2018 году возникла еще одна новая мирная инициатива – «шаг к лучшему будущему». Эта инициатива, с одной стороны, направлена на развитие возможностей получения образования для жителей Абхазии и Цхинвальского региона, а также содействие торговле по разделительным линиям. Также были внесены некоторые законодательные изменения для реализации инициатив.³⁹

³⁸ Абрамишвили, Коиава. стр. 40

³⁹ https://www.smr.gov.ge/uploads/prev/_98abe556.pdf

С точки зрения развития возможностей обучения мирная инициатива преследует несколько политических целей: обеспечение образования на родном языке; защита и развитие абхазского языка; развитие и упрощение возможностей включения в систему образования; содействие зачислению и непрерывному обучению в высших учебных заведениях Грузии, доступ к качественному образованию; создавать / поддерживать соответствующие механизмы и процедуры для включения в международные образовательные программы и дальнейшего обучения за рубежом; содействие профессиональному образованию и обучению; содействие научной деятельности. Для жителей на оккупированных территориях, в плане торговли, мирная инициатива предлагает обустройство особого экономического сервиса, льготный налоговый режим, перемещение товаров по разделительной линии, правила маркировки, выход на внутренний и внешний рынки, также регистрация предпринимателя через личный номер в упрощенном порядке.

Эффективность инициатив будет оцениваться только при наличии данных о том, сколько людей из Абхазии и Цхинвальского региона воспользуются этими возможностями. Кроме того, некоторые пункты мирных инициатив напрямую связаны с прямым диалогом со сторонами в конфликте и достижением политического соглашения, например, о доступе к образованию на родном языке.

С другой стороны, эти инициативы также направлены на углубление межэтнического сотрудничества и укрепление контактов. В этом смысле трудно оценить эти программы успешно, если только этническое грузинское население извлекает из них пользу и заинтересовано в них. Также важно отметить, что инициатива не будет иметь последствий, если она не будет согласована и не будет передана другой стороне и не будет основана на потребностях и мнениях другой стороны. Это также даст определенную легитимность местным абхазам и осетинам воспользоваться этими предложениями. Вот почему важно, популяризировать и адвокатируют инициативы среди местного населения, чтобы они не превратились в просто письменное предложение.

Для заключения

Таким образом, наблюдение за «мирной политикой Грузии» и за участием международных механизмов в процессе урегулирования конфликта показывает, что главной заботой в этом процессе всегда было всеобъемлющее и полномасштабное разрешение конфликтов. Это значило восстановление территориальной целостности, вопросы государственного устройства и в этом процессе определение статуса Абхазии и Южной Осетии / Цхинвальского региона, прекращение огня и возвращение беженцев. Создание механизмов защиты прав человека и гуманитарной защиты было лишь небольшой, второстепенной частью процесса, поэтому сегодня нет таких институционализированных рычагов, а те форматы, которые существуют настолько слабы, что рушатся перед лицом любых политических осложнений и напряженности.

Мирный процесс на территории Абхазии и Южной Осетии шел параллельно после окончания вооруженных конфликтов 1992-93 годов. Эти процессы, наряду с рядом неудач имели и небольшие успехи, особенно в виде присутствия на местах международных миссий и наличия рычагов мониторинга. В этом отношении, авторизированная Советом

Безопасности ООН, наблюдательная миссия (МООННГ) в Абхазии и Миссии ОБСЕ в Цхинвальском регионе были механизмами для поддержания мира, а также для предотвращения систематических, грубых нарушений прав человека. Однако, в конце концов, ни присутствие этих миссий на местах, ни почти постоянный процесс переговоров не привели к созданию эффективных механизмов мониторинга, что можно объяснить нестабильными внутривнутриполитическими процессами и колебаниями, а также активной интервенцией и интересами Российской Федерации в этом процессе, а также ошибками, допущенными в переговорном процессе между сторонами. Война августа 2008 года стала переломным моментом, что перевело мирный процесс на совершенно другие рамки и логику.

До и после войны 2008 года нарративы, связанные с конфликтом, радикально изменились, изменилась и реальность. Если до 2008 года мирные инициативы были направлены только на полномасштабное разрешение и урегулирование конфликта, то послевоенные мирные инициативы направлены на углубление контактов между народами, укрепление сотрудничества, предоставление льготы и создание новых возможностей для населения, живущего в условиях оккупации. Однако есть ощущение, что этот процесс нужно было увидеть и понять с самого начала, и именно риторика и механизмы защиты прав человека и гуманитарной поддержки должны были быть ведущими. Это создало бы большее доверие между сторонами и более стабильную среду для решения политических вопросов. Несмотря на то, что после августовской войны в «мирной политике Грузии» возникло гуманитарное измерение, основанное на принципах укрепления доверия, социальной поддержки и защиты прав, положение в этом плане существенно не изменилось. В условиях высокой политизации, даже существующие механизмы в виде встреч IPRM и международных переговоров в Женеве, не могут улучшить правовую ситуацию в зоне конфликта и превенцию часто возникающих гуманитарных кризисов.

Проблема также в том, что недавние мирные инициативы не решают существующие гуманитарные и правовые проблемы, и остается ощущение, что они направлены в большей степени на восстановление доверия между народами и укрепление сотрудничества. На наш взгляд, это требует неполитизированного, нейтрального по статусу формата координации, который будет работать только с проблемами прав человека и гуманитарными кризисами. Инициативы и участие со стороны международных акторов в этом отношении имеют решающее значение. Понятно, что отсутствие независимых механизмов мониторинга на оккупированных территориях, с правовой точки зрения, особенно отразилось с 2008 года. В то же время центральному правительству важно пересмотреть важность защиты прав на оккупированных территориях и разрешить введение там независимых механизмов мониторинга в качестве сильного аспекта мирной политики, а также усилить адвокати́рование этого вопроса в ходе двусторонних переговоров. Отсутствие такой готовности стала очевидной еще в 2017 году, когда был опубликован отчет Хаммерберга, тогда из-за опасений непризнания властями Грузии он не стал официальным документом Евросоюза.⁴⁰ Поэтому интересно, как грузинское правительство видит политику в области прав человека на оккупированных территориях, направлена ли эта политика только на защиту прав проживающих там этнических грузин или это означает улучшение правовой ситуации в целом – то есть сложная правовая ситуация в тюрьмах Цхинвальского региона и Абхазии одинаково ли важна для правительства Грузии?!

⁴⁰ <http://politics.ge/2017/10/02/adamianis-uflebebi-afxazetsi-angarisi-romelzec-aravin-saubrobs/>

Также важно иметь критическое понимание старого опыта, в том числе со стороны международных миссий и вовлеченных акторов. Работа по защите прав и разрешению гуманитарных кризисов в конфликтных ситуациях может быть основана на идее признания и защиты интересов политически нейтральных и всех пострадавших в результате конфликта сторон. Такое признание социальных и гуманитарных интересов и прав человека, в области защиты и поддержки дает больше взаимосвязанности, общности и возникают интересы и потенциал для преодоления нестабильности.

В то же время важно, чтобы акторы, вовлеченные в трансформацию конфликта с грузинской стороны учитывали недовольство, беспокойство и разочарование политической элиты и общественности в конфликтных регионах в период после признания Россией, что может в будущем вдохновить на совершенно новые взгляды на интересы и отношения. Такие сигналы уже слышны от политических классов Абхазии, и существенно слабее из Цхинвальского региона. За этими изменениями необходимо внимательно следить в местном политическом и социальном поле и принимать адекватные дипломатические и политические шаги, однако доминирование дискурса непризнания не позволяет должным образом увидеть эти импульсы, и, по нашим наблюдениям, они все еще остаются хрупкими.