

В И Д Е Н И Е
Государственного министра
по вопросам примирения и гражданского равенства
касательно нормализации грузино-абхазских и грузино-осетинских
двухсторонних взаимоотношений

Июнь 2014 г.

Введение

Идет третье десятилетие с тех пор, как неурегулированные конфликты препятствуют мирному сосуществованию грузинского, абхазского и осетинского народов, их взаимовыгодному сотрудничеству и развитию. На протяжении этих лет каждая из сторон конфликтов допустила ошибки, и Грузия платит высокую цену за свои, а порой – и чужие ошибки. Их осмысление имеет большое значение, хотя данный документ преследует иную цель – он ориентирован на настоящее и будущее, и его задачей является рассмотрение существующих проблем и поиск путей их решения, вне зависимости от того, берут ли истоки этих проблем начало в далеком или близком прошлом.

Вот уже почти два года, как во власть в Грузии пришла новая политическая сила; смена же власти влечет за собой критический пересмотр некоторых подходов и оценок, лежавших в основе прежней политики, а в случае необходимости – и их обновления. За это время в Грузии изменилось название ведомства, занимающегося проблематикой конфликтов, и это – не просто смена вывески, свидетельством чему служит и данное Видение, которое:

- отражает точку зрения Государственного министра по вопросам примирения и гражданского равенства касательно абхазского и южноосетинского конфликтов;
- содержит интерпретацию событий последних лет и сложившегося положения, а также – описание и разъяснение государственной политики и подходов в данной сфере;
- очерчивает совокупность принципов для действия и собственно действий на будущее;
- учитывает существующие на сегодняшний день стратегические документы и законодательные акты Грузии, а также положения подписанных Грузией международных договоров и соответствующего раздела Договора об ассоциации с Евросоюзом;
- предусматривает сохранившие актуальность идеи и подходы, представленные в «Баденском проекте», «плане Бодена», «плане Штайнмайера», равно как и в документах концептуального характера, в разное время разработанных представителями сторон («Концепция об особом статусе Абхазии в составе государства Грузия», «Ключ к будущему» и др.).

В документе: 1) описаны основные принципы государственной политики в отношении конфликтов, дано их обоснование; 2) проанализировано существующее положение дел в области конфликтов, в частности – специфика конфликтов, подобия и различия между ними; 3) сформулированы основные подходы к разрешению конфликтов, с указанием на направления их возможного видоизменения; 4) предложены некоторые новые подходы и действия, которые могут способствовать урегулированию конфликтов и, одновременно,

обеспечению прав, безопасности и благополучия населения, пострадавшего от конфликтов.

Видение не обладает юридической силой, но, поскольку оно отражает точку зрения официального лица – Государственного министра, то несет политическую нагрузку. У документа многоплановая функция: а) он представляет грузинскому обществу, населению Абхазии и Южной Осетии, а также международному сообществу позицию руководителя ведомства по поводу вопросов, связанных с конфликтами; б) он призван стать основой для широких общественных и экспертных дискуссий вокруг этих вопросов, в результате чего будут переработаны существующие стратегические документы, или созданы новые.

Ключевым в документе является понятие примирения, которое призвано стать универсальной концептуальной основой поиска путей урегулирования конфликтов; главным принципом для действий признается равная ответственность и забота государства Грузии в отношении всех людей, законно проживающих на его территории, включая жителей Абхазии и Южной Осетии и вынужденно перемещенных оттуда лиц. Наконец, политика по урегулированию конфликтов рассматривается в качестве естественной составляющей процесса евроинтеграции Грузии, что подразумевает целенаправленное сближение с тем политическим пространством, которое состоялось на основе широкого примирения в Европе после Второй мировой войны, и которое предлагает современному миру наилучшие стандарты и практику демократии, прав человека, сохранения и развития самобытности немногочисленных народов и представителей меньшинств.

Принципы

Российско-грузинская война августа 2008 г. и ее последствия создали дополнительные трудности для урегулирования конфликтов в Грузии: конфликт между Россией и Грузией политически и эмоционально затмил конфликты в Абхазии и Южной Осетии. Однако превосходящее измерение российско-грузинского конфликта не означает, что грузино-абхазский и грузино-осетинский конфликты могут «подождать» до тех пор, пока не упрямчатся взаимоотношения между Грузией и Россией, после чего они будто бы разрешатся быстро и просто. Каждый из этих конфликтов имеет свои корни, генезис, динамику и особенности; урегулирование каждого из них должно произойти с учетом иной раз совпадающих, а иной раз – отличающихся факторов, хотя сильная взаимосвязь трех конфликтов не вызывает сомнений. Основой же урегулирования конфликтов и установления устойчивого мира является *примирение* между сторонами конфликтов.

Поиск путей и средств примирения между грузинами и абхазами, грузинами и осетинами должен вестись в условиях развития трех параллельных и взаимодополняющих процессов:

- непосредственного диалога между грузинами и абхазами, грузинами и осетинами;
- интенсификации евроинтеграции Грузии;
- упорядочения взаимоотношений между Грузией и Российской Федерацией.

Последний из этих процессов имеет измерение, выходящее за пределы двухстороннего формата, и вписывается в повестку дня пересмотра отношений между Западом и Россией. Без действенной поддержки Брюсселя и Вашингтона Грузии не удастся наладить взаимоотношения с Россией без ущерба для собственных фундаментальных и законных интересов; а Брюсселю и Вашингтону будет трудно поддерживать Грузию, если она

полноценно не впишется в западную ценностную систему, что включает в себя продвижение в направлении урегулирования конфликтов путем *диалога, восстановления взаимного доверия и примирения*.

Три указанных процесса могут развиваться с разной скоростью и результативностью, хотя временная пробуксовка любого из них не повлияет на усилия Грузии по успешному продвижению остальных.

Ценностной основой примирения с абхазами и осетинами Грузия видит *европеизацию*, а институциональной основой – *евроинтеграцию*. По сути это означает верховенство либеральной демократии и закона, превращение в государство политического плюрализма и гражданского равенства, ориентированного на обеспечение свободы и безопасности собственных граждан, на их социально-экономический и культурный прогресс. Подобная цель не достигается однократным актом; она требует времени и целенаправленных, непрерывных усилий.

При этом бессмысленны попытки остановить время и сохранить ситуацию неизменной; бесплодны попытки иметь в ранге *постоянного* врага целый народ, с которым живешь не просто бок-о-бок, но и *вместе*; бесперспективны попытки держать собственное общество в плену стереотипов, иллюзий, страхов, лишая его возможности развития; необходимо избавиться от антагонизма, снять образ врага, укоренить практику мирного сосуществования, взаимодействия, сотрудничества. Нет альтернативы *диалогу*, который создает необходимую почву для восстановления взаимного доверия и примирения.

Власти Грузии готовы к прямому диалогу с представителями обществ Абхазии и Южной Осетии – на разных уровнях и в разных форматах.

Согласие между грузинами, абхазами и осетинами является необходимым условием для обеспечения устойчивого мира. Общей потребностью населения, оставшегося по разные стороны разделительных линий, является стремление к жизни в таком пространстве, где важнейшими приоритетами являются свобода, безопасность, сохранение идентичности и улучшение социально-экономического положения. Достижение этого создаст твердую основу для примирения.

А без примирения невозможно представить мирное урегулирование конфликта. Конфликт не может считаться урегулированным до тех пор, пока его стороны не найдут политико-правовую формулу, в рамках которой сочтут конфликт исчерпанным, и каковая будет иметь международную легитимацию. Международное сообщество примет ту формулу, которая будет согласована сторонами, и обеспечит устойчивый мир; для того же, чтобы она приобрела внутреннюю легитимацию, ни одно из обществ не должно воспринять ее как собственное поражение. Поэтому окончательная формула должна основываться на приоритете гражданских, политических и культурных прав всех этнических групп; на признании и уважении разнообразия, исключении дискриминации любого вида; на современных принципах субсидиарности, ассиметричного регионализма, федерализма.

Конфликты в Абхазии и Южной Осетии

Эти конфликты в чем-то похожи друг на друга, но между ними есть и существенные различия, что необходимо учитывать при проведении соответствующей политики.

Подобия: оба конфликта разгорелись в автономных единицах тогдашней Грузинской ССР (в Абхазской автономной ССР и Юго-Осетинском автономном округе) и приобрели острый характер в начале 1990-х; вместе с политическим, оба имели измерение этнического противостояния, что вылилось в изгнание подавляющего большинства этнических грузин из Абхазии и Южной Осетии и части этнических осетин, проживавших в остальной Грузии; в развитии обоих значительная роль принадлежит скрытым или явным действиям России, в том числе – с военной точки зрения; в обоих случаях военные действия были прекращены при участии Российской Федерации, миротворческие силы которой (в разных конфигурациях) были расположены вдоль разделительных линий. После российско-грузинской войны августа 2008 г. Россия (а вслед за ней – еще несколько государств) признала независимость обеих, и разместила там свои военные базы; бюджеты Абхазии и Южной Осетии из года в год наполняются в значительной степени Россией, и по этому и ряду других параметров Абхазия и Южная Осетия типологически становятся в один ряд с северокавказскими субъектами Российской Федерации. Как в Абхазии, так и в Южной Осетии есть часть территории, где осталось преимущественно этнически грузинское население; наконец, есть много смешанных – грузино-осетинских и грузино-абхазских – семей, что является следствием культурной близости этих народов.

Среди глубинных отличий следует отметить:

1. Демографические показатели. Точной статистики, правда, нет, поскольку официальные данные де-факто властей недостоверны, но по экспертным оценкам население Южной Осетии в данное время не превышает четверти от того, что было по переписи 1989 года (и отток населения продолжается), а население Абхазии не превышает 40% от численности по той же переписи. Фактором, являющимся носителем осязаемого мирного потенциала, следует рассматривать осетинскую общину, проживающую в остальной Грузии (в основном – в Картли и Кахетии), численность которой в настоящее время приблизительно равна численности населения собственно Южной Осетии; схожим потенциалом обладает и общество Северной Осетии, непосредственно заинтересованное в нормализации грузино-осетинских взаимоотношений. Несмотря на то, что число лиц абхазского происхождения, проживающих в остальной Грузии (преимущественно – в Аджарии и Тбилиси), не превышает нескольких тысяч человек, игнорировать мирный потенциал этой группы тоже не следует.

2. Этническая структура населения. Подавляющее большинство нынешнего населения Южной Осетии составляют этнические осетины, к которым добавляются около двух тысяч этнических грузин, проживающих в Ахалгорском районе (и члены смешанных семей в разных населенных пунктах), и малочисленные представители других национальностей (русские, армяне и др.). Этническая структура населения Абхазии гораздо многообразнее: согласно экспертным оценкам, этнические абхазы по численности ненамного превосходят этнических грузин, равно как и этнических армян, а русская община, хоть и ощутимо отстает от них количественно, обладает растущим потенциалом общественного влияния.

3. Северокавказский фактор по-разному дает о себе знать в Абхазии и Южной Осетии. С этнической точки зрения население последней практически не отличается от титульного населения субъекта Российской Федерации Северной Осетии–Алании. Несмотря на определенную дистанцию между ними, южные осетины пользуются в кризисных ситуациях поддержкой северных. В то же время миграция из Южной Осетии

преимущественно направлена в Северную, что обостряет не только тамошние социальные проблемы, но и неурегулированный конфликт с соседними ингушами. К тому же, в отличие от преимущественно мусульманского населения других этнических автономий Северного Кавказа, большинство осетин – христиане, что способствует отчуждению между ними и соседними северокавказскими народами.

Абхазы же (большинство считает себя православными христианами, небольшая часть – мусульманами, хотя сильны и местные традиционные верования) культурно и языково родственны коренному северокавказскому адыгскому этносу (кабардинцам, черкесам, собственно адыгам, шапсугам, абазам), представители которого сражались бок-о-бок с абхазами в ходе военной фазы грузино-абхазского конфликта. Однако в последние годы их отношения дали определенную трещину, когда в целом на Северном Кавказе (включая Северную Осетию) имидж Грузии стал меняться в лучшую сторону. К тому же в общеадыгском (черкесском) дискурсе Абхазия рассматривается нераздельной частью их жизненного пространства вне зависимости от того, что думают по этому поводу сами абхазы. Зато абхазы пользуются поддержкой черкесско-абхазской (мусульманской) диаспоры, проживающей преимущественно в Турции (эта диаспора – следствие завоевания Кавказа Россией в 19-ом веке), обладающей там определенным политическим влиянием. При этом, надежды на то, будто репатриация из Турции этнических абхазов позволит склонить этнический баланс в Абхазии в сторону абхазов, практически не оправдались в виду культурных и религиозных различий, а также – сложной социальной и политической ситуации в Абхазии.

4. Физико-географические и экономгеографические параметры. Расположение Абхазии у Черного моря сохраняет за ней возможность контактов с внешним миром, а климатические условия создают условия для развития туристического потенциала и субтропического сельского хозяйства. В Абхазии относительно велика доля городского населения и рабочей силы с высшим образованием; соответственно, она обладает экономическим потенциалом, хотя на сегодняшний день экономика Абхазии в значительной степени зависит от финансовой и технологической помощи России.

Около 75% периметра Южной Осетии приходится на долю разделительной линии с остальной Грузией, а с Россией (североосетинской автономией) ее связывает лишь Рокский автомобильный тоннель сквозь Большой Кавказский хребет. Экономически Южная Осетия целиком зависит от российской финансовой помощи; источниками весьма скудных собственных доходов являются малоэффективное сельское хозяйство, добыча полезных ископаемых (в основном – минеральной воды), и обслуживание российской военной базы. Развитие других отраслей экономики (например – добычи медной руды) требует значительных инвестиций, и не станет рентабельным без того, чтобы Южная Осетия восстановила коммуникации с остальной Грузией.

5. Политические реалии. В то время как в Южной Осетии ареал деятельности гражданского общества и независимой медиа крайне ограничен и они испытывают сильное давление со стороны властей, в Абхазии и одно, и другая – относительно развиты и автономны. В Южной Осетии произошло замещение одной правящей группы другой, маргинализация политических лидеров раннего периода и их фактическое выдворение. В Абхазии же, несмотря на этнократический характер власти, проявляющийся в доминировании этнических абхазов, существуют элементы политической конкуренции. Примечательно, что западные неправительственные организации имеют возможность

работы в Абхазии (пусть и с ограничениями), а западные дипломаты – время от времени посещать Сухуми, что практически исключено в случае Цхинвали. Часть абхазского общества проявляет интерес к взаимоотношениям с Западом и к его цивилизационной модели, а Южная Осетия более закрыта, и ее население находится под полным влиянием России.

6. Национальные проекты абхазов и осетин различаются фундаментально. Национальный проект этнических абхазов ставит целью построение независимого абхазского государства, где политика будет определяться именно национальными интересами абхазов. Однако, кроме позиции Грузии и международного сообщества, полноценной реализации абхазского проекта препятствуют и иные обстоятельства: а) истинные интересы России, подразумевающие полный контроль Абхазии (и исключаящие ее реальный суверенитет); б) неоднозначное отношение к абхазскому проекту со стороны разных этнических групп Абхазии; в) наличие многочисленных вынужденно перемещенных лиц, чья проблема требует своего решения.

Ориентация основных этнических групп, проживающих в Абхазии, различна: в то время как большинство абхазов поставили себе сверхзадачей достижение независимости (хотя динамика событий не способствовала росту энтузиазма в этом плане), другие группы населения испытывают притяжение иных центров. Вероятность коллизии между несовпадающими интересами возрастает в результате нейтрализации Россией «грузинской угрозы», поскольку при отсутствии «внешней» угрозы снижается степень консолидации общества, зато возрастает значение внутренних проблем (выдача абхазских паспортов этническим грузинам, право на приобретение негражданами Абхазии земли и недвижимости вообще, неблагоприятная среда для ведения бизнеса иностранцами, миграция и др.). Продление этнократического правления в Абхазии лишь обостряет эти проблемы и придает им признаки межэтнической напряженности.

Южноосетинский национальный проект является по своей сути ирредентистским. Среди малочисленного населения, оставшегося в Южной Осетии, доминирует стремление к слиянию с Северной Осетией в рамках Российской Федерации. Тот факт, что Южная Осетия не является самодостаточной государственной единицей ни политически, ни экономически, осознан повсеместно, в том числе – и в собственно осетинском дискурсе. Провозглашение государственной независимости небольшой частью народа тогда, когда самоопределение значительно большей его части ограничено автономией в составе другого государства, лишено политического и правового основания. До последнего времени Россия удерживала руководство Южной Осетии от формализации ирредентистских устремлений, и даже вынуждала его к дезавуированию собственных заявлений, чтобы события 2008 года не были оформлены в качестве аннексии Россией территории соседнего государства (Грузии). Однако, после включения Крыма в состав Российской Федерации, вероятность применения «крымского сценария» в Южной Осетии возросла, что не исключает возникновения иной политико-правовой коллизии.

Таким образом, наблюдается очевидная асимметрия в случае конфликтов в Абхазии – с одной стороны, и Южной Осетии – с другой. Поэтому попытки решить их с применением идентичных технологий и инструментов не будут состоятельными. Общие стратегические принципы должны материализоваться в индивидуальные подходы с учетом конкретной специфики, и как процесс, так и окончательные формулы урегулирования могут различаться.

Российско-грузинско-абхазско-осетинский узел

Россия руководствовалась собственными интересами на всех этапах разгорания и развития конфликтов в Абхазии и Южной Осетии. Иллюзии по поводу беспристрастного «посредничества» России (если подобные оставались у кого бы то ни было) окончательно развеялись в августе 2008 года, когда действия России подтвердили, что она является *стороной* этих конфликтов. Достаточно отметить, что в августе 2008 г. на абхазском направлении боестолкновений не отмечалось; лишь в Кодорском ущелье была проведена российско-абхазская военная операция, которая квалифицируется как незаконная в отчете Международной миссии по установлению фактических обстоятельств конфликта в Грузии («Комиссия Тальявини»). Вслед за этим последовало признание независимости Абхазии (и Южной Осетии) со стороны Российской Федерации, чем именно Абхазию превратила Россия в прецедент отрыва составной части соседнего государства без формального предложения (в дальнейшем – в случае Крыма – Россия пошла уже путем прямой аннексии).

Очевидно, что в планы России не входит обеспечение *реальной* независимости Абхазии и Южной Осетии, в том числе – от самой России. Абхазия и Южная Осетия – российские военные плацдармы в Грузии (и на Южном Кавказе), где на своих военных базах она развернула наступательное оружие; расположенный в Южной Осетии российский военный контингент представляет непосредственную и мгновенную угрозу не только пролегающим через Грузию транзитным путям и трубопроводам международного значения, но и столице Грузии. Россия планомерно укрепляет свои военные позиции на Южном Кавказе и повышает степень его милитаризации, что, в условиях неурегулированных конфликтов, делает ситуацию особо взрывоопасной. В формате Женевских консультаций Россия категорически отказывается взять на себя обязательство о неприменении силы в отношении Грузии; действия России в Украине обнажают угрозы, перед лицом которых находится Грузия. Существующие реалии ставят Грузию и ее союзников перед сложным политическим вызовом: параллельно с усилиями по избежанию нового коллапса во взаимоотношениях с Россией, необходимо решать и задачу обороны от нее.

Как в случае Абхазии, так и в случае Южной Осетии Грузии по-существу приходится иметь дело с двумя сторонами одновременно. В то же время, если визави грузинской стороны абхазо-российская позиция консолидирована в высокой степени, то касательно других – преимущественно внутриабхазских – процессов полного совпадения между абхазскими и российскими подходами не наблюдается, и существующие противоречия носят объективный и долгосрочный характер (в южноосетинских реалиях такой фактор или незначителен, или же не проявился вовсе). Разочарование ориентированных на независимость абхазов (доминирование России в Абхазии всеобъемлюще; Россия не обеспечила сколько-нибудь широкого международного признания Абхазии; сочинская Олимпиада не оправдала разноплановых ожиданий абхазов) накладывалось на растущее раздражение Москвы (попытки администрации А.Анкваба самостоятельно вести внутренние дела тогда, как Россия является не только единственным гарантом отделения Абхазии от Грузии, но и фактически содержит ее на свои средства), из-за чего накапливалось взаимное недоверие по поводу истинных намерений друг друга. В числе причин досрочной смены власти в Сухуми следует учитывать и данное обстоятельство.

В то же самое время полагать, будто разочарование в Сухуми трансформируется в формирование имиджа Грузии как альтернативы России, на сегодняшний день нет оснований. Российские войска вызвали у абхазов и осетин чувство безопасности, и, несмотря на то, что политические реалии изменились, подобные настроения по-прежнему преобладают. Сухуми и Цхинвали продолжают дистанцироваться от Тбилиси и практически не реагируют на исходящие оттуда инициативы. А недовольство России по поводу тех дополнительных проблем, которые ей создают Абхазия и Южная Осетия, в том числе – в контексте призыва «хватит кормить Кавказ», вовсе не трансформируется в идею «вернуть» их Грузии. Впрочем, когда лояльность зависимых режимов обеспечивается, в том числе, субсидиями, степень лояльности в немалой мере определяется объемом этих субсидий.

Конфликт между Россией и Грузией

Этот конфликт носит ценностной характер. Грузия, пройдя после восстановления независимости тяжелый и усеянный потерями путь посттоталитарной (постсоветской) трансформации, окончательно уяснила свое место в пространстве и времени, определила вектор стратегического развития, и вошла в стадию модернизации и европеизации. В грузинском обществе «советскость» постепенно замещается на «европейскость», происходит осознание себя частью новой большой общности, принципиально отличающейся от прежней. Граждане Грузии понимают, что европеизация/евроинтеграция является главным образом интересом самого грузинского общества, а не навязанным извне проектом. Все это означает переход к государству европейского типа, что и составляет суть грузинского национального проекта.

Российская же официальная идеология сформировалась в антиевропейской, антизападной, антилиберальной парадигме, и объединенной Европе она противопоставляет пронизанный духом реваншизма проект Евразийского союза, где России вновь отведена роль гегемона.

Таким образом, пути Грузии и России разошлись. Их диаметрально противоположное отношение к конфликтам в Абхазии и Южной Осетии является одной из главных неразрешимых на сегодняшний день проблем в грузино-российских взаимоотношениях, что исключает восстановление дипломатических отношений, полномасштабное сотрудничество между двумя странами.

Евросоюз поддерживает стремление нынешнего правительства Грузии параллельно с сохранением европейского курса снизить напряженность с Россией. Задача усложняется тем, что Россия воспринимает евроинтеграцию Грузии препятствием для собственных интеграционных проектов, а сближение Грузии с НАТО вызывает агрессивное неприятие в Кремле. На фоне событий в Украине, когда безопасность в Европе оказалась перед такой угрозой, какая еще не возникала после окончания холодной войны, процесс дальнейшего упорядочения грузино-российских взаимоотношений оказался перед лицом дополнительных вызовов. Сформировавшаяся во внешней политике Грузии преобладающая тенденция, где курс на евроатлантическую интеграцию стал ее краеугольным камнем, не оставляет, однако, возможности для того, чтобы сбить ее с этого курса будь то с применением кнута или пряника, или даже их комбинации.

Конфликты и Евросоюз

После войны 2008 г. политика ЕС в отношении Абхазии и Южной Осетии выражается подходом «непризнание и вовлечение» (non-recognition and engagement policy), и сформулирована она в духе европейской мягкой силы. Часть «непризнания», которая является показателем однозначного отношения к политико-правовому аспекту проблем Абхазии и Южной Осетии, может быть распространена и на действия России в отношении Грузии в 2008 г. В отчете «комиссии Тальявини» сказано, что Южная Осетия и Абхазия не имели права на сецессию от Грузии, а признание независимости Абхазии и Южной Осетии третьей страной противоречит международному праву. Невыполнение Российской Федерацией ключевого – пятого – пункта плана Саркози-Медведева от 12 августа 2008 г., предусматривающего отвод российских войск на довоенные позиции, является одним из оснований для квалификации действий России как оккупации Абхазии и Южной Осетии, что и отражено в официальных документах ЕС.

Бесперспективные попытки руководств Сухуми и Цхинвали навязать ЕС собственные условия взаимоотношений, являются изоляционистскими по своей сути, поскольку Европа нужна Абхазии и Южной Осетии в большей степени, чем они – Европе. Когда ЕС стремится воплотить идею «вовлечения», одновременно твердо придерживаясь принципа «непризнания», то за этим стоит трезвый расчет: вовлеченность Абхазии и Южной Осетии не должна поставить под риск доверие грузинского общества к ЕС. В силу всего этого политика непризнания устойчива, и носит стратегический характер.

Реализация же части «вовлечения» упирается в серьезные проблемы. Политика Кремля подтверждает, что в его планы не входит открытие Абхазии и Южной Осетии для внешнего мира, и для Запада – в первую очередь. Поэтому попытки ЕС активизироваться в Абхазии и Южной Осетии встречают искусственно и целенаправленно возведенные препятствия. Миссию наблюдения ЕС (EUMM), в цели которой входит установление в зонах конфликтов стабильности и взаимного доверия, в Абхазию и Южную Осетию не впустили; деятельность миссии ООН (UNOMIG – в Абхазии) и наблюдателей ОБСЕ в Южной Осетии (и в целом в Грузии) Россия заблокировала после событий 2008 г.

Подходы

Политика Грузии в отношении конфликтов основана на таких фундаментальных ценностях, как права человека, признание и уважение различных интересов и устремлений, достижение согласия путем диалога. Устойчивое разрешение конфликтов подразумевает, что достоинство каждой из сторон соблюдено, а разнообразие в стране является самодостаточной ценностью.

1. Общая часть

Формулы урегулирования конфликтов в Абхазии и Южной Осетии Грузия видит в рамках единого государства с гарантией территориальной целостности. Принимается во внимание и то, что у других сторон и заинтересованных групп имеются иные взгляды на проблему. До тех пор, пока не удастся найти взаимоприемлемые формулы урегулирования конфликтов, люди, вне зависимости от места проживания, должны жить *безопасно*, следует обеспечить их *равноправие* с другими группами населения, они должны иметь условия повышения собственного *благополучия*. Грузия осознает ответственность в отношении всех граждан, проживающих на ее территории, в том числе – в Абхазии и Южной Осетии. Она предлагает населению, проживающему по другую сторону

разделительных линий, те же услуги, которые предоставляет проживающим по эту сторону, рассчитывая на понимание со стороны местных администраций. Качественное улучшение условий жизни всех групп населения, пострадавшего от конфликтов, и проживающего по обе стороны разделительных линий или вдоль них (в Грузии разработана *Государственная стратегия социально-экономического развития населения регионов, пострадавших от конфликтов*), является той четкой целью, ради достижения которой необходимо, чтобы и другие стороны конфликтов разделяли подобный подход. **Политика примирения** с абхазами и осетинами в кратко- и среднесрочной перспективе направлена на достижение этой цели – через восстановление взаимного доверия путем диалога, и последующим переходом в режим взаимодействия/сотрудничества.

С точки зрения задействования потенциала взаимодействия в условиях политического конфликта определенный позитивный опыт накоплен в послевоенных грузино-российских взаимоотношениях. Несмотря на враждебные действия, предпринятые Россией, Грузия не только не прекратила сообщение с Россией, но в одностороннем порядке ввела безвизовый режим для граждан Российской Федерации, а позиции российского бизнеса, завоеванные им в Грузии, не были поставлены под угрозу.

После смены власти в результате выборов 1 октября 2012 года, Грузия предприняла шаги в направлении разрядки напряженности (например – послала команду на Олимпийские игры в Сочи, и внесла свою лепту в обеспечение их безопасности), на что последовали встречные шаги со стороны России (отмена эмбарго на грузинский экспорт, облегчение режима выдачи въездных виз гражданам Грузии). Несмотря на то, что политические проблемы фундаментального характера так и остаются нерешенными, рядовым гражданам и бизнесменам облегчено общение и ведение взаимовыгодных дел; стороны не отрицают взаимовлияние собственных культур, необходимость сохранения и развития гуманитарных контактов; поток российских туристов в Грузию возрос, а острота взаимной риторики на официальном уровне пошла на убыль.

Грузия и грузинское общество в еще большей степени открыты для общения с абхазами и осетинами, и еще более гибки в отношении форм и форматов сотрудничества. В Грузии идет процесс осмысления собственного прошлого, она целенаправленно движется в сторону превращения в демократическое европейское государство, и находит свое место и функцию в международной системе. Она стала партнером и союзником для свободного мира, и выполняет международные договоренности. Задача обретения собственного места в европейской семье через целенаправленные институциональные реформы подразумевает предсказуемость и верность принятым обязательствам. Сегодняшняя Грузия откровенна, когда предлагает абхазам и осетинам примирение и сотрудничество.

Тбилиси предпринимает односторонние шаги доброй воли в направлении Сухуми и Цхинвали, отдавая себе отчет в том, что ответные меры могут последовать не сразу. Так, грузинские власти работают над гармонизацией Закона об оккупированных территориях с рекомендациями Венецианской комиссии, руководствуясь принципом, согласно которому этот закон должен быть направлен против оккупации, а не против населения, живущего на оккупированных территориях. При этом в Грузии ожидают, что ее действия будут всеми правильно восприняты, и последуют встречные шаги, в равной мере служащие свободе, безопасности, равноправию и благополучию людей, что будет способствовать восстановлению взаимного доверия между сторонами и их примирению. *В свою очередь, возвращение в общественный дискурс в Абхазии концепции многовекторности,*

проявление интереса к этой идее в Южной Осетии, очертит контуры общего европейского будущего, где сохранение и развитие национальной самобытности является фундаментальной ценностью. Альтернативой этому является включение в северокавказский ареал российского государства.

2. Неприменение силы

Принципиальная позиция Грузии заключается в необходимости нахождения исключительно мирных путей разрешения конфликтов, и она делает все возможное для предотвращения применения силы. Грузия своевременно выполнила требования мирного плана Саркози-Медведева, а затем в одностороннем порядке взяла на себя обязательство о неприменении силы в отношении Абхазии и Южной Осетии. Об этом заявил президент М.Саакашвили в своем выступлении перед Европарламентом 23 ноября 2010 года. 7 марта 2013 г. парламент Грузии принял резолюцию «Об основных направлениях внешней политики», где подтвердил данное обязательство. Власти Грузии считают, что основной угрозой для мира является российское военное присутствие в Абхазии и Южной Осетии; в подобных условиях оформление договора о неприменении силы с Абхазией и Южной Осетией без такого же обязательства со стороны России в отношении Грузии, алогично, противоречит долгосрочным интересам национальной безопасности Грузии и стабильности на Кавказе. Российская Федерация не выполнила условие 5-го пункта соглашения Саркози-Медведева, развернула свои военные базы в Абхазии и Южной Осетии, расположила там наступательное оружие, а власти Сухуми и Цхинвали не могут дать сколько-нибудь надежные гарантии того, что эти базы не будут задействованы против Грузии ни непосредственно, ни в виде угрозы применения силы. Поэтому вопрос о заключении двухсторонних договоров о неприменении силы подлежит рассмотрению в русле реальных угроз.

Если между Российской Федерацией и Грузией будет заключен договор о неприменении силы, найдется формат, в котором станет возможным оформление соответствующих двухсторонних соглашений между сторонами грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов. Эти соглашения вступят в силу с момента вывода из Абхазии и Южной Осетии российского оккупационного контингента.

3. Свобода передвижения

Грузия открыта для внешнего мира и стремится к тому, чтобы такая же ситуация распространилась на Абхазию и Южную Осетию. Этому препятствуют ограничения, которые испытывает население Абхазии и Южной Осетии при передвижении в сторону Грузии и зарубежных стран, равно как и иностранцы – при въезде в Абхазию и Южную Осетию и деятельности там. Существующее положение беспокоит не только тех, кого оно непосредственно касается, но и власти Грузии и международное сообщество. Для разрешения этой многогранной проблемы необходимо использовать имеющиеся средства, или же, в случае необходимости, найти новые.

Грузия не является поборницей изоляции жителей Абхазии и Южной Осетии и ограничения их передвижения с целью лечения, получения образования и др. Европеизироваться самой, но оставлять население Абхазии и Южной Осетии в условиях тотального российского доминирования, это противоречит не только интересам Грузии, но и европейским ценностям, и ставит абхазов и осетин перед лицом экзистенциального

вызова. Грузия выступает за возвращение международных миссий и их максимальное участие в процессе примирения; при наличии встречной доброй воли и готовности к дискуссиям по этим вопросам, найдутся взаимоприемлемые форматы решения проблемы.

Грузия заинтересована в том, чтобы люди легально и без всяких ограничений могли передвигаться по всей ее территории, и чтобы существующие сегодня разделительные линии не ограничивали свободу передвижения. Соответствующие учреждения Грузии оказывают медицинскую помощь всем, кому она требуется, вне зависимости от места их проживания, способствуют в получении образования и т.д. Нынешние власти Грузии делают это без каких-либо политических и прочих предусловий. В то же самое время власти Грузии не могут контролировать абхазский и югоосетинский участки своей государственной границы с Российской Федерацией, и если на там нарушаются права жителей Абхазии и Южной Осетии, то это не является сферой непосредственной ответственности грузинской стороны, хотя и вызывает ее обеспокоенность.

Грузия не запрещает какой-либо из групп своего населения выезжать за границу по легальным, всеобщим признанным документам, после прохождения визовых процедур, установленных конкретной страной; множество людей ежедневно пользуются этим правом. Дополнительную возможность выезда за границу жители Абхазии и Южной Осетии получили в виде «нейтрального проездного документа», который уже признан 12 государствами мира и продолжаются усилия в направлении расширения круга стран, признавших этот документ.

Когда человек имеет возможность выезда за границу, но не использует ни одну из альтернативных возможностей добровольно, или из-за страха перед тем давлением, которое он испытывает со стороны местных властей и/или радикально настроенной части общества, подобное положение квалифицируется отнюдь не как изоляция Грузией Абхазии и Южной Осетии от внешнего мира, но – как самоизоляция. По отношению к населению Абхазии и Южной Осетии имеет место дискриминационная, ограничивающая его права политика со стороны их же властей, что затрудняет реализацию политики вовлечения ЕС, и способствует поглощению Россией Абхазии и Южной Осетии.

Что касается выезда за границу жителей Абхазии и Южной Осетии по паспортам Российской Федерации, то позиция тут однозначна: существование посольств Российской Федерации на оккупированных территориях – незаконно; соответственно, выдача консульскими отделами этих посольств паспортов собственной страны противоречит нормам международного права. Массовая «паспортизация» граждан другой страны противозаконна (что отражено в отчете «Комиссии Тальявини»), влечет за собой тяжелые последствия для соседних с Россией государств (украинский опыт наглядно об этом свидетельствует).

По грузинскому законодательству пересечение разделительных линий не ограничено для иностранцев, легально находящихся на территории Грузии; проблемы у них могут возникнуть лишь по другую сторону разделительных линий со стороны местных властей и российских военных (особенно – в Южной Осетии). С северной же стороны – с территории Российской Федерации – въезд в Абхазию и Южную Осетию иностранцам запрещен (кроме предусмотренных законом исключений) грузинским Законом об оккупированных территориях, который был принят после одностороннего признания Российской Федерацией независимости Абхазии и Южной Осетии в 2008 году. Грузия не

может легализовать бесконтрольное пересечение границы между стороной-оккупантом и непризнанными образованиями без ущерба для своего суверенитета и безопасности. Тем более что при отсутствии с грузинской стороны эффективного контроля над подобными перемещениями, избирательный контроль будут осуществлять другие – под диктовку собственных политических интересов. Здесь следует принять во внимание ту ограничительную внутреннюю политику, которую Россия проводит в отношении западных гражданских институтов, и которую она распространила на Южную Осетию (в первую очередь) и на Абхазию. Осложнение взаимоотношений России с Западом в результате украинских событий является дополнительным предлогом для России в целях дальнейшей изоляции Абхазии и Южной Осетии от Запада.

Таким образом, есть политика непризнания, и вытекающие из нее законные ограничения, и есть поощряемая Россией самоизоляция, за результаты которой винить Грузию и Евросоюз нет оснований. Тем не менее вопрос проездных документов остается проблемой, и *Грузия готова дополнительно рассмотреть любой альтернативный вариант, который послужит реализации права на свободу передвижения жителей Абхазии и Южной Осетии, но не ущемит ее суверенитет, и не войдет в противоречие с политикой непризнания.*

Здесь же уместно отметить, что формирование зоны свободной торговли, и продвижение Грузии в направлении дальнейшей либерализации визового режима с ЕС на основе Договора об ассоциации, создает дополнительные возможности для всех обладателей грузинского паспорта. Так, в 2015 году для стран-участниц Восточного партнерства начнется специальная программа, способствующая гражданам этих стран в получении высшего образования в университетах Европы. Грузия заботится о включении молодых людей из Абхазии и Южной Осетии в эту программу, и в этом направлении уже предпринимаются шаги, в том числе – путем легализации в рамках закона аттестатов и дипломов, выданных в Абхазии и Южной Осетии.

4. Внутренне перемещенные лица

Одним из важнейших аспектов урегулирования конфликтов является судьба внутренне перемещенных из Абхазии и Южной Осетии лиц (ВПЛ). Реализация их права на добровольное и достойное возвращение в места их постоянного проживания – неотделимая часть повестки дня примирения. Этот вопрос постоянно присутствует в поле зрения властей Грузии, но в значительной мере остается задачей на будущее; сегодня перед правительством Грузии стоят другие вызовы, связанные с ВПЛ. Главнейший из них – коренное улучшение сегодняшнего социально-экономического положения ВПЛ и их полноценная интеграция в грузинское общество. Грузинские власти считают своей приоритетной задачей задействование всех интеграционных компонентов *Государственной стратегии в отношении ВПЛ*. Создание условий для достойной жизни ВПЛ и забота об их благополучии создают основу для того, чтобы полноценная реализация их индивидуальных возможностей произошла там, где они живут в настоящее время.

Урегулирование конфликтов не будет полноценным, если желающие возвращения ВПЛ, наряду с возможностью возвращения, не получают условий безопасной, полноценной жизни в местах возвращения. Неотделимой частью этого является восстановление права на собственность, которой они лишились в результате конфликтов, или получение

адекватной компенсации. Последняя проблема приобретает особую остроту в силу того, что собственность многих ВПЛ уничтожена (в Южной Осетии, например, многие грузинские деревни сровняли с землей), или же за минувшие годы у нее появились новые владельцы. В соответствующих ведомствах ведется учет и документирование той недвижимости, которой потерпевшие владели до начала конфликтов.

Возможность воспользоваться правом на добровольное возвращение распространяется и на тех лиц (в основном – этнических осетин), кому пришлось бросить свою собственность и жилища и в других регионах Грузии. Реализация ими этого права должна быть осуществлена с полным соблюдением требований равноправия и безопасности, с решением вопросов реституции или соответствующей компенсации. *Грузия верна духу «Закона об имущественной реституции и компенсации потерпевших на территории Грузии в результате конфликта в бывшей Юго-Осетинской автономной области», и готова рассмотреть эти вопросы в более широком правовом и географическом контексте.*

В настоящее время – в рамках интенсификации процесса евроинтеграции Грузии – возникает перспектива рассмотрения вопросов моральной и имущественной компенсации для всех лиц, пострадавших от конфликтов с целью совершения впоследствии практических шагов.

С комплексным решением проблемы ВПЛ связано правовое признание факта возвращения в Гальский район. В повестку дня политики примирения должна войти работа с абхазской стороной по подготовке в двухстороннем формате документа о признании факта возвращения в Гальский район с гарантиями (в условиях международного мониторинга) соблюдения там прав человека, обеспечения вернувшимся безопасности, равноправия с другими группами населения и недопущения любой формы дискриминации, в том числе – на основе гражданской принадлежности. Соответствующее соглашение должно основываться, с одной стороны, на гарантиях человеческой безопасности и условий развития, а с другой – на признании факта состоявшегося возвращения; изменение статуса возвратившихся не должно повлечь за собой ухудшение их экономического положения.

В соглашении должны быть зафиксированы принципы и механизмы дальнейшего добровольного, поэтапного, безопасного, достойного возвращения ВПЛ в другие районы Абхазии на основе двухсторонних договоренностей (в случае необходимости – в условиях международной медиации). *Заключение подобного соглашения снимет необходимость использования механизмов реагирования на двухстороннем или международном уровне по поводу массового нарушения прав человека, и станет значительным прорывом на пути восстановления взаимного доверия и примирения.*

На основе аналогичных принципов должна быть решена и проблема возвращения ВПЛ в Южную Осетию.

5. Гальский и Ахалгорский районы

Серьезную озабоченность грузинских властей вызывает положение жителей Гальского (Абхазия) и Ахалгорского (Южная Осетия) районов. В существующих условиях обеспечение безопасности и равноправия жителей этих районов представляет собой одну

из значительных предпосылок восстановления взаимного доверия между сторонами конфликтов. В то же самое время, факт проживания этнических грузин в этих районах указывает на то, что грузины и абхазы, грузины и осетины способны мирно сосуществовать друг с другом, тогда как подобное часто остается недостижимым в случае других этнополитических конфликтов.

Основные проблемы в этих районах проистекают из того обстоятельства, что в условиях этнократического правления имеет место сегрегация и дискриминация населения по этническому признаку. Нерешенной остается проблема безопасности местных жителей, со сложностями связано получение образования на родном языке, грузинский язык вытесняется из публичного пространства. На жителях Гальского и Ахалгорского районов особенно болезненно сказывается ужесточение режима пересечения разделительных линий, что делает менее доступным образование, а в неотложных случаях люди порой не могут воспользоваться скорой медицинской помощью.

Вызывает тревогу практика т.н. «бордеризации», когда происходит растяжка колючей проволоки и возведение иных искусственных заграждений. Это вызывает резкое ухудшение социально-экономического положения проживающего на прилегающих территориях населения, поскольку крестьяне отрываются от находящихся в их пользовании земли, пастбищ, объектов ирригации; падает производство сельскохозяйственной продукции, затрудняется ее сбыт. Подобное положение ущемляет и основные свободы человека, т.к. препятствует родственным и гуманитарным связям, затрудняет общение между общинами и восстановление взаимного доверия.

Государственная политика Грузии в отношении Гальского и Ахалгорского районов многомерна. Власти страны постоянно обращают внимание международного сообщества на проблемы этих районов, а внутри страны правительство Грузии оказывает посильную помощь населению, проживающему в конфликтных зонах, вне зависимости от этнического происхождения. Однако его возможности ограничены, поскольку юрисдикция Грузии де-факто не распространяется на территории этих районов.

Грузия стремится облегчить положение жителей этих районов во взаимодействии с местными властями, при участии международного сообщества и под наблюдением международных миссий.

6. Диалог

Грузия открыта для взаимодействия с разными субъектами разных конфликтов. Поскольку ведутся переговоры с Россией, нет моральных, правовых, или иного характера препятствий для ведения переговоров с де-факто властями Абхазии и Южной Осетии. С политической же точки зрения, ни для Грузии – с одной стороны, ни для Абхазии и Южной Осетии – с другой, не имеет смысла поддержание положения, когда Москва разговаривает с Тбилиси не только от своего, но и от имени Сухуми и Цхинвали; у Сухуми и Цхинвали должна иметься возможность формулирования и свободного выражения иной (собственной) позиции в переговорном процессе.

Формат Женевских консультаций по безопасности на Южном Кавказе был создан после российско-грузинской войны 2008 г., и преследует основной целью разрядку напряженности между двумя государствами. Участие в консультациях представителей Сухуми и Цхинвали (в составе российской делегации) не может быть достаточным для

стимулирования процесса нормализации грузино-абхазских и грузино-осетинских взаимоотношений. Более того – даже грузинская и российская стороны сочли недостаточным существование этой единственной площадки для ведения диалога на официальном уровне, и добавили к ней формат регулярных встреч лицом к лицу спецпредставителей (Абашидзе–Карасин). На подобном фоне тем более бросается в глаза дефицит прямых грузино-абхазских и грузино-осетинских контактов.

Между грузинской и абхазской сторонами существует практика продолжительного и довольно масштабного сотрудничества в виде совместной эксплуатации Энгури-ГЭС. Обеспечение технической безопасности расположенного в Южной Осетии Зонкарского водохранилища также требует двухсторонней заботы. Эти успешные примеры подтверждают, что в режиме двухстороннего диалога возможно согласовывать конкретные обоюдовыгодные действия.

Власти Грузии считают важным продолжение грузино-абхазского и грузино-осетинского диалога на гражданском уровне (track-2). В рамках существующего диалога много сделано в плане осмысления конфликтов, определения и понимания позиций и интересов друг друга, решения пусть и локальных, но – болезненных проблем. Успешно осуществляется ряд совместных проектов; заложена традиция откровенного обмена мнениями, совместной исследовательской и иного рода работы по самым острым проблемам двухсторонних отношений. Некоторые наработки нашли свое отражение и в данном Видении. Необходимо распространить этот опыт на более высокий уровень, обмениваться объективной информацией о проводимых реформах, проблемах и достижениях, об идущих в обществах дискуссиях по актуальным вопросам.

Грузинские власти положительно оценивают инициативу участников гражданского диалога о подключении к отдельным мероприятиям (при международной поддержке) официальных представителей сторон (track-1.5). После продолжительной паузы, их встречи в неформальной обстановке стали бы хорошей предпосылкой для восстановления постоянного диалога и взаимного доверия, с перспективой перехода на более высокий уровень и создания специальных совместных рабочих групп по конкретным вопросам.

* * *

В контексте диалога, мы предлагаем вынести принципы, подходы и идеи, сформулированные в этом документе, к обсуждению на представительной международной конференции. Данное Видение, с учетом высказанных на конференции соображений и предложений, могло бы придать импульс трансформации конфликтов в Абхазии и Южной Осетии, процессу восстановления доверия и примирения между грузинами и абхазами, грузинами и осетинами.

Государственный министр по вопросам примирения и гражданского равенства

Паата Закареишвили

Тбилиси, июнь 2014 г.