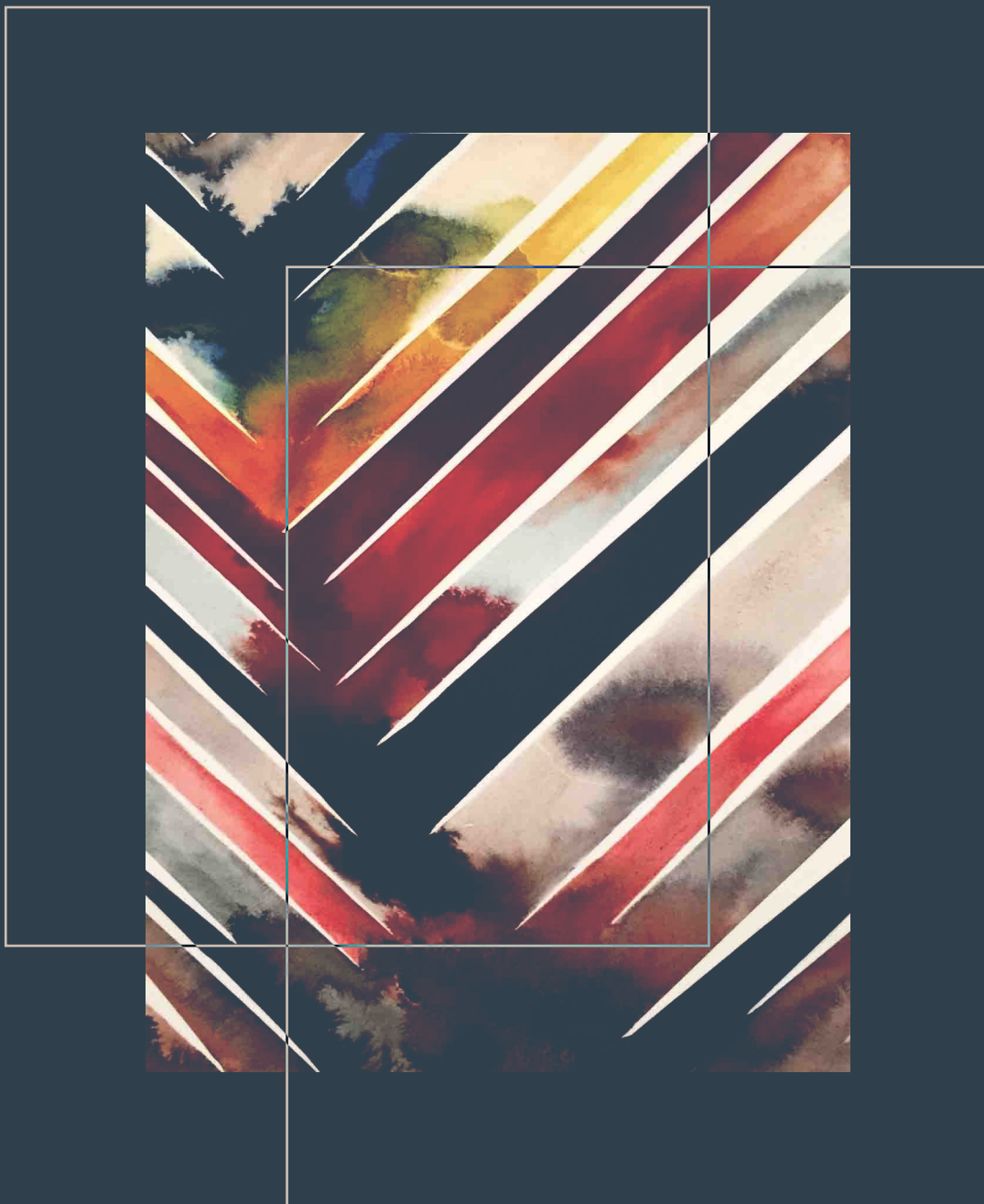


# МИРНАЯ ПОЛИТИКА

В ПОИСКАХ НОВЫХ ПОДХОДОВ И ПЕРСПЕКТИВ



SOCIAL  
JUSTICE  
CENTER

## Мирная политика - в поисках новых подходов и перспектив

Центр социальной справедливости

Тбилиси, 2021 г

Документ подготовлен в рамках проекта, поддержанного тбилисским офисом фонда имени Генриха Бёлля - «Позитивная трансформация Мирной политики посредством исследований и адвокати́рования». Мнения, выраженные в этом обзоре, принадлежат автору и не обязательно отражают точку зрения тбилисского офиса фонда имени Генриха Бёлля.

**Автор:** Теона Пиранишвили  
**Руководитель:** Тамта Микеладзе  
**Редактор:** Медея Имерлишвили  
**Английский перевод:** Нино Каранадзе  
**Русский перевод:** Роланд Раики  
**Дизайн:** Саломе Лацабидзе

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

© Центр социальной справедливости

Адрес: И. Абашидзе 126, Тбилиси, Грузия  
Тел.: +995 032 2 23 37 06

<https://socialjustice.org.ge/>

[info@socialjustice.org.ge](mailto:info@socialjustice.org.ge)

<https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge>

Миростроительство требует устойчивой и последовательной политики, которая основана на критической оценке имеющегося опыта и истории, а также политического консенсуса в отношении новых подходов и стратегий мирной политики. Интерес к идее и политике миростроительства в Грузии снижается, и эти вопросы слабо выражены в политической повестке дня.<sup>1</sup> Мирная политика центрального правительства основана на «стратегии взаимодействия», разработанной еще в 2010 году, которая больше не может реагировать на меняющуюся политическую реальность, существующую в регионе. Несмотря на то, что в последние годы активизировался правозащитный и гуманитарный дискурс, который также основан на идеях усиления вовлеченности (среди них следует положительно оценить разработку программы «Шаг к лучшему будущему» в 2018 г.), он не привел к существенному улучшению мирной политики и ситуации. Социальное и правовое положение людей и гуманитарные кризисы, проживающих в конфликтных регионах и вокруг них, с годами только ухудшаются.

Следует положительно оценить тот факт, что в 2021 году правительство Грузии начало процесс пересмотра политики взаимодействия и деокупации. Однако работа в документах над новыми/обновленными стратегиями еще не завершена, и их результаты не могут быть оценены. Более того, общественным организациям до сих пор не предоставлен документ с оценкой реализации «стратегии взаимодействия» прошлых лет и проект видения правительства по изменениям, запланированным в этом документе.

Цель представленного документа – предложить несколько альтернативных видений и идей в процессе разработки государством новой стратегии, которая, на наш взгляд, должна стать частью обновленной стратегии взаимодействия.

«Центр социальной справедливости» в процессе оценки текущей ситуации и разработки видения опирался как на существующие программные документы и исследования, так и на недавние наблюдения и оценки организации в отношении правовой и социальной ситуации в конфликтных регионах и вокруг них. Мы получили консультации по этому документу от наших предварительно отобранных экспертов<sup>2</sup>, и он был рассмотрен и одобрен ими прежде чем был передан в государственные органы. «Центр социальной справедливости» благодарит их за то, что они поделились своим опытом и знаниями

---

<sup>1</sup> Мнимая грузинская политика примирения и укрепления доверия. См. интервью с экспертами: <https://socialjustice.org.ge/ka/products/sherigebisa-da-ndobis-aghdgenis-mochvenebiti-kartuli-politika>; См. также Конфликтные регионы и права человека в предвыборном видении партий - 2020, <https://socialjustice.org.ge/ka/products/konfliktis-regionebi-da-adamianis-uflebebi-partiebis-tsinasaarchevno-khedvebshi-2020>

<sup>2</sup> Паата Закареишвили - конфликтолог, бывший госминистр по вопросам примирения и гражданского равноправия; Натиа Чанкветадзе – исследователь мира и конфликтов; Малхаз Салдадзе - политолог; Михаил Мирзиашвили - председатель Центра развития и демократии.

## Оценка политики и текущей ситуации

Мирная политика Грузии претерпела радикальные изменения в связи с продолжающимися политическими факторами в стране и августовской войной 2008 года. Динамика мирной политики перед августовской войной давала мало надежды на восстановление грузино-абхазских и грузино-осетинских отношений, однако грузинская политика каждый раз была настолько непоследовательной, что и эти обнадеживающие возможности часто оборачивались упущенной возможностью разрешения конфликта.<sup>3</sup>

После августовской войны 2008 года мирная политика приобрела исключительно международное измерение и утратила измерение продолжающихся этнополитических конфликтов внутри страны. После признания независимости Абхазии и Южной Осетии, Российской Федерацией и рядом других стран, Мирная политика Грузии резко основывалась на представлениях о непризнании, что с одной стороны, как бы игнорировала исторический опыт конфликтов внутри страны, а с другой стороны, не признавала политической значимости прямого диалога, укрепления доверия и политику взаимодействия с конфликтными регионами, непосредственно с их де-факто управлением, исходя из этого опыта. В процессе взаимодействия и укрепления доверия грузинская сторона, как правило, рассматривает диалог с «абхазско-осетинской общественностью», и она как бы разделена на легитимную и нелегитимную части, что означает полное непризнание и игнорирование де-факто власти, с которого грузинская сторона не видит ресурс для диалога.

Это сопровождалось принятием Закона об оккупированных территориях, направленного на изоляцию конфликтных регионов от остального мира в соответствии с политикой непризнания. Любое сотрудничество с ними без разрешения грузинских властей (за исключением случаев, когда это служит государственным интересам, мирному урегулированию конфликта, деоккупации, восстановлению доверия между пострадавшим от войны населением или гуманитарным целям и на это выдано специальное разрешение) стало вопросом политической и юридической ответственности. Закон направлен на легальное закрепление оккупированных регионов к Грузии и предусматривает ряд ограничений прав.<sup>4</sup> Его конечной целью является то, что Грузия должна стать единственной возможностью для людей, проживающих на оккупированных территориях, устанавливать международные контакты и сотрудничество, в том числе, что касается передвижения и экономической деятельности. Несмотря на то, что закон претерпел несколько этапов исправлений, включая критику Венецианской комиссией его «карательного» характера, тем самым смягчив ограничения и расширив список исключений<sup>5</sup>, он по-прежнему привлекает к ответственности за ряд действий по установлению коммуникации и взаимодействия с де-факто регионами в обход правительства Грузии. Среди них предусмотрена уголовная ответственность за въезд на оккупированные территории из мест, не определенных законом. Незаконными также объявляются ряд видов экономической деятельности на оккупированных территориях и аннулируются любые сделки, связанные с владением недвижимостью. Венецианская комиссия приветствовала законодательные изменения, внесенные в 2010 и 2011 годах, в том числе то, что была исключена уголовная ответственность

---

<sup>3</sup> И. Абрамишвили, Р. Коиава, 25 лет Мирной политики в Грузии, 2018 г.; П. Закареишвили, Видение – Конфликты в Грузии, 2021, стр. 166-170.

<sup>4</sup> Т. Пиранишвили, Оценка закона об оккупированных территориях с правовой и гуманитарной перспективы, EMC, 2020. с. 3.

<sup>5</sup> Bogdan AURESCU, COMMENTS ON THE LAW ON OCCUPIED TERRITORIES OF GEORGIA, Opinino no. 516/2009, Strasbourg, 4 March 2009, para 3.

за въезд на оккупированные территории из запрещенных направлений, если он предназначался для оказания экстренной гуманитарной помощи, а также для лиц, имеющих нейтральный документ или являющихся жертва трафика. Исключена ответственность за осуществление экономической деятельности на основании экстренной гуманитарной помощи. Следует также отметить, что помимо Закона об оккупированных территориях барьеры для экономического сотрудничества создает ряд других норм, установленных законодательством Грузии<sup>6</sup>, которые, как показала практика, ограничивают экономическое сотрудничество между сторонами конфликта, даже если оно направлено на восстановление доверия или других предусмотренным законом исключений. К таким ограничениям относятся, например, различные технические требования, установленные законодательством Грузии для деятельности, требующей лицензирования или иного разрешения со стороны государства.

Следует отметить, что, несмотря на политику видения конфликтов только в международной перспективе, Грузия не разработала стратегию политики деоккупации и деаннексии. Отсутствие согласованного, консенсуалистского видения и политики в этом направлении часто приводит к поляризации и политическим спекуляциям.

Несмотря на то, что правительство проводило политику непризнания конфликтных регионов и соответствующий правовой режим, в 2010 году правительство также разработало государственную стратегию «Взаимодействие через сотрудничество» и соответствующий план действий. Это была важная новость в мирной политике Грузии, в которой после тяжелого опыта 2008 года правительство исключило возможность разрешения конфликта военными средствами, и стратегия взаимодействия была ориентирована на человеческом измерении. Политика взаимодействия с оккупированными территориями включает следующие направления<sup>7</sup>: 1) Гуманитарная помощь и сотрудничество в случае стихийных бедствий; 2) Восстановление контактов между физически разделенными людьми, защита прав человека в зоне конфликта; 3) Расширение доступа к услугам здравоохранения и образования для абхазского и осетинского населения; 4) Развитие экономических и торговых проектов - стимулирование совместных производств, а также инфраструктурных проектов на оккупированных территориях. Для реализации этих четырех направлений План действий по взаимодействию определил семь инструментов, в том числе - механизм координации нейтрального статуса, который способствовал общению и координации между абхазской, осетинской и грузинской сторонами, а также разработал взаимовыгодные проекты; нейтральные удостоверения личности и проездные документы, для облегчения доступа к социальным услугам и свободы передвижения; доверительный фонд для предоставления грантов в Абхазии и Цхинвальском регионе, а также для организаций, реализующих проекты между разделительными линиями; фонд совместного предприятия, через который должны были финансироваться совместные проекты и поощряться деловая активность. Стратегия также предусматривала создание агентства по сотрудничеству, финансового учреждения и интегрированной социально-экономической зоны.

В стратегии взаимодействия указано, что это обновляемый документ и предусматривает пересмотр каждые 6 месяцев на рабочем уровне и каждые 3 года на стратегическом уровне.

---

<sup>6</sup> М. Мирзиашвили, Продвижение преимуществ ассоциации и безвизового режима для жителей Абхазии и Цхинвали/Южной Осетии, Региональный центр стратегических исследований, 2016, стр.6.

<sup>7</sup> Постановление Правительства Грузии №88 5, 3 июля 2010 г., г. Тбилиси. Об утверждении плана действий стратегии взаимодействия.

Однако по прошествии 11 лет после его принятия в документ не вносились прямые изменения, и, таким образом, очевидно, что он не отвечает серьезным правовым, гуманитарным и социальным вызовам, возникшим в конфликтных регионах и близлежащих селах.

Примечательно, что принципиальных изменений в политику взаимодействия с 2012 г. также не вносилось. Новая политическая команда, с одной стороны, проводила политику «не раздражения» России, с другой стороны, на политическом языке возросла важность примирения и укрепления доверия, что особенно связано с назначением на должность государственного министра конфликтолога и политолога Пааты Закареишвили. Изменения и подходы, имевшие место во время его пребывания на посту государственного министра, сегодня уже не сохраняются, а политика взаимодействия не вышла на новый этап развития, что указывает на нестабильность мирной политики и ее зависимость от отдельных лиц, а не институтов. Сегодня не наблюдается существенного прогресса ни по одному из возможных индикаторов трансформации конфликта: 1. Не созданы устойчивые форматы политического диалога и общения с де-факто правителями; 2. Не установлены форматы и процессы регулярного сотрудничества независимых акторов (например, Народного защитника); 3. Представительство и работа международных организаций в конфликтных регионах не увеличились (вовлеченность международных организаций может возрастать в определенные периоды времени, но это не является устойчивым и системным); 4. Режим передвижения с конфликтными регионами не улучшился; 5. Не повысилась безопасность людей и семей, затронутых конфликтом; 6. Не разрешились, а усугубились гуманитарные кризисы против этнических грузин, проживающих в конфликтных регионах.

Серьезный и системный опыт нарушений прав человека в целом, сложная социально-экономическая ситуация в конфликтных регионах, а также на разделительных линиях, чувствительная «бордеризация» и проблемы безопасности<sup>8</sup>, ясно указывают, что правительство должно своевременно пересмотреть и критически переосмыслить мирную политику и разработать новое видение трансформации конфликта. Вместе с этим, имея более чем 30-летний опыт участия в конфликте, важно, чтобы правительство учитывало меняющиеся политические и социальные контексты в Абхазии и Южной Осетии и адаптировало свою мирную стратегию к этим новым данным.

Следует отметить, что в этой реальности отсутствует устойчивый мирный формат и механизм, который позволял бы вести прямой диалог со сторонами конфликта по ряду правовых и политических вопросов. Формат Женевских международных переговоров и механизм МПРИ не служат функцией мирного диалога, несмотря на их важность. Эти механизмы, помимо инклюзивности, еще и статусно-нейтральны, хотя их функционирование часто тормозится из-за высокой политизации.<sup>9</sup> Кроме того, эти механизмы были созданы на основе соглашения о прекращении огня и не имеют формата мирных переговоров, на которых

---

<sup>8</sup> За колючей проволокой: нарушения прав человека в Грузии, связанные с «бордеризацией», Amnesty International, 2019 г.; Один год пандемии в Абхазии и Южной Осетии/Цхинвальском регионе, Институт исследований демократии, 2021 г. Ситуация с правами человека в Абхазии и Южной Осетии/Цхинвальском оккупированном регионе и на демаркационных линиях, Правозащитный центр, 2020 г.

<sup>9</sup> Nona Mikheilidze, The Geneva Talks over Georgia's Territorial Conflicts: Achievements and Challenges, DOCUMENTI IAI 10 | 25 – November 2010: <https://www.files.ethz.ch/isn/124968/iai1025.pdf>

непосредственно обсуждались бы общие мирные пути и возможности между сторонами конфликта.

В условиях, когда позиции и взгляды местных политических акторов на международную политику резко конфликтны и поляризованы, те политико-дипломатические ресурсы, которые использовались для разрешения внутренних конфликтов в последние годы (даже при участии президента ЕС Шарля Мишеля), можно было бы использовать гораздо эффективнее и в интересах государственных конфликтов. Именно поэтому важно учитывать подходы к политическому диалогу и консенсусу в процессе обновления стратегии взаимодействия с самого начала. Процесс согласования новой стратегии имеет свое значение в этом политическом поле и важно уделить ему должное внимание.

Особое значение для инклюзивности процесса следует придавать работе со СМИ, которые являются частью существующей поляризованной политической среды и часто ее воспроизводят.

### **Обзор новых видений, которые важно учитывать при изменении стратегии**

В этом подразделе представлены видения и идеи, которые, по нашему мнению, должны быть отражены в новом документе стратегии. Эти видения представлены кратко, без полного обоснования, и их цель состоит скорее в первичной идентификации новых проблем и вызовов. Ясно, мы понимаем, что наш доступ к информации и данным ограничен в контексте политики взаимодействия, и, возможно, это делает наши взгляды и аргументы в некоторых случаях несовершенными. После ознакомления с проектом обновленного документа стратегии Центр социальной справедливости представит более нюансированные комментарии и видения.

Конфликты в Грузии связаны с критическими вопросами ценностей, идентичностей, границ, травм и политики и не могут быть решены простыми формулами и логикой государственного устройства или территориального распределения. Об этом свидетельствует многолетняя история и опыт предложений и переговоров. На протяжении многих лет позиции сторон конфликта основывались на двух радикально различных «национальных проектах». Для Грузии этот национальный проект заключался в восстановлении ее территориальной целостности и суверенитета, а для конфликтных регионов - обретение независимости.<sup>10</sup> Нейтрализация и сближение этих радикально антагонистических позиций не происходило ни на одном этапе конфликтного опыта, более того, они все больше отдалялись друг от друга.

#### **1. Наряду с международным конфликтом, необходимо усилить парадигму локальных конфликтов и необходимость в ее операционализации.**

Абхазия и Южная Осетия при критической помощи и поддержке Российской Федерации смогли сохранить результаты, достигнутые после 90-х г. и после августовской войны более твердо оформить т. н. "независимость". Несмотря на то, что сохранение «независимости» и «процесса государственного строительства» было бы невозможно без активного вмешательства и поддержки России, как в военном, так и в экономическом, политическом и

---

<sup>10</sup> Archil Gegeshidze, Ivliane Khaindrava, Transformation of the Georgian-Abkhazian Conflict: rethinking the paradigm, 2011. 5.



дипломатическом плане, доказывая, что эти регионы, как акторы, не существуют в этом конфликте, а существуют лишь как марионетки в руках внешней силы неправильны, и это отрицает представление о глубокой исторической реальности, которой обладают эти конфликты.<sup>11</sup> Политика правительства в отношении конфликтных регионов, которая в последние годы во многом основывалась на политике непризнания и изоляции, перевела конфликт в международное измерение и признала Российскую Федерацию его единственной стороной. Игнорирование контекста локальных конфликтов не только не продвигало процесс разрешения конфликта, но, наоборот, еще больше отдаляло нас от перспективы его разрешения. Политика изоляции сократила коммуникации с де-факто элитой и лишила возможности решать вопросы на этом уровне. Реализация любого аспекта взаимодействия в условиях полной изоляции была бы обречена на провал, если бы представляла собой каскад односторонних предложений, не основывалась бы на интересах другой стороны и не имела бы соответствующего принятия. Признание важности локальных конфликтов в мирной политике вернулось в язык политики с 2012 г., однако она во многом отвечает интересам примирения и восстановления доверия между сообществами и полностью исключает политическую работу и диалог с де-факто политическими элитами. Вот почему де-факто политическим элитам и общественным организациям важно видеть, что правительство Грузии воспринимает их не только как пассивных получателей помощи, но и как акторов, чьи интересы оно признает, признает в качестве субъекта конфликта и готово сотрудничать с ним во благо общих забот и интересов.

**Поэтому параллельно с парадигмой международного конфликта необходимо вернуть в конфликт грузино-абхазскую и грузино-осетинскую парадигмы и выстроить отношения, направленные на укрепление взаимодействия и диалога с де-факто элитами. Ясно, что в этом процессе должны соблюдаться статусно-нейтральные подходы.**

В условиях, когда у страны нет стратегии против аннексии и оккупации, а предпринимаемые в этом направлении шаги во многом ориентированы на непризнание, важно усилить политику урегулирования международного конфликта с Россией и обеспечения безопасности. На наш взгляд, между политикой против аннексии и политикой взаимодействия нет конфликтных отношений, и, наоборот, они могут усиливать друг друга (очевидно, что эти две области требуют организации в независимом модусе, ценностях и процессе). Шаги в направлении политики взаимодействия, которая предлагает политические и экономические альтернативы, в том числе де-факто режимам и направленные на трансформацию отношений, интересов между сторонами конфликта, могут иметь значительный политический потенциал для снижения влияния аннексии. В то же время снижение рисков, исходящих от России, окажет принципиальное влияние на инициативы, запланированные в рамках политики взаимодействия, которые зачастую блокируются и тормозятся из-за российского фактора.

## **2. Необходимость пересмотра/модификации политики непризнания и связанного с ней законодательства**

Кроме того, политика непризнания после 2008 года уже дала результаты, а это означает, что независимость Абхазии и Южной Осетии не признается практически абсолютным

---

<sup>11</sup> Natella Akaba and Iraklii Khintba, Transformation of the Georgian-Abkhaz conflict: rethinking the paradigm, 2011,40-41.

большинством государств. Очевидно, что позиции международных партнеров по этому вопросу с годами не изменились, и все важные политические или правовые платформы поддерживают территориальную целостность и суверенитет Грузии.<sup>12</sup> Признание Грузией ответственности России на оккупированных территориях уже узаконено после решения Европейского суда по правам человека по межгосударственной жалобе против России. В то же время, учитывая недавние тяжелые военно-политические события в Украине, риски признания еще больше снизились. Исходя из этого **в целях трансформации конфликта необходимо, чтобы государственная политика вышла за рамки целей непризнания, что было легитимной необходимостью в первые послевоенные годы, но сегодня имеет меньшее политическое и правовое значение. Соответственно, государство должно активизировать свои усилия по расширению международного участия в решении правовых и социальных проблем в конфликтных регионах, а также будет способствовать европеизации этих регионов в качестве альтернативной перспективы российской аннексии.**<sup>13</sup>

Стратегия взаимодействия также должна критически пересмотреть законодательство об оккупированных территориях и решить вопрос снятия индивидуальных ограничений или создания новых возможностей для общего блага в формате прямого диалога с абхазами и осетинами. В связи с этим важно поделить и отразить рекомендации Венецианской комиссии, изданные в разное время, которые направлены на смягчение карательной силы закона, расширение взаимодействия с де-факто регионами и укрепление доверия. В таких случаях можно рассмотреть вопрос об отмене уголовной ответственности за нарушение правил передвижения и переносе ее в Кодекс об административных правонарушениях. Это изменение было инициировано в 2013 году, что было положительно оценено Венецианской комиссией, так как было направлено на либерализацию ответственности. Более того, она призвала власти Грузии вообще убрать из сферы регулирования уголовным законодательством вопросы, связанные со свободой передвижения. По мнению Комиссии, декриминализация повысит гибкость и политику взаимодействия на оккупированных территориях.<sup>14</sup> Комиссия также рекомендовала определить форс-мажор как одно из исключений из ограничений свободы передвижения.

Несмотря на рекомендацию Комиссии, закон не расширил понятие гуманитарной помощи. В частности, закон снимает ограничения на передвижение и экономическую деятельность в случае срочной гуманитарной помощи. И это существенно ограничивает масштабы гуманитарной помощи, и обсуждение ее расширения может стать одним из вопросов в процессе пересмотра стратегии.

Кроме того, Комиссия оценивает несовместимым с правом собственности, недействительность сделок с недвижимым имуществом без компенсации и применение положений этого закона обратной силы к отношениям, возникшим с 1990 года. Правда, в соответствии с рекомендациями Комиссии по статьям, устанавливающим уголовную

---

<sup>12</sup> см. Резолюции, принятые Советом Безопасности ООН: [https://www.securitycouncilreport.org/un\\_documents\\_type/security-council-resolutions/?ctype=Georgia&cbtype=georgia](https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/?ctype=Georgia&cbtype=georgia); см. также Консолидированные отчеты Совета Европы: <https://rm.coe.int/consolidated-report-on-the-conflict-in-georgia-april-september-2021/1680a457d9>;

<sup>13</sup> Archil Gegeshidze, Ivliane Khaindrava, Transformation of the Georgian-Abkhazian Conflict: rethinking the paradigm, 2011, 38.

<sup>14</sup> Opinion on the 2013 Draft Amendments to the Law on the Occupied Territories of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 97th Plenary Session (Venice, 6-7 December 2013), Opinion no. 744 / 2013, paras 9-15

ответственность, была отменена обратная сила, но в случае с недвижимостью такая запись еще нуждается в ревизии.

Помимо Закона об оккупированных территориях, некоторые законодательные акты нуждаются в пересмотре и изменении, в том числе в соответствии с принципами и подходами, изложенными в Повестке дня ассоциирования, взаимодействия, укрепления доверия и сотрудничества (в том числе торгово-экономические, образовательные, культурные и другие направления) в целях укрепления/расширения.<sup>15</sup>

### 3. Внедрение стратегий и подходов к трансформации конфликтов

В то же время **важно, чтобы мирная стратегия государства официально признавала и реализовывала концепцию и подход к трансформации конфликта.** С одной стороны, это будет признанием того, что правительство осознает глубокие исторические корни конфликта и видит его не только в политическом, но и в социальном измерении. С другой стороны, это означает, что правительство признает необходимость постепенной, последовательной и многоуровневой трансформации этих комплексных конфликтов и принимает для этого соответствующие меры. Трансформация конфликтов — это не что иное, как процесс миростроительства, который стремится разрешить конфликт систематическими и устойчивыми методами.<sup>16</sup>

Процесс трансформации критически важен в случае конфликтов с тяжелым социальным опытом, подобных Грузии, когда сторонам необходимо заново восстановить человеческие отношения, политическую повестку дня, институции, безопасную среду и мирное сосуществование. Это процесс, направленный на преобразование систем, структур и отношений, вызвавших конфликт, таким образом, чтобы сделать возможным построение справедливого и прочного мира.<sup>17</sup> Трансформированный конфликт, в свою очередь, представляет собой ситуацию, не только обеспечивающую мир и уважение к правам человека, но и создающую условия для развития, строительства инфраструктурных, политических, экономических и демократических институтов.

### 4. Важность инклюзивного и народного (bottom-up) рабочего процесса

Другой парадигмой, важной в процессе укрепления взаимодействия и доверия, **это инклюзивные и совместные процессы, в которых де-факто представители правительств Абхазии и Цхинвальского региона и общественные акторы будут иметь возможность вступить в основанные на диалоге отношения с грузинской стороной, работая с ними над новой политикой устойчивого миростроительства.** Поскольку основной задачей правительственной стратегии взаимодействия является восстановление отношений между населением, разделенным разделительными линиями и предоставление абхазскому и осетинскому населению тех же прав и привилегий, которыми пользуются все граждане Грузии, важно: 1) чтобы правительству были известны нужды и заботы населения в Абхазии и Южной Осетии;

---

<sup>15</sup> М. Мирзиашвили, Продвижение преимуществ ассоциации и безвизового режима для жителей Абхазии и Цхинвали/Южной Осетии, Региональный центр стратегических исследований, 2016, стр.8.

<sup>16</sup> Т. Пиранишвили, Права человека для миростроительства, Центр социальной справедливости, 2021г.

<sup>17</sup> Michelle Parlevliet, Human Rights and Conflict Transformation: Towards a More Integrated Approach, p. 379.

2) они должны быть готовы принять предлагаемые привилегии и права; 3) правительство де-факто режимов и другие общественные акторы должны принимать непосредственное участие в разработке этой стратегии и плана действий, что даст живущим там людям чувство сопричастности, а значит, принятие предложений будет выше.

Также **важно, чтобы мирные инициативы основывались на высказанных ниже мыслях и отражали реальные потребности и опасения.** Для этого необходима предварительная консультация и диалог с абхазскими и осетинскими общественными группами для выявления потребностей на местах и определения рамок сотрудничества. Основной проблемой существующего плана действий и стратегии является его односторонность, это лишь предложение и инициатива грузинской стороны. Для реализации этого документа необходимо соответствие интересам и потребностям обеих сторон. Необходимо понимать, что это не механизм политического решения конфликта, а способ облегчения повседневных проблем людей в условиях конфликта и средство доверия и диалога между ними.

Говоря об инклюзивных процессах мирной политики, необходимо учитывать здесь сообщество беженцев и групп, пострадавших от войны, которые продолжают жить в постоянном страхе и опасности вдоль разделительных линий. Существующая мирная политика не рассматривает семьи, живущие вдоль демаркационной линии, как часть мирной политики, а предоставляет им только отдельные сервисы и фрагментарную помощь. Тогда как у этих семей есть опыт отношений и совместного проживания с людьми, живущими за разделительной линией. Кроме того, государственная политика не рассматривает семьи, проживающие вдоль разделительной линии, наравне с ВПЛ, что предполагает им доступ к разнообразным сервисам поддержки.<sup>18</sup> **Для мирной политики важно видеть в этих группах носителей мирного потенциала, создать платформу для диалога с ними и сделать их потребности непосредственной частью стратегии взаимодействия.**

Еще одним важным вопросом в этом отношении является внедрение демократических средств регулярной коммуникации и способов получения информации и знаний с общественными группами и затронутыми конфликтом темами в связи с государственной политикой взаимодействия.

## **5. Необходимость введения безопасности человека в качестве фундаментальной основы для трансформации конфликта**

**Безопасность человека должна стать центральным концептом трансформации конфликтов и взаимодействия с де-факто регионами.** Понятие безопасности человека включает в себя несколько элементов: 1) Индивидуальная безопасность – защита людей от прямого физического ущерба – бандитизма, похищения, межобщинного противостояния. 2) Институциональные источники безопасности человека - имеются в виду действия и бездействие государственных институций, наносящие ущерб правам и безопасности человека. Это могут быть неуправляемые социальные институты, система здравоохранения, политизированные или непрофессиональные правоохранительные органы, коррумпированный государственный сектор и многое другое. 3) Структурно-культурные источники безопасности человека – это связанные с такими социальными и культурными

---

<sup>18</sup> Население сел вокруг разделительной линии нуждается в особой поддержке со стороны государства: Центр социальной справедливости, 2021. <https://socialjustice.org.ge/ka/products/gamqofi-khazis-garshemo-mdebare-soflebis-mosakhleoba-sakhelmtsifos-sagangebo-mkhardacheras-sachiroebs>

проблемами, как безработица, бедность, голод, неравенство и др.<sup>19</sup> Необходимо, чтобы государственная стратегия для конфликтных регионов учитывала это многогранное понимание безопасности человека в процессе миростроительства. Это означает, что миростроительство предполагает трансформацию как политической, так и социальной среды, построение равноправной среды. Важно отметить, что гарантии безопасности человека были соблюдены для всех социальных групп, затронутых войной, будь то внутренние перемещенные лица, семьи, проживающие вокруг линии разграничения, люди, проживающие в Гали, Ахалгори или других частях оккупированных территорий. В последние годы особенно остро встали вопросы безопасности и эффективности полиции в селах разделительной линии, а также гуманитарный кризис в Гали и Ахалгори, и важно, чтобы новая стратегия предусматривала пути преодоления этих кризисов.

Второе направление - это права человека, которое охватывает несколько основных направлений в контексте грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов. Это право на образование на родном языке, право собственности, свобода передвижения, право на качественное медицинское обслуживание, право на безопасность (превенция похищений и незаконных задержаний). Основным направлением политики взаимодействия должен стать прямой диалог по данным правовым вопросам с абхазской и осетинской сторонами, в ряде случаев с участием международных акторов. Кроме того, важно, чтобы государство понимало позитивные обязательства, которые оно несет с точки зрения защиты прав, на неподконтрольной ей территории, и планировало эффективные меры по обеспечению соблюдения этих обязательств. В таком контексте наличие позитивных обязательств в области прав человека было признано Европейским судом по правам человека в ряде дел в контексте конфликтов в Приднестровье и Северном Кипре.<sup>20</sup> Суд постановил, что даже при отсутствии контроля государство, сохраняющее юрисдикцию над утраченными территориями, несет позитивное обязательство принимать все дипломатические, экономические и правовые меры для обеспечения защиты прав человека. Это же отмечает Комитет ООН по правам человека в своем общем комментарии о преемственности обязательств.<sup>21</sup> Кроме того, в недавней судебной практике ЕСПЧ определил приверженность сотрудничать с де-факто режимами как одно из выражений позитивных обязательств. Суд разъяснил в *деле Илашку против Молдовы и России*, что сотрудничество молдавских властей с де-факто правительством Приднестровья для обеспечения базисных прав и улучшения повседневной жизни людей, живущих там, соответствовало позитивным обязательствам Молдовы. Суд не счел такое сотрудничество признанием приднестровского режима со стороны Молдовы и, более того, обязательство сотрудничать в целях защиты прав рассматривалось в контексте позитивных обязательств в области прав.<sup>22</sup> Суд также признал обязательство сотрудничать с де-факто режимами в другом деле против Турции.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Earl Conteh-Morgan, PEACEBUILDING AND HUMAN SECURITY: A CONSTRUCT! VIST PERSPECTIVE, International Journal of Peace Studies, Volume 10, Number 1, Spring/Summer 2005, pg. 71.

<sup>20</sup> Catan v Moldova and Russia App nos 43370/04, 8252/05 and 18454/06 (ECHR, 19 October 2012), para 110; Pașcu and Others v. Moldova and Russia, App no 48787/99 (ECHR, 8 July 2004), paras 330-341. Güzelyurtlu v Cyprus and Turkey App no 36925/07 (ECHR, 4 April 2017); Joannou v. Turkey, App no. 53240/14, (ECHR, 12 December 2017).

<sup>21</sup> UN Human Rights Committee (HRC), CCPR 'General Comment No. 26: Continuity of Obligations' CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1 (8 December 1997)

<sup>22</sup> Pașcu and Others v. Moldova and Russia, App no 48787/99 (ECHR, 8 July 2004), paras 336-345

<sup>23</sup> Güzelyurtlu v. Cyprus and Turkey, para 191.

При обсуждении прав человека важно, чтобы правительство Грузии в своих собственных заявлениях, отчетах и политических и дипломатических решениях **взаимно учитывало законные интересы сторон конфликта и положение осетин и абхазов, проживающих в оккупированных районах, также должно стать предметом его реагирования.** В связи с этим властям Грузии важно поддержать усиление работы международных организаций по созданию необходимой правозащитной инфраструктуры в оккупированных регионах.

Третье направление в сфере безопасности человека – предложить хорошо организованные механизмы медицинской и социальной защиты людям, проживающим на оккупированных территориях. Это требует таких механизмов, как нейтральные документы, к которым могут получить доступ различные государственные службы, включая здравоохранение и социальную защиту, чтобы они стали эффективными и действенными. Статусно-нейтральные документы — важный инструмент для повышения доступности к различным сервисам и программам. Однако принятие этого инструмента со стороны абхазов и осетин очень низкое, поскольку на местное население оказывается давление в случае получения этих документов как со стороны общественных и политических групп, так и органов местного самоуправления. **Поэтому, чтобы повысить его популярность и принятие, важно проводить активную кампанию.** По нашему наблюдению, необходимо расширить сервисы и льготы, предоставляемые лицу с таким документом, и максимально приблизиться к положению гражданина Грузии.<sup>24</sup> С другой стороны, важны политические переговоры с лидерами де-факто режимов, чтобы снять давление на население в случае принятия этих документов.

#### **6. Важность улучшения координации и выведения управления процессом трансформации конфликта на более высокий политический уровень.**

Здесь важно, чтобы мирная политика осуществлялась и управлялась на высоком правительственном уровне, например, при координации премьер-министра или президента. Это немедленно подчеркнет важность вопроса и повысит действенность шагов, предпринятых в этом отношении. Также важно, чтобы мирная политика в целом проводилась в тесной координации с различными ведомствами.

Реализация стратегии взаимодействия и плана действий должна полностью основываться на **концепции многоуровневого управления (Multi-level governance), предполагающей вовлечение в процесс реализации различных акторов на нижнем, среднем и верхнем уровнях.** Инициативы должны реализовываться не только центральными государственными органами, но и делегироваться частным и неправительственным институциям как на местном, так и на международном уровне. В связи с этим важно активизировать институт Народного защитника, что сделает возможным сотрудничество между сторонами конфликта с точки зрения прав человека. Вовлечение правозащитных институтов в процесс защиты прав человека также снижает риск политизации вопросов, поскольку эти институты сфокусированы только на правовых вопросах и осуществлять свой мандат беспристрастно в

---

<sup>24</sup> Людям, проживающим на оккупированных территориях и имеющим нейтральные удостоверения личности, должны быть предоставлены лучшие гарантии социальной защиты. <https://socialjustice.org.ge/ka/products/okupirebul-teritoriebze-mtskhovre-pirebs-romlebsats-piradobis-neitraluri-motsmobebi-akvt-sotsialuri-datsvis-uketesi-garantiebi-unda-mietset>

интересах прав человека.<sup>25</sup> Важным гарантом защиты прав в таких конфликтных ситуациях может стать институт Народного защитника, который действует независимо от правительства и имеет широкие полномочия по защите прав человека. Именно поэтому этот институт должен играть критическую роль в многоуровневом управлении по защите прав.

Кроме того, важен **внутриполитический консенсус по стратегическим направлениям и подходам к мирной политике**. Понятно, что в условиях политической поляризации и внутренних кризисов конфликты сегодня уже не являются приоритетным вопросом, а повестку дня занимают локальные кризисы. Если такая поляризация продолжится, любой процесс трансформации конфликта потерпит неудачу, а мирная ситуация может при этом регрессировать.

## 7. Необходимость в страховании рисков политизации

Новый план действий и стратегия должны быть **реалистичными и включать как можно меньше политизированных вопросов, не имеющих перспективы разрешения в данной политической реальности**.<sup>26</sup> Для решения таких вопросов должны быть созданы другие форматы политических и прямых переговоров. А стратегия взаимодействия и план действий, которые должны быть прямым ответом на потребности и интересы людей с обеих сторон и также должны служить цели восстановления человеческих отношений, не должны включать такие политические вопросы, которые могут нанести ущерб вышеуказанным гуманитарным и правовым целям. Например, когда речь идет о восстановлении территориальной целостности, политика непризнания не должна быть частью стратегии взаимодействия. Кроме того, существует ряд правовых вопросов, которые уже приобрели политический характер, что осложнило диалог о них как о правах. К ним относятся возвращение беженцев, право на образование, свобода передвижения, право собственности и многое другое. Важно, чтобы стратегия учитывала эти вопросы и решала их посредством двустороннего диалога и создания коммуникационных форматов.

## 8. Усиление участия международных акторов

Для реализации инициатив важно, чтобы абхазская и осетинская стороны чувствовали, что это отвечает не только интересам Грузии, но и потребностям обоих сообществ. **Это требует соблюдения принципов нейтральности и прозрачности, стратегия должна быть реализована при администрировании международными субъектами (ООН/ЕС/ОБСЕ) и финансовой поддержке доноров**. Подход ЕС «engagement without recognition» является хорошей платформой в этом отношении, позволяющей сделать ресурсы ЕС более устойчивыми для реализации стратегии. Это требует активных переговоров и на международном уровне.

**Политика изоляции идет вразрез с политикой взаимодействия и, если обе они будут реализовываться вместе, Абхазия и Южная Осетия продолжат политику постоянной самоизоляции, отказываясь сотрудничать с Тбилиси даже по таким взаимовыгодным вопросам,**

---

<sup>25</sup> Promoting and protecting human rights in NGCT, Full report, ENNHRI, September 2020 доступно здесь: <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/09/Promoting-and-Protecting-Human-Rights-in-NGCT-Full.pdf> стр. 35-37.

<sup>26</sup> Natella Akaba and Iraklii Khintba, Transformation of the Georgian-Abkhaz conflict: rethinking the paradigm, 2011, 33-35.

как права человека, гуманитарные и экономические проекты.<sup>27</sup> Поэтому необходимо активизировать переговоры с международными акторами, чтобы усилить их участие. На принципах непризнания международные акторы, включая ООН, ЕС, международные правозащитные организации и т. д., должны иметь свободу определять свои платформы для сотрудничества с де-факто режимами. Это повысит взаимодействие де-факто режимов с западными организациями и уменьшит их зависимость от России, поскольку у них появятся альтернативные форматы и способы сотрудничества.

Также необходимо в мирной политике отдельно отражать шаги, предпринятые против аннексии, и понимать, что эти два процесса взаимосвязаны и усиливают друг друга. В последние годы стало ясно, что Россия с большей интенсивностью активизирует аннексию конфликтных регионов и ставит эти регионы в полную зависимость от себя, в том числе по части бюджета, военных вопросов, кредитов, экономических инвестиций.<sup>28</sup> Русификация такого масштаба сама по себе блокирует любой процесс трансформации конфликта. Именно поэтому государству важно активизировать сотрудничество с международными партнерами, с одной стороны, наращивать сотрудничество и взаимодействие с конфликтными регионами (что будет способствовать снижению русификации), а с другой стороны, согласовать новые форматы сотрудничества с лидерами де-факто режимов путем прямого диалога. Предоставление важных политических, социальных и правовых альтернатив де-факто правителям и обществам является важным инструментом для уменьшения масштабов и ущерба от российской аннексии.

## 9. Укрепление ценностей разнообразия, инклюзивности и равенства в политике взаимодействия

**Вопросы политики гражданского равенства и интеграции занимают критическое место в процессе построения доверия и мира.** Трансформация конфликтов с этнополитическим опытом невозможна без построения мультикультурной среды и политики. Сегодняшняя политика интеграции не видит абхазов и осетин, проживающих на подконтрольной Грузии территории, необходимости их интеграции и другие социально-экономические вызовы, усиления политического участия и важности активизации культурной жизни. В целом проблемы интеграции и защиты прав недоминантных этнических и религиозных меньшинств в Грузии оказывают серьезное влияние и на будущее этнополитических конфликтов. Поэтому крайне важно в документе подчеркнуть и вывести в качестве ведущих ценностей, построение инклюзивного, равноправного и разнообразного общества.

Отдельно следует подчеркнуть важность "политики памяти" и репрезентации положительного опыта абхазской и осетинской культуры, а также грузино-абхазского и грузино-осетинского сосуществования в общественных пространствах, информационной политике, образовательных и выставочных пространствах.

## 10. Укрепление перспектив и интересов молодежи

---

<sup>27</sup> Natella Akaba and Iraklii Khintba, Transformation of the Georgian-Abkhaz conflict: rethinking the paradigm, 2011, 42-44; Tomas De Vaal, Uncertain Grounds, 30-31.

<sup>28</sup> Tomas De Vaal, Uncertain Grounds, 25-26, 29.



Здесь же следует отметить, что с течением времени контакты и отношения между молодежью по разные стороны конфликта существенно уменьшаются. Согласно опросу, Кавказского исследовательского ресурсного центра 2021 года, большинство молодых людей (72%) лично не знают человека, проживающего в Абхазии или Цхинвальском регионе; также с личным знакомством или без них, большинство молодых людей (73%) не контактировали с абхазами в течение последних десяти лет. Опыт общения с жителями Цхинвальского региона еще меньше (87% не контактировали с ними за последние 10 лет).<sup>29</sup> Недостаток отношений усугубляется постоянно меняющимися внутривосточными реалиями и потребностями, накоплением разрозненного жизненного опыта. Поэтому потенциал трансформации конфликта с каждым годом снижается. Однако следует также отметить, что, согласно тому же опросу, интерес молодежи к текущим событиям в Абхазии и Цхинвальском регионе достаточно высок – 62% молодых людей, проживающих в Грузии, интересуются текущими событиями в Абхазии и 58% в Цхинвальском регионе. И только треть молодежи интересуется местными политическими процессами. Интересно, что большинство молодых людей (66%) готовы заниматься примирительной деятельностью, хотя треть также считает, что правительству все равно на их мнение о конфликтах.<sup>30</sup>

**Вот почему важно, чтобы новая стратегия взаимодействия учитывала роль и интересы нового поколения, поскольку ресурс трансформации конфликта во многом основан на опыте взаимоотношений и контактов между людьми, живущими в разных частях конфликта. Одним из направлений, в этой связи, является содействие внутренним трансформационным процессам через sensitивизацию системы общего образования к конфликтным вопросам, информационные кампании, поддержку исследовательской деятельности и др.**

## **11. Поддержка исследовательских проектов и работ**

Развитие оккупированных регионов на 30 лет прервано от развития общегрузинского государства и общества, а государственные органы и общественные организации не обладают полной информацией о текущих политических, экономических, культурных и социальных процессах в этих сообществах и самопровозглашенных политических системах. Перед лицом ограниченных физических связей с сообществами по другую сторону конфликта это отчуждение еще больше углубляется и наше восприятие становится стерильным, необъективным и недостаточным.

В этих условиях мы считаем необходимым, чтобы правительство с помощью международных организаций и академических центров поддерживало всесторонние (исторические, этнографические, антропологические, социологические и др.) независимые исследования в этих регионах и надлежащим образом обрабатывало полученные знания и использовало их для мирной трансформации конфликта.

### **Итог**

Центр социальной справедливости надеется, что вышеуказанные взгляды будут учтены при разработке новой стратегии взаимодействия, и что в будущем мы и другие общественные организации сможем участвовать в реальном и предметном пересмотре процесса, организованном правительством.

---

<sup>29</sup> Кавказский исследовательский ресурсный центр, Исследования, 2021. стр.32.

<sup>30</sup> там же: с. 30.