

# ПОСЛЕДСТВИЯ ВОЙНЫ АВГУСТА 2008 ГОДА

Кто и как занимается этим вопросом и как это отражается на повседневной жизни граждан

Война в августе 2008 года изменила жизни множества людей: тех, кто потеряли своих близких, дома, работу, средства существования. Война принесла боль и тем, кого она не коснулась непосредственно. Хотя прошло уже более двух лет со времени окончания войны, ее побудительные причины все еще не устранены, вызывая неуверенность в будущем, что еще более усиливает негативные последствия конфликта.

# ПОСЛЕДСТВИЯ ВОЙНЫ АВГУСТА 2008 ГОДА



Вопросы и ответы



Информация



Контактная информация



На урегулирование конфликтов и оказание помощи пострадавшим от войны людям оказывают влияние разные действующие лица – правительства России и Грузии, международные организации (например, Европейский Союз), де-факто власти Абхазии и Южной Осетии, а также международные и грузинские неправительственные организации. Их видение возможных путей решения проблем может сильно различаться, но их решения и действия оказывают определенное влияние на повседневную жизнь простых граждан.

В течении прошлого года международная неправительственная организация Безопасный мир (Saferworld) в сотрудничестве со своими грузинскими партнерами – Ассоциацией молодых юристов Грузии и Кавказским институтом мира, демократии и развития – провела большую исследовательскую работу в различных регионах Грузии для того, чтобы выяснить что думают местные жители о причинах и последствиях августовской войны и том, как можно

обеспечить мир и стабильность в будущем. Проведенные в рамках исследования многочисленные встречи с местным населением показали, что простые граждане не совсем ясно понимают политику, планы и сферу компетенции тех действующих лиц, от которых зависит их жизнь и благополучие, что приводит к разочарованию, недовольству, а порой и к конфликтам.

Поэтому мы решили подготовить и издать небольшую брошюру, в которой люди могли бы найти, хотя бы частично, ответы на волнующие их вопросы, больше узнать о политике, возможностях и планах деятельности основных действующих лиц, о том, как их решения и действия могут повлиять на повседневную жизнь граждан. Необходимость в такой публикации обусловлена также и тем, что послевоенные международные программы помощи – которые также часто называют «мерами по преодолению кризиса» – подходят к концу, что может в будущем еще более осложнить жизнь пострадавшего от войны населения.



## Как называют зоны конфликтов?

Стороны конфликта по разному называют одни и те же географические единицы в зонах конфликта. Например, де-факто власти Цхинвали называют контролируемую ими территорию "Южная Осетия", в то время как грузинское правительство использует для этой цели термин "Цхинвальский регион". Кроме того, де-факто абхазские власти произносят название главного административного центра региона как "Сухум", а в официальных грузинских источниках этот город фигурирует как "Сухуми". В данной брошюре используются только международно принятые географические названия и произношение.



# КАК ПОНИМАЮТ КОНФЛИКТ ОСНОВНЫЕ ДЕЙСТВУЮЩИЕ ЛИЦА?

Основная роль в конфликтах принадлежит четырем главным действующим лицам: правительствам Грузии и России, международному сообществу - то есть тем государствам и международным организациям, которые непосредственно вовлечены в процесс урегулирования - а также де-факто властям Абхазии и Южной Осетии. Их взгляды на конфликт, также как на то, что следует считать его справедливым урегулированием, радикально отличаются друг от друга. Что вполне естественно: если бы не эти различия, не было бы и войны.

**Грузинское правительство** считает Абхазию и Южную Осетию неотъемлемой частью Грузии, а жителей этих регионов, независимо от их происхождения и политических взглядов, полноправными гражданами страны.

По мнению грузинского руководства, война августа 2008 года была актом агрессии России против Грузии с целью оккупации страны или части ее территорий и насильственной смены власти и политического курса Грузии. С точки зрения грузинских властей, Абхазия и Южная Осетия – это незаконно оккупированные Россией грузинские территории, а присутствие в этих регионах российских войск, также как и деятельность де-факто сухумских и цхинвальских властей – противоправны. Поэтому, во всех официальных грузинских документах эти регионы упоминаются как «оккупированные территории».

В тоже время, грузинское правительство заявляет о своей приверженности мирному урегулированию конфликтов. Власти страны взяли на себя обязательство ни при каких обстоятельствах не применять силу для восстановления грузинской юрисдикции над этими территориями, хотя по их мнению, у них есть на это полное право. При этом грузинское руководство изъявляет готовность сесть за стол переговоров с российскими официальными лицами без каких-либо предварительных условий для обсуждения любых связанных с конфликтом проблем.





## Что означают слова «Война» и «Конфликт»?

Под «августовской войной» мы подразумеваем военные действия и акты насилия на территории Грузии в августе 2008 года. Под «конфликтом» подразумеваются приведшие к войне разногласия и противоречия, которые могут оставаться в силе и после окончания военных действий. В частности, такие разногласия по-прежнему существуют между правительствами России и Грузии, между Тбилиси и де-факто сухумскими и цхинвальскими властями, а также между Россией и международным сообществом. Хотя подписанные в августе-сентябре 2008 года соглашения о прекращении огня позволили остановить войну и кровопролитие, они не смогли устранить основные разногласия и противоречия. Это означает, что конфликт все еще не исчерпан и что опасность новой войны остается реальной.





**Российское правительство** утверждает, что августовская война была вызвана вооруженной агрессией Грузии и оправдывает свое вмешательство необходимостью спасти жителей Южной Осетии от «геноцида», то есть полного уничтожения. Российское руководство полагает, что после того, как Россия признала независимость Абхазии и Южной Осетии, оба конфликта можно считать полностью исчерпанными.

Россия считает, что в свете возникших в результате этого «новых реалий» все заключенные до августа 2008 года соглашения и договора в области регулирования конфликтов, включая те, что устанавливали ограничения на российское присутствие в Абхазии и Южной Осетии, потеряли силу. Исходя из этого, Москва считает, что для размещения российских военных баз в Абхазии и Южной Осетии достаточно подписать соответствующие двусторонние договоры с де-факто властями этих регионов. Правительство России заявляет, что Грузия и международное сообщество должны смириться с этими «новыми реалиями» и в качестве первого шага предлагает Тбилиси заключить договор о неприменении силы с Сухуми и Цхинвали. Что касается международного сообщества, Россия советует ему признать независимость Абхазии и Южной Осетии.

Российские лидеры отказываются разговаривать с действующим правительством Грузии и требуют от грузинских властей начать прямые переговоры с сухумскими и цхинвальскими властями. При этом они дают понять, однако, что не исключают диалога с Тбилиси в будущем, при условии, что у власти будут другие лидеры.

## Де-факто руководители Абхазии и Южной Осетии

полностью поддерживают позицию России в этом вопросе. Грузия для них – другое государство и поэтому, по их словам, для посещения этих регионов жителям Грузии необходимо получить от них соответствующее разрешение. По их мнению, главный вопрос, который необходимо решить в первую очередь – это устранение опасности новой военной «агрессии» со стороны Грузии против Абхазии и Южной Осетии. Они также выступают против возвращения грузинских беженцев, покинувших свои дома в результате конфликтов в 1990-х годах и в августе 2008-го (за исключением грузинских жителей Гальского района Абхазии).



## Под международным сообществом

мы в данном случае подразумеваем те государства и международные организации (например ООН или ОБСЕ), которые начиная с 1990-х годов активно участвуют в процессе урегулирования конфликтов. Международное сообщество поддерживает территориальную целостность Грузии и признает Абхазию и Южную Осетию законными грузинскими территориями. Таким образом, международное сообщество не разделяет позицию России, возражает против размещения российских военных баз в Абхазии и Южной Осетии, и обвиняет Россию в нарушении подписанного ею в августе 2008 года соглашения о прекращении огня.

В то же время, разные страны по-разному оценивают ответственность грузинских и российских лидеров за августовскую войну – некоторые с пониманием относятся к действиям грузинского правительства, другие их критикуют. Поэтому заявления и шаги международного сообщества порой противоречивы и непоследовательны.

Но мнение международного сообщества едино в том, что конфликт должен быть решен исключительно мирным путем с учетом интересов всех сторон, включая сегодняшнее население Абхазии и Южной Осетии. Исходя из этого, международное сообщество выступает против изоляции этих регионов и прекращения контактов с их жителями.



## Что привело к войне - выводы «Комиссии Тальявини»

*«...Нельзя возлагать всю ответственность за конфликт лишь на одну сторону. Никто из них не выполнил своих обязательств и теперь именно они несут ответственность за исправление последствий».*

В виду отсутствия единого мнения по поводу того, как началась война августа 2008 года и кто ответственен за нее, Европейский Союз принял решение создать независимую международную комиссию по расследованию конфликта в Грузии, которую часто называют «Комиссией Тальявини». Итогом длившейся почти год работы комиссии стал опубликованный в сентябре 2009 года доклад, основные положения которого сформулированы на следующей странице.





Война была вызвана не какими-либо конкретными действиями сторон непосредственно перед ее началом, а стала результатом многолетних провокаций, взаимных обвинений, военных и политических угроз, и эскалации напряженности, вина за которые лежит на всех сторонах.



Все стороны несут свою долю ответственности за начало войны, в том числе и международные организации, не сумевшие адекватно, своевременно и решительно отреагировать на эскалацию напряженности и растущую угрозу войны.

Конфликт сложен и имеет международное, национальное и местное измерение.



Созданные после конфликтов начала 1990-х годов процедуры и механизмы по поддержанию мира и стабильности утратили свою эффективность.



Были полностью упущены возможности построения устойчивого мира, не было уделено должного внимания процессу примирения и укрепления взаимного доверия.



В ходе боевых действий всеми сторонами были допущены нарушения международного и гуманитарного права и прав человека.





# КАКИЕ ШАГИ ПРЕДПРИНИМАЮТСЯ НА МЕЖДУНАРОД- НОМ УРОВНЕ ДЛЯ УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА?

После окончания августовской войны международные механизмы урегулирования конфликта изменились. До войны конфликтом в Южной Осетии занималась в основном ОБСЕ, в то время как в Абхазии эту функцию выполняла миссия наблюдателей ООН в Грузии (UNOMIG). Кроме того, для разрешения каждого из этих конфликтов велся отдельный процесс переговоров. В настоящее время ни ОБСЕ, ни ООН больше не имеют миссий своих наблюдателей в этих регионах из-за противодействия России, которая пользуется правом вето в обоих этих организациях (то есть она может блокировать любую негодную ей резолюцию этих организаций). В результате, ведущим игроком в области урегулирования этих конфликтов стал Европейский Союз.

Основой для прекращения военных действий в августе 2008 года стали **два соглашения о прекращении огня**, достигнутые при активном посредничестве французского президента Николя Саркози, который провел для этого отдельные переговоры со своим российским и грузинским коллегами – Дмитрием Медведевым и Михаилом Саакашвили. Саркози действовал от имени Европейского Союза, так как именно Франция председательствовала в то время в ЕС. Ключевые принципы соглашения о прекращении огня заключались в том, что войска должны были вернуться на довоенные позиции, а все спорные вопросы (касающиеся например юридического статуса Абхазии и Южной Осетии) должны были решаться только путем диалога.

На начальном этапе это соглашение принесло несомненный успех в том смысле, что оно позволило остановить войну и предотвратить дальнейшее разрастание конфликта. Оно также послужило основой для двух главных механизмов урегулирования конфликта – миссии наблюдателей Еврокомиссии (EUMM) и процесса переговоров в Женеве.






По мнению международного сообщества, эти соглашения создают необходимые предпосылки для построения устойчивого мира в регионе. Однако, стороны по-прежнему по-разному понимают обязательства, налагаемые на них этими документами. Грузинское правительство и значительная часть международного сообщества считают, что «шестипунктовое соглашение» до сих пор не выполнено, поскольку российские вооруженные силы (количество которых намного превышает размер миротворческих войск, находившихся в регионе до августа 2008 года) остаются на территории Абхазии и Южной Осетии и, более того, Россия строит в этих регионах новые военные базы. Еще одним нарушением достигнутых договоренностей считается то, что наблюдатели ЕС не имеют доступа на территорию этих регионов. Российское правительство утверждает, однако, что подписанные соглашения не отвечают «новым реалиям», сложившимся в результате войны и последующего признания Россией независимости Абхазии и Южной Осетии.





## Что говорится в соглашениях о прекращении огня?

Фактически, существуют два соглашения о прекращении огня:  первое было подписано 12 августа, а второе – об условиях его практического осуществления – 8 сентября. Первое соглашение, которое обычно упоминается как «шестипунктовое соглашение», состояло из следующих шести пунктов, описывающих обязательства сторон:

- неприменение силы
- полное прекращение боевых действий
- обеспечение беспрепятственной доставки гуманитарной помощи
- отвод грузинских вооруженных сил в места постоянной дислокации
- отвод российских вооруженных сил на довоенные позиции, осуществление российскими миротворческими войсками дополнительных мер безопасности в зоне своей ответственности до создания международных механизмов поддержания мира и мониторинга
- начало переговоров на международном уровне о путях достижения безопасности и стабильности в Абхазии и Южной Осетии

Хотя кровопролитие действительно прекратилось, российские войска не были отведены на довоенные позиции, а международные переговоры так и не начались. Поэтому 8 сентября было подписано новое, более конкретное соглашение, создавшее правовую основу для размещения миссии наблюдателей ЕС в Грузии для наблюдения за тем, как стороны выполняют свои обязательства по прекращению огня. Это соглашение открыло также дорогу переговорам по урегулированию конфликта в Женеве, первый раунд которых состоялся 15 октября 2008 года.



Текст соглашения о прекращении огня


[http://smr.gov.ge/ru/tskhinvali\\_region/legal\\_documents/2008\\_events/6\\_point\\_agreement](http://smr.gov.ge/ru/tskhinvali_region/legal_documents/2008_events/6_point_agreement)

<http://www.civil.ge/rus/article.php?id=17624&search=>



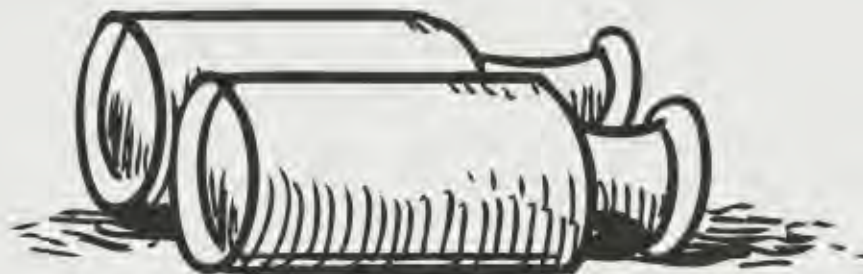
Задачей **миссии наблюдателей ЕС** (EUMM)

является наблюдение за выполнением соглашений о прекращении огня, мониторинг ситуации в зоне конфликта и своевременное информирование ЕС о любых процессах или инцидентах, способных создать угрозу миру и безопасности. Кроме того, миссия уполномочена содействовать процессу диалога и восстановлению взаимного доверия между людьми, живущими по обе стороны конфликта, поскольку такие контакты создают дополнительные гарантии того, что война больше не повторится.

Наблюдатели ЕС  имеют ограниченные возможности для помощи проживающим в зоне их ответственности людям в решении их каждодневных проблем. Это не миротворческая миссия – в ее задачу не входит обеспечение мира и безопасности, то есть наблюдатели ЕС не имеют права непосредственно вмешиваться, когда необходимо защитить людей или остановить насилие. Кроме того, они не имеют доступа на территорию Абхазии и Южной Осетии и, соответственно, не могут наблюдать за процессами по другую сторону конфликта. Такие ограничения порой вызывают у людей чувство безнадежности и разочарования – они не понимают, какую пользу приносит деятельность миссии наблюдателей ЕС простым гражданам. Однако, работа миссии наблюдателей ЕС имеет огромное значение. Благодаря регулярным отчетам наблюдателей Европейский Союз и международное сообщество в целом имеют достоверную информацию о положении в зоне конфликта. Без присутствия наблюдателей ЕС, опасность новой войны была бы намного выше.



Информация о Миссии наблюдателей  
Европейского Союза (EUMM)  
[www.eumm.eu](http://www.eumm.eu)





Тем не менее, хотя строгое соблюдение соглашения о прекращении огня имеет первостепенное значение, для обеспечения устойчивого и долговременного мира все стороны конфликта должны также договориться об основных принципах урегулирования. С этой целью они проводят регулярные переговоры в Женеве, условно называемые **Женевским процессом**, с сопредседателями в котором выступают представители ЕС, ОБСЕ и ООН. В переговорах участвуют делегации России и Грузии, а также представители де-факто властей Абхазии и Южной Осетии. Женевские переговоры проводятся по двум направлениям: проблемы безопасности (неприменение силы, международные миротворческие и полицейские операции, условия безопасного пересечения административной линии, и т. д.) и гуманитарная помощь (защита прав и обеспечение нужд беженцев). Для решения этих проблем в формате Женевского процесса созданы соответственно две рабочие группы.

К сожалению, сторонам пока что не удается договориться по этим вопросам. Грузия требует вывести российские подразделения с территории Абхазии и Южной Осетии и заменить их международными полицейскими силами. Россия категорически против этого. Со своей стороны, Москва, Сухуми и Цхинвали настаивают, что до обсуждения других вопросов Грузия должна оформить договор о неприменении силы с де-факто правительствами Абхазии и Южной Осетии. Грузинское руководство берет на себя обязательство использовать только мирные пути урегулирования конфликта, но в тоже время не видит смысла в подписании каких-либо соглашений с Сухуми и Цхинвали, поскольку реальный контроль над оккупированными территориями осуществляют российские военные.



### Что подразумевает механизм предотвращения инцидентов и реагирования на них?

Хотя Женевские переговоры пока еще не достигли особого успеха, они принесли по крайней мере один положительный результат: стороны договорились создать механизм предотвращения инцидентов и реагирования. Этот механизм подразумевает проведение регулярных встреч представителей грузинского правительства, российских вооруженных сил и де-факто властей Абхазии и Южной Осетии в Гали или в Южной Осетии для обсуждения любых связанных с безопасностью инцидентов, потенциальных проблем и практических путей их решения. Встречи проводятся при посредничестве миссии наблюдателей ЕС, ОБСЕ и ООН. Эти встречи крайне необходимы для того, чтобы местные жители чувствовали себя в безопасности, а также для решения волнующих их проблем.







## В чем заключается польза от Женевских переговоров?

Многие спрашивают, какой смысл вести переговоры, если они не приносят конкретного результата и более того, не видно никаких реальных перспектив на какой-либо прогресс. Для такого скептицизма имеются все основания. Но если стороны не будут говорить друг с другом, угроза новой войны станет более реальной. Если удастся решить хотя бы сравнительно небольшие бытовые проблемы местного населения или если ситуация в зоне конфликта не будет ухудшаться, переговоры уже можно будет считать оправданными. За последний год в зоне конфликта заметно снизилось число насильственных действий и инцидентов, а опасность новой войны между Россией и Грузией оценивается как довольно низкая. Поэтому, люди, живущие вдоль разделительных линий сегодня чувствуют себя не такими беззащитными, как раньше. Если это так, то Женевский процесс действительно приносит какую-то пользу.

Диалог осложняется также тем, что стороны не могут сойтись во мнении по поводу того, кто и с кем должен вести переговоры. По мнению Москвы и де-факто сухумских и цхинвальских руководителей, за столом переговоров должны сидеть с одной стороны представители Тбилиси, а с другой – Сухуми и Цхинвали. Однако, грузинские власти считают, что проблема должна решаться путем переговоров между Россией и Грузией.

Кроме того, грузинское правительство согласно на участие в процессе переговоров представителей де-факто властей Абхазии и Южной Осетии только при условии, если к переговорам будут допущены также и легитимные, по его мнению, представители Абхазии и Южной Осетии – правительство Абхазской автономной республики в изгнании и временная администрация Южной Осетии. Однако, это условие неприемлемо для Москвы, Сухуми и Цхинвали.



# КАКИЕ МЕРЫ ПРЕДПРИНИМАЕТ ГРУЗИНСКОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В ОТНОШЕНИИ КОНФЛИКТОВ?


Основные задачи грузинского правительства заключаются в том, чтобы восстановить свой контроль в Абхазии и Южной Осетии, создать условия для безопасного и достойного возвращения беженцев, удовлетворить потребности пострадавшего от войны населения и, в целом, обеспечить безопасность страны и ее граждан.

Практические шаги правительства для выполнения этих задач основываются на понимании и признании того, что урегулирование конфликтов требует продолжительного времени и успех может быть достигнут только мирными средствами, путем переговоров с участием всех заинтересованных сторон. Такой подход порой называют «стратегическим терпением».

## Меры по восстановлению грузинской юрисдикции в Абхазии и Южной Осетии

С точки зрения политики, грузинское правительство стремится восстановить контроль над Абхазией и Южной Осетией с помощью двух конкретных механизмов: «непризнания» и «вовлеченности».

**«Непризнание»** означает, что грузинское руководство старается убедить другие государства не признавать независимость Абхазии и Южной Осетии. Это важно потому, что если усилия грузинского правительства в этом направлении увенчаются успехом, появится шанс урегулировать конфликты таким образом, чтобы Абхазия и Южная Осетия остались в составе Грузии, а беженцы получили реальную возможность вернуться в свои дома.

**Министерство иностранных дел Грузии**  отвечает за проведение дипломатических мер по обеспечению непризнания независимости Абхазии и Южной Осетии другими странами.

Цель **«вовлеченности»** заключается в том, чтобы сохранить и поддерживать связь между населением Абхазии и Южной Осетии и остальной частью Грузии. Большинство жителей этих регионов отрицательно относятся к Грузии и выступают против возвращения под грузинскую юрисдикцию. Однако, урегулирование конфликта невозможно без примирения с этими людьми независимо от их национальности и политических взглядов.



Министерство иностранных дел Грузии; Отдел по связям с международными организациями занимается вопросами связанными с Женевским процессом  
Тел: 94-50-00 ext. 1803/04; Эл. почта: [intorg@mfa.gov.ge](mailto:intorg@mfa.gov.ge)



Поэтому, поскольку основные побудительные причины и проблемы конфликта какое-то время будут сохраняться, политика «вовлеченности» направлена в первую очередь на восстановление связей и доверия между теми, кто когда-то жил в одном обществе. Для реализации этой политики грузинское правительство выработало стратегический документ под названием «Вовлеченность через сотрудничество» и план действий, определяющий конкретные пути поощрения и развития такого сотрудничества. К таковым относятся гуманитарные акции (например мероприятия по преодолению последствий стихийных бедствий и эпидемий), программы развития и улучшения связей между людьми (например, поездки связанные с семейными событиями, такими как рождение ребенка, свадьба или похороны, сотрудничество между неправительственными организациями, профессиональными союзами или журналистами), мероприятия по охране культурного наследия абхазского и

осетинского народов, меры по защите прав человека по обе стороны разделительных линий, создание возможностей для абхазской и югоосетинской молодежи получить высшее образование в вузах Грузии, совместная экономическая деятельность.

Стратегия и план действий в определенной мере компенсируют ограничения, предусмотренные Законом об оккупированных территориях, но не отменяют их. На практике это означает, что для осуществления любой хозяйственной деятельности на территории Абхазии или Южной Осетии иностранные или грузинские компании и организации должны предварительно получить разрешение грузинского правительства. Выдача такого разрешения является прерогативой **Аппарата государственного министра по делам реинтеграции.**



## Для чего нужен Закон об оккупированных территориях?

Грузинское правительство рассматривает Абхазию и Южную Осетию как оккупированные Россией грузинские территории. Поэтому оно решило ввести особый режим для контактов с этими регионами и их населением. С этой целью был принят Закон об оккупированных территориях. Закон ограничивает передвижение людей и перемещение грузов, а также любую хозяйственную деятельность на оккупированных территориях. В частности, иностранные граждане имеют право въезжать в эти регионы только с контролируемой грузинским правительством стороны. Въезд в Абхазию и Южную Осетию с территории России запрещен и карается законом. По закону, иностранные компании или организации могут осуществлять свою деятельность на этих территориях только имея соответствующее разрешение грузинского правительства. В тоже время, закон допускает исключения, например в случае гуманитарного кризиса. Но и в таких случаях требуется соответствующее обоснование, на основе которого грузинские власти дадут согласие на проведение соответствующих действий.



Аппарат государственного министра по вопросам реинтеграции  
**99 58 34** (глава администрации); **99 53 88** (Отдел по делам Абхазской автономной республики и Юго-Осетинской автономной области)  
**98 81 05** (Отдел по связям с международными организациями и проектами); Сайт: [www.smr.gov.ge](http://www.smr.gov.ge)



## Забота о беженцах и пострадавших от войны людях

Примерно 250 тысяч человек, то есть примерно 6% общего населения страны, зарегистрированы как

### «Внутренне перемещённые лица»

из Абхазии и Южной Осетии. Это значит, что они были вынуждены покинуть свои дома в результате конфликта и до сих пор не могут вернуться назад. Из них почти 26 тысяч человек стали беженцами в результате войны августа 2008 года, а остальные были изгнаны из своих домов из Абхазии и Южной Осетии во время конфликта в начале 1990-х годов. Государственную политику в отношении этих людей

разрабатывает и осуществляет **Министерство по делам вынужденных переселенцев с оккупированных территорий, расселению и беженцев.**



### Где живут беженцы?

Многие годы беженцы не имели собственного жилья и ютились во временных убежищах, которые им не принадлежали. Жилищные условия в этих убежищах были крайне плохи; центры компактного проживания в определенной мере стали частью того негативного образа, который сложился в обществе о беженцах. Сегодня государство работает над тем, чтобы выделить каждой семье беженцев отдельное жилье с правом собственности. Для десятков тысяч людей, потерявших свои дома в результате августовской войны, государство построило (с международной финансовой помощью) небольшие коттеджи или выделило жилплощадь в отремонтированных зданиях. В отношении тех беженцев, кто был изгнан из своих домов во время конфликтов в 1990-х годах, государственная политика заключается в том, чтобы позволить им узаконить то жилье, в котором они проживают в настоящее время. Там, где это невозможно, государство выделяет беженцам жилье в других отремонтированных помещениях. Если беженцев не удовлетворяет качество выделенного им жилья, они могут обратиться в Министерство по делам вынужденных переселенцев с оккупированных территорий, беженцев и расселению и попросить предоставить им лучшие жилищные условия.


В последние несколько лет государство изменило свою политику в отношении беженцев. Сегодня приоритет отдается тому, чтобы беженцы имели жилье на таких же условиях, как и другие граждане страны. Иными словами, необходимо уменьшить их зависимость от помощи государства и международных организаций. Сегодня каждый зарегистрированный беженец получает от государства ежемесячное пособие в размере 28 лари. Беженцам, живущим в компактных поселениях государство выделяет 22 лари и оплачивает 100 киловатт электроэнергии на каждого члена семьи и другие коммунальные услуги. Кроме того, министерство осуществляет и ряд других мероприятий для улучшения жизни беженцев, например, восстанавливает и развивает инфраструктуру (системы водоснабжения и орошения, и т. д.) в местах их компактного расселения.



Кроме беженцев, жертвами конфликта стали и другие люди. В первую очередь это жители Шида Картли, живущие вдоль административной линии с Южной Осетией, и грузинские жители Ахалгори (Южная Осетия) и Гали (Абхазия).

Хотя у государства нет четко сформулированной политики по отношению к жителям прилегающих к

**административной линии с Южной Осетией** районов, грузинское правительство оказывает определенную помощь этим людям. Например, была восстановлена поврежденная в ходе войны инфраструктура, владельцам разрушенных домов была выплачена компенсация, студентам из этих районов оплатили обучение в вузах, каждая семья получила определенное количество дров на зиму, и т.д. Однако, главная задача, по мнению грузинских властей, заключается в том, чтобы эти люди стали меньше зависеть от государственной помощи – для этого им должны быть созданы такие условия, чтобы они могли сами зарабатывать себе на жизнь, также как и остальные граждане страны.

Наряду с центральными государственными структурами, значительная роль в осуществлении вышеупомянутых задач отводится **органам местного самоуправления**.  Забота об этих людях является частью их повседневной деятельности. Однако, успех работы государственных органов зависит от наличия у них необходимых ресурсов. Например, наиболее острой проблемой послевоенного времени в Шида Картли стала проблема орошения. Источники ирригации часто расположены на территории, не контролируемой грузинским правительством. Поэтому, для решения проблем правительство должно либо договориться с де-факто властями Цхинвали, что довольно сложно по политическим причинам, либо построить новые ирригационные системы, что требует много времени и средств.



Министерство по делам вынужденных переселенцев с оккупированных территорий, расселению и беженцев  
Тел: **31 15 83** (Отдел по делам вынужденных переселенцев, который занимается вопросами обеспечения жильем)  
Горячая линия: **43 11 00**; Факс: **(995 32) 31 15 96**;  
Сайт: <http://mra.gov.ge/>



Региональная администрация Шида Картли  
Тел: **8270 78010**; Факс: **8270 79109**  
Сайт: [www.gori.gov.ge](http://www.gori.gov.ge)  
Региональная администрация Самегрело-Земо Сванети  
Тел: **315 50505**; Факс: **315 50505**; Эл. почта: [szs@szs.gov.ge](mailto:szs@szs.gov.ge)  
Сайт: [www.szs.gov.ge](http://www.szs.gov.ge)



Грузинское правительство считает всех **жителей Абхазии и Южной Осетии**, независимо от их происхождения, полноправными гражданами Грузии. Это означает, что они имеют право на такую же социальную помощь (например, в сфере здравоохранения или образования), как и жители других регионов страны.

Власти рассчитывают, что если механизмы «вовлеченности через сотрудничество» окажутся эффективными и жизнеспособными, жители оккупированных территорий также смогут пользоваться услугами грузинского государства. В то же время, правительство Грузии осуществляет дополнительные меры по обеспечению прав и интересов **грузинского населения Ахалгори и Гали**, включая их право поддерживать связи с родственниками и близкими в различных районах Грузии. Правительство учитывает также, что этим людям угрожает дискриминация со стороны де-факто властей Абхазии и Южной Осетии. Например, их дети могут быть лишены возможности получить образование на родном языке. Однако, поскольку грузинское законодательство не различает людей по национальному признаку, на грузинских жителей этих районов распространяются все ограничения, предусмотренные Законом об оккупированных территориях. В частности, при пересечении административной линии они могут столкнуться с такими же сложностями, как и другие жители Абхазии и Южной Осетии.



## Обеспечение национальной безопасности

Ответственность за безопасность граждан в Грузии, включая прилегающие к оккупированным территориям районы, несут **Министерство внутренних дел**, **Министерство обороны** и **Совет национальной безопасности** (консультативный орган, призванный помогать в выработке государственной политики безопасности). Деятельность Министерства внутренних дел и Министерства обороны в этих районах ограничивается положениями соглашения о прекращении огня и соглашения о размещении миссии наблюдателей ЕС. В частности, эти соглашения вводят ограничения на количество и передвижение грузинских вооруженных сил и военной техники в прилегающих к оккупированным территориям районах. Например, нельзя размещать и использовать подразделения грузинской армии на территориях, сопредельных с Абхазией и Южной Осетией. Безопасность здесь может обеспечивать только полиция. Исходя из этого, перед полицией в этих районах стоят одновременно две задачи: обеспечивать национальную безопасность и осуществлять обычные полицейские функции по охране правопорядка и законности.



Главное управление внутренних дел Тбилиси

Тел: **53 20 14**;

Главное управление внутренних дел Самегрело – Земо Сванети

Тел: **94 10 26**;

Главное управление внутренних дел Шида Картли

Тел: **8270 7 24 59; 99 53 50/98 39 43** (горячая линия)

Эл. почта: **press@pol.ge**



После августовской войны 2008 года политика безопасности Грузии направлена главным образом на **предотвращение вооруженных инцидентов** с российскими войсками и вооруженными формированиями де-факто властей Абхазии и Южной Осетии. Поэтому грузинская полиция старается не предпринимать активных действий в непосредственной близости от линии разделения. Хотя из-за этого местные жители чувствуют себя менее защищенными, сдержанность грузинской полиции вызвана тем, что другая сторона конфликта может воспринять ее повышенную активность как провокацию, что не исключает эскалации напряженности.

Поэтому полиция должна придерживаться золотой середины: обеспечивать безопасность граждан и в тоже время избегать активных действий вблизи линии разделения. Одним из позитивных результатов этой послевоенной политики можно считать то, что ситуация в Шида Картли относительно стабилизировалась и количество связанных с безопасностью инцидентов снизилось.

Кроме того, в районах прилегающих к административной линии, полиции поручено следить за исполнением Закона об оккупированных территориях, то есть пресекать незаконное передвижение людей и товаров через административную линию.



## Что означает термин «административная линия»?

По терминологии, принятой грузинским правительством и международными организациями, «административная линия» – это линия разделяющая Абхазию и Южную Осетию и территории, контролируемые грузинскими властями. Это связано с тем, что правительство Грузии и подавляющее большинство иностранных государств не признают независимости Абхазии и Южной Осетии, то есть не считают административную линию государственной границей, хотя Москва, Сухуми и Цхинвали утверждают обратное.



# КАКОВА ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА И ДЕ-ФАКТО СУХУМСКИХ И ЦХИНВАЛЬСКИХ ВЛАСТЕЙ?

Основная цель, которую преследует российское руководство, а также де-факто власти Сухуми и Цхинвали, заключается в том, чтобы максимально отдалить эти два конфликтных региона от остальной части Грузии. Для этого они не перестают утверждать, что признание независимости Абхазии и Южной Осетии – это всего лишь дело времени и что процесс принял необратимый характер.

## Российское правительство

предпринимает определенные шаги для укрепления «новых реалий» в Абхазии и Южной Осетии. В первую очередь, Москва старается убедить другие государства признать независимость Абхазии и Южной Осетии. Пока этому совету последовали лишь три страны – Никарагуа, Венесуэла и Науру. Во-вторых, Россия оказывает этим регионам экономическую помощь с тем, чтобы они меньше зависели от торговых и экономических связей с районами, контролируруемыми грузинскими властями. В третьих, Россия увеличила свое военное присутствие в Абхазии и Южной Осетии, в частности ввела туда пограничные войска для укрепления «границы».

Хотя де-факто сухумские и цхинвальские власти в целом поддерживают политику России, на практике между ними существуют определенные различия. **Де-факто власти Абхазии** позволяют людям свободно пересекать административную линию и разрешают представителям иностранных государств и неправительственных организаций работать на абхазской территории. В тоже время, в политических кругах Сухуми высказываются различные взгляды по поводу того, какая политика должна проводиться по отношению к грузинскому населению Гали. Некоторые считают, что с грузинскими жителями Гали необходимо обращаться как с полноправными гражданами Абхазии, чтобы показать, что Абхазия – это современное демократическое государство. Другие, наоборот, оправдывают дискриминацию грузин, например, не согласны с предоставлением им избирательных прав в надежде, что в конце концов они уедут из Абхазии.



В отличие от де-факто абхазского правительства, **де-факто руководители Южной Осетии** полностью закрыли административную линию, запретив любые перемещения людей и товаров. Кроме того, они разрешают представителям международных организаций въезжать в регион только с территории России – а это прямо противоречит положениям Закона об оккупированных территориях. В результате, в то время как в Гали размещены представительства многих

международных организаций, на территории Южной Осетии функционирует только Организация международного красного креста.

Существуют различия и в отношениях к России. В то время, как де-факто власти Абхазии стараются показать, что они реально независимы, де-факто цхинвальские власти почти не отделяют себя от российской администрации и больше зависят от участия российских официальных представителей в управлении регионом. Например, на некоторых ключевых постах де-факто цхинвальской администрации работают российские функционеры.



**Каким образом может грузинское правительство поощрить «вовлеченность»?**



Правительство Грузии разработало семь конкретных механизмов поощрения «вовлеченности» :

1. Нейтральный механизм взаимодействия и координации призван упрощать развитие связей между грузинским правительством и де-факто властями Сухуми и Цхинвали.
2. Нейтральное удостоверение личности и дорожные документы позволят жителям Абхазии и Южной Осетии пересекать международные границы без нарушения грузинского законодательства и, вместе с тем, не принимая грузинского гражданства.
3. Фонд доверия создан для того, чтобы спонсировать любые проекты по развитию контактов между людьми.
4. Совместный инвестиционный фонд предназначен для поощрения деловых контактов между частными и юридическими лицами, находящимися по разные стороны разделительных линий.
5. Агенство сотрудничества должно облегчить частным и юридическим лицам, находящимся по разные стороны разделительных линий, поддерживать связь друг с другом и решать возникающие проблемы.
6. Финансовый институт позволит проводить легальные финансовые операции на территории Абхазии и Южной Осетии.
7. Интегрированные социально-экономические зоны создаются на контролируемых грузинским правительством территориях, сопредельных с Абхазией и Южной Осетией, для того, чтобы развивать предприятия – например заводы по переработке сельскохозяйственной продукции – в которых могут быть заняты люди проживающие по обе стороны разделительных линий.



# КАКУЮ РОЛЬ ИГРАЕТ МЕЖДУНАРОДНОЕ СООБЩЕСТВО?

Роль международного сообщества можно условно разделить на три компонента: усилия на уровне политики и в сфере безопасности, программы гуманитарной помощи и развития, и содействие процессу примирения и построения устойчивого мира.

## Политика и безопасность


На начальном этапе главной задачей международного сообщества было **остановить войну, позднее – сохранить мир.**

На текущем этапе основная цель международного сообщества – не допустить новой войны и побудить конфликтующие стороны занять более миролюбивую позицию. В частности, международное сообщество оказывает давление на российское правительство с тем, чтобы оно выполнило все свои обязательства по шестипунктовому соглашению о прекращении огня, то есть чтобы Россия отвела свои войска на довоенные позиции, прекратила строительство новых военных баз в Абхазии и Южной Осетии и позволила наблюдателям ЕС свободно въезжать на территорию этих регионов для мониторинга ситуации. Международное сообщество также призывает власти Грузии налаживать и развивать контакты с жителями Абхазии и Южной Осетии, и продолжать демократические реформы в стране.





## Программы гуманитарной помощи и развития – преодоление кризисной ситуации

Во время войны и сразу же после прекращения огня международное сообщество старалось предотвратить **гуманитарный кризис** и облегчить положение пострадавших от войны людей. Для этого, например, международные организации оказывали гуманитарную помощь размещенным во временных лагерях беженцам и снабжали больницы медикаментами и продуктами питания. Средства на программы помощи выделялись правительствами разных стран (например Швеции или США) или финансовыми организациями (например Азиатским банком развития), а непосредственно на местах их осуществляли различные международные структуры (к примеру **UNDP/UNHCR** ) или имеющие соответствующий опыт неправительственные организации (такие как World Vision, Датский союз по делам беженцев).

Хотя методы и цели этих организаций могут различаться, в таких случаях они обычно стараются координировать свои действия друг с другом и с грузинским правительством, поскольку именно правительство несет главную ответственность за помощь своим гражданам. Однако, на ранних стадиях конфликта осуществлять такую координацию, как правило, очень трудно. Поэтому гуманитарная помощь бывает в это время плохо организована, что вызывает разочарование пострадавших от войны людей, которые плохо понимают, что, почему и как делают различные вовлеченные в гуманитарные акции организации.



Программа развития ООН (UNDP)/  
Верховный комиссар ООН по делам беженцев (UNHCR)  
Тел: 25 11 26; Факс: 25 02 71  
Эл. почта: [registry.ge@undp.org](mailto:registry.ge@undp.org); <http://www.ungeorgia.ge/eng/UNHCR.php>





## Какую помощь получают жители Абхазии и Южной Осетии?

Одновременно с мерами по преодолению кризиса на территории, контролируемой грузинским правительством, начиная с 1990-х годов международное сообщество оказывает помощь жителям Абхазии и Южной Осетии. Эта помощь носит в основном гуманитарный характер и направлена на удовлетворение основных жизненных нужд и потребностей. Хотя меры по преодолению кризиса, вызванного августовской войной, близятся к завершению, международная помощь жителям Абхазии и Южной Осетии не прекращается. Большая часть этой помощи поступает в Абхазию, поскольку де-факто власти Цхинвали сильно ограничивают деятельность международных гуманитарных организаций на территории Южной Осетии.

После первых чрезвычайных мер по преодолению кризиса Грузия получила довольно значительную **международную помощь** для устранения причиненного войной ущерба и послевоенного восстановления. В основном эта помощь была направлена на удовлетворение нужд и потребностей пострадавшего от войны населения. Например, были построены дома для беженцев и восстановлена инфраструктура в пострадавших регионах. Помощь была оказана и в тех сферах, которым война нанесла только косвенный урон, поскольку даже такое косвенное воздействие могло выбить из колеи всю страну. Например, война вызвала серьезные экономические проблемы, так как инвесторы остерегались вкладывать средства в грузинскую экономику, люди получившие кредиты в банках не могли погасить задолженность, и т.д. Поэтому значительная часть международной помощи была направлена на

стабилизацию экономики, в первую очередь на укрепление банковской системы, так как развал последней привел бы к краху всей экономической системы.

Данная программа помощи была рассчитана на три года. Таким образом, определенная (хотя и малая) ее часть пока еще не использована. Эта помощь имела большое значение для Грузии не только потому, что она помогла стране преодолеть последствия войны – она также позволила смягчить негативный эффект от разразившегося вскоре после войны глобального экономического кризиса. Программа преодоления кризиса заканчивается в 2011 году. Это значит, что скоро грузинскому правительству придется самому покрывать некоторые расходы по преодолению последствий войны, для которых ранее использовались программы внешней помощи.





**Что подразумевается под «мерами по преодолению кризиса» и какое они имеют значение для Грузии?**



Когда случается кризис, например, начинается война или происходит землетрясение, международное сообщество пытается облегчить страдание людей и предотвратить углубление кризиса. Меры по преодолению кризиса могут включать в себя чрезвычайные поставки продуктов питания и медикаментов, восстановление разрушенных жилищ и дорог, и помощь бизнесу. В последние годы международные организации стараются координировать свою работу по преодолению кризисных ситуаций для того, чтобы повысить эффективность своей помощи. В частности, доноры в первую очередь проводят совместную оценку ситуации с тем, чтобы выяснить, в какой именно сфере помощь наиболее необходима.

В октябре 2008 года, на основе такой совместной оценки, международное сообщество приняло согласованное решение выделить Грузии в течении трех лет помощь в размере 4536 миллиона долларов США. Эта помощь включает в себя:

- 100 млн долларов на неотложные гуманитарные потребности
- 350 млн долларов для потерявших жилье жителей Южной Осетии
- 2647 млн долларов на восстановление и строительство дорог и другой инфраструктуры, и на поддержку экономики
- 584 млн долларов для прямой финансовой помощи государственному бюджету Грузии
- 583 млн долларов на укрепление банковской системы с тем, чтобы банки могли продолжать выдавать кредиты

Данные о том, как были потрачены средства выделенные на программы помощи пока еще не опубликованы.





## Содействие процессу примирения и построения устойчивого мира

Когда дело касается примирения между сторонами конфликта, усилия международного сообщества сосредотачиваются не только на политическом или дипломатическом уровне (примером может служить вышеописанный «Женевский процесс»). Большое внимание уделяется также развитию контактов и взаимопонимания между людьми, оказавшимися в результате конфликта по разные стороны разделительных линий. Результат этой работы виден не сразу, но укрепление доверия между людьми снижает угрозу новой войны, способствует достижению окончательного политического урегулирования и может помочь в решении проблем жителей районов, прилегающих к разделительным линиям.

По всем этим направлениям международное сообщество использует в своей работе разные способы и методы. Иногда оно действует совместно с грузинским правительством. Например, международные доноры договариваются с властями, что они будут полностью или частично финансировать конкретные программы, но осуществляет их правительство. В других случаях доноры финансируют проекты иностранных или грузинских неправительственных организаций, которые проводят самостоятельную работу, направленную на примирение и построение мира.







**Что означает «примирение»  
и «построение устойчивого  
мира»?**

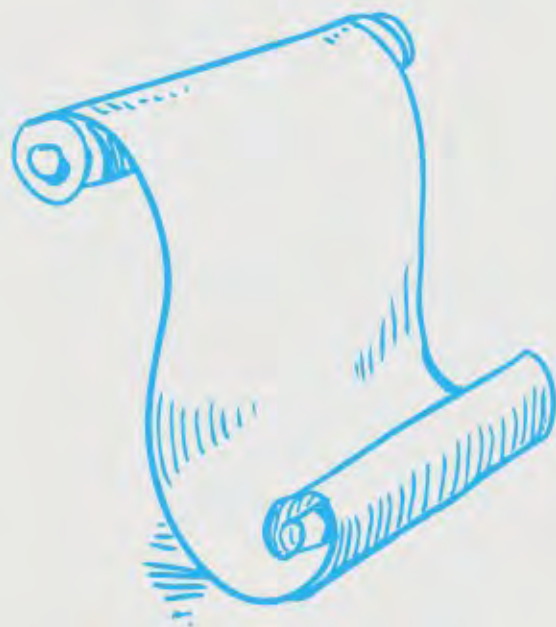
Опыт урегулирования конфликтов в различных частях мира свидетельствует, что меры по примирению и укреплению мира способны помочь людям преодолеть существующие между ними разногласия. В частности, международные и местные организации поддерживают следующие мирные инициативы по улучшению отношений между Россией и Грузией, а также между грузинами с одной стороны и абхазами и осетинами с другой:

- диалог между представителями правительств и политиками
- совместный анализ проблем и выработка путей их преодоления со стороны неправительственных организаций и экспертов
- встречи молодежи для обмена взглядами и мнениями
- совместные программы обучения и проекты в таких областях, как журналистика, образование, здравоохранение и развитие инфраструктуры (например строительство систем орошения или газоснабжения и т. д.)
- распространение сбалансированной и объективной информации о проблемах конфликта, в первую очередь в районах, прилегающих к разделительным линиям.





# ЗАМЕТКИ







**Что означает программа  
«Содействие более широкому и  
информированному обсуждению  
проблем конфликтов,  
безопасности и мира в Грузии»?**



Данный отчет был подготовлен совместно Кавказским институтом мира, демократии и развития, Ассоциацией молодых юристов Грузии и организацией Saferworld в марте 2011 года, и представляет собой один из продуктов текущей программы «Содействие более широкому и информированному обсуждению проблем конфликтов, безопасности и мира в Грузии», осуществляемой при частичном финансировании из фондов Европейского Союза, в рамках Instrument for Stability, и Фонда урегулирования конфликтов Соединенного королевства.

Данная программа направлена на развитие способности гражданского общества Грузии анализировать события и вносить конструктивный вклад в процесс принятия политических решений по проблемам мира и безопасности.

Она подразумевает двусторонний диалог между представительскими группами, составленными из представителей местных общин, и широкой общественностью в четырех регионах страны – Квемо Картли, Самегрело, Самцхе-Джавахети и Шида Картли – с целью определения наиболее актуальных проблем, характерных для каждого из регионов, и путей их преодоления, а также регулярные встречи представительских групп для обсуждения и обмена мнениями о результатах проведенной работы и планирования мер по решению общих проблем регионов на общенациональном уровне.

Более подробная информация размещена на интернет-страницах партнерских организаций, адреса которых приводятся на последней странице обложки.

Обычные граждане мало что знают о подходах, планах и сферах ответственности и компетенции конкретных действующих лиц процесса урегулирования конфликтов в Грузии. Недостаток информации вызывает чувство безнадежности, разочарования и порой может даже привести к конфликтам. Кавказский институт мира, демократии и развития, Ассоциация молодых юристов Грузии и организация Saferworld решили подготовить и опубликовать небольшую брошюру с кратким описанием политики и практических планов основных действующих лиц и с объяснением того, какое влияние они оказывают на повседневную жизнь простых людей.

Данная брошюра была опубликована в рамках проекта “Содействие диалогу между гражданским обществом и правительством по проблемам конфликтов и стабильности” Фонда урегулирования конфликтов Соединенного королевства.

Дизайнер: Ирина Квливидзе



Foreign &  
Commonwealth  
Office



Кавказский институт мира,  
демократии и развития  
пр. А.Церетели, 72  
0154 Тбилиси, Грузия  
Тел: +995 32 35 51 54  
Факс: +995 32 35 57 54  
Эл. почта: [info@cipdd.org](mailto:info@cipdd.org)  
Интернет адрес: [www.cipdd.org](http://www.cipdd.org)



Ассоциация молодых  
юристов Грузии  
Ул. Дж. Кахидзе (бывшая Крылова)15  
0102 Тбилиси, Грузия  
Тел: +995 32 936101 / 952353  
Факс: +995 32 923211  
Эл. почта: [gyla@gyla.ge](mailto:gyla@gyla.ge)  
Интернет адрес: [www.gyla.ge](http://www.gyla.ge)



Saferworld  
Грейстонский центр  
Площадь Чарльза, 26  
Лондон, N1 6HT, Великобритания  
Тел: +44 (0)20 7324 4646  
Факс: +44 (0)20 7324 4647  
Эл. почта: [general@saferworld.org.uk](mailto:general@saferworld.org.uk)  
Интернет адрес: [www.saferworld.org.uk](http://www.saferworld.org.uk)