

Арчил Гегешидзе

ТЕЗИСЫ ВЫСТУПЛЕНИЯ

на конференции «Конфликт и миграция: грузино-абхазский пример в европейском контексте» (Стамбул: 17 - 20 июня 2008 г.)

1. Конфликт и миграция: Грузия перед вызовом

Сегодня в Грузии в силу исторических, геополитических и экономических факторов особо остро ощущается взаимосвязь и взаимозависимость между конфликтом и миграцией. Сотни тысяч человек подверглись насильственному переселению и перемещению. Так, по меньшей мере 350 тыс. человек потеряли постоянное место жительства в родных краях в результате конфликтов в Абхазии и Южной Осетии в начале 1990-х. 50 годами ранее десятки тысяч Турок-Месхетинцев пострадали от депортации. Эти люди ждут не дождутся репатриации и/или возвращения в родные места. К этому следует добавить с одной стороны добровольную, но в принципе вынужденную эмиграцию гораздо большего количества людей в поисках улучшения экономических условий жизни. С начала 1990-х более 1 миллиона человек покинуло страну.

В 2007 году чистая миграция (англ. net migration – разность между числом прибывших и выбывших) составляла 445 мигранта на тыс.чел. Тем временем, согласно принятому недавно пятилетнему плану по снижению бедности, ожидается возвращение в страну 150 тыс. чел. из-за границы. По оценкам Международной организации по миграции (МОМ), Грузия стоит перед серьезным вызовом: она нуждается в срочном реформировании правовой базы и институциональной системы, чтобы избежать негативные явления, связанные с бесконтрольной миграцией в будущем. Сегодня Грузия эмиграционная страна. В будущем, однако, не исключен рост транзитной миграции и приток людей, ищущих постоянное место жительства. С одной стороны чересчур либеральная иммиграционная политика и отсутствие надлежащих административных инструментов контроля и мониторинга, с другой стороны близость к ЕС и растущая привлекательность страны как перевалочного пункта в Болгарию и Румынию (еще не входящие в шенгенскую зону), возможно вызовут рост нелегальной миграции, что в свою очередь отрицательно отразится на решении социальных проблем, в т.ч. по беженцам/вынужденно перемещенным лицам (Б/ВПЛ) и репатриантам туркам-месхетинцам. В частности, МОМ рекомендует в первую очередь выработать четкое видение управления миграцией, которое различало бы иммиграцию и эмиграцию, и вопросы Б/ВПЛ. По каждому из этих аспектов необходимо разработать краткосрочные и долгосрочные планы действий, чтобы феномен миграции как таковой пошел на пользу населения страны, а не ложился тяжестью на общество.

2. Возвращение Б/ВПЛ: центральная проблема урегулирования конфликта

Среди вызовов, стоящих перед Грузией в контексте миграции, проблема Б/ВПЛ из Абхазии самая острая. Не смотря на то, что эта проблема в первую очередь гуманитарного характера, в отличие от упомянутых других аспектов миграции (иммиграция/репатриация, эмиграция) сильно политизирована и связана с решением сложной политической проблемы: с одной стороны, она напрямую завязана на грузино-абхазский конфликт, с другой стороны она опирается в сложные российско-грузинские отношения, ибо грузино-абхазский конфликт есть главный камень преткновения на пути к нормализации отношений между Грузией и Россией.

Тема Б/ВПЛ присутствует на всех направлениях переговорного процесса в рамках урегулирования конфликта, будь то вопрос определения статуса, состояния дел с обеспечением человеческой безопасности в Гальском районе, снятия экономических санкций, подписания соглашения о невозобновлении боевых действий, создания приграничных свободных экономических зон, борьбы с незаконной миграцией и контрабандой и т.д. Грузинская сторона увязывает вопрос возвращения Б/ВПЛ с другими формами урегулирования, а абхазская сторона упорно настаивает на первоначальном решении вопроса политического статуса и только потом приступить к рассмотрению проблемы возвращения Б/ВПЛ по всей территории Абхазии. Процесс возвращения частично был осуществлен на примере Гальского района Абхазии, хотя проблема остается.

3. Позиции сторон

Позиции сторон в конфликте в части возвращения Б/ВПЛ общеизвестны: для грузинской стороны это восстановление доконфликтной структуры населения путем возвращения Б/ВПЛ по всей территории Абхазии и последующее решение статуса в пользу территориальной целостности Грузии; для абхазской стороны главным является сохранение результатов «этнической чистки» посредством недопущения массового возвращения Б/ВПЛ.

Грузинская сторона старается представить вопрос возвращения Б/ВПЛ как чисто гуманитарную проблему и настаивает на ее безусловное решение. Вместе с тем, грузинская сторона осознает, что на данном этапе процесс возвращения может ограничиться Гальским районом.

Абхазская сторона признает за Б/ВПЛ право на возвращение, однако до создания «соответствующих условий» их массовое возвращение считает недопустимым. Главными аргументами приводятся: вероятность возобновления насилия на этнической почве и общей дестабилизации ситуации; недопустимость восстановления демографического преимущества грузинского населения, «послужившего в начале 1990-х основой возникновения грузинского шовинизма и воинственных настроений, и приведшего к началу войны». Абхазская сторона допускает возвращение только в Гальский район. Более того, считает это завершенным процессом и настаивает на его признание грузинской стороной и международным сообществом.

4. Правовой аспект возвращения Б/ВПЛ

Грузинское законодательство регулирует права ВПЛ посредством двух типов правовых актов:

- правовые акты, которые касаются только Б/ВПЛ и не относятся к остальным гражданам страны. Эти акты регулируют вопросы, относящиеся к специфическому положению Б/ВПЛ.
- правовые акты, которые не ограничиваются Б/ВПЛ. Эти акты имеют отношение ко всему населению Грузии, включая Б/ВПЛ.

Правовая база по Б/ВПЛ нуждается в совершенствовании, в первую очередь в направлении гармонизации с Руководящими принципами по внутреннему перемещению.

Право на возвращение Б/ВПЛ защищено международным правом. Декларации Будапештского и Лиссабонского саммитов ОБСЕ гласят, что перемещение Б/ВПЛ произошло вследствие этнической чистки. Несмотря на то, что Абхазия не является международно-признанным государством, международное право обязывает ее защищать права беженцев, Б/ВПЛ и вернувшихся.¹ Резолюции СБ ООН регулярно призывают абхазскую сторону к обеспечению условий достойного возвращения Б/ВПЛ, включая условия их безопасности и защиты прав человека. Самая последняя была резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12 мая с.г., которая признает право на возвращение всех Б/ВПЛ и подчеркивает важность сохранения их имущественных прав.

С 2006 года грузинское правительство осуществляет программу ‘Мой дом’, целью которой является инвентаризация и регистрация недвижимости Б/ВПЛ в Абхазии. На сегодняшний день около 50 тыс. единиц недвижимого имущества было зарегистрировано. Правительство Грузии надеется, что по мере накопления документации, можно будет подать иски в Страсбургский суд.

Что же касается двусторонних документов по поводу обязательств возвращения Б/ВПЛ, следует отметить Меморандум о понимании между грузинской и абхазской сторонами от 1993г., которая в котором отмечено: “Стороны считают своим долгом срочно решать проблему Б/ВПЛ. Они обязуются создать условия для добровольного, безопасного, быстрого возвращения беженцев в места их постоянного проживания во всех районах Абхазии. Всем вернувшимся беженцам будут возвращаться покинутые ими квартиры, дома, земельные участки и имущество”. Данное положение было подтверждено в Четырехстороннем соглашении о добровольном возвращении Б/ВПЛ от 1994г. и была создана четырехсторонняя комиссия по его имплементации. Одним словом, Б/ВПЛ имеют безусловное право на возвращение, подкрепленное множеством правовых актов, однако оно до сих пор остается нереализованным.

¹ Руководящие принципы по внутреннему перемещению; В. Калин, Отчет Представителя Генерального секретаря ООН о правах человека ВПЛ, Миссия в Грузию, 21-24 декабря 2005г.

5. Готовность грузинской стороны к организованному возвращению Б/ВПЛ

Готовность государства

После смены власти в 2003 г. правительство Грузии стало постепенно менять подход к решению проблем, связанных с Б/ВПЛ. В частности, концептуальной основой вновь разработанной Государственной стратегии по ВПЛ стал отказ от принципа о временном характере интеграции. А именно, было решено разработать комплексную стратегию в полном соответствии с Руководящими принципами ООН о внутреннем перемещении, согласно которым ВПЛ должны пользоваться равными правами и свободами и не должны подвергаться какой-нибудь форме дискриминации. Иными словами, новая Государственная стратегия, в отличие от *Нового подхода*,² не рассматривает интеграцию как временное состояние ВПЛ и считает ранее существующее противостояние между двумя конфликтующими тенденциями в правительственной политике по ВПЛ нерелевантным. Речь идет, с одной стороны, о желании правительства улучшить условия жизни ВПЛ и предоставлении им равных прав и возможностей для самореализации. С другой стороны, правительство опасается, что по мере улучшения жизненных условий ВПЛ утратят мотивацию возвращения в Абхазию, а ведь это является высшим политическим приоритетом. Именно этими опасениями и обусловлена противоречивость “временного” характера интеграции, заложенной в *Новом подходе*; и представляющей собой определенный компромисс перед этими опасениями.³ Соответственно, меры и мероприятия, направленные на полноценную интеграцию, подменялись полумерами. Сейчас, как будто считается, что повод для подобных опасений отпал, и новая «Государственная стратегия» призвана всячески помочь ВПЛ в достойной интеграции в общество. На самом же деле, как показывает анализ результатов различных исследований, мало что изменилось в лучшую сторону.⁴ Отмеченное указывает на то, что фактически политика полноценной интеграции ВПЛ малоэффективна и новая «Государственная стратегия» вполне может разделить судьбу *Нового подхода*. Объяснением данной ситуации может быть то, что вышеуказанное опасение по поводу возможного снижения мотивации для возвращения у ВПЛ все еще присутствует и реальная интеграция как цель не ставится.

Исследования показывают также, что неготовность властей к организованному возвращению Б/ВПЛ выражается в отсутствии:

- а) ясного видения, четко сформулированных путей улаживания конфликта;
- б) надлежащей правовой базы;
- в) адекватных институциональных и административных ресурсов;
- г) соответствующих финансовых ресурсов для социально-экономической реабилитации мест организованного возвращения Б/ВПЛ;

² Инициированная в 1999 году Программой развития ООН, Верховным Комиссариатом ООН по беженцам и Всемирным банком совместно с правительством Грузии программа “Новый подход для оказания помощи временно перемещенным лицам”. Программа была призвана улучшить жилищные условия ВПЛ через усовершенствование правительственной политики и разработку более адекватных программ помощи.

³ N.Sumbadze, G.Tarkhan-Mouravi, op.cit., p. 52

⁴ Так, соответствующие законодательные нормы, регулирующие вопросы выселения ВПЛ из коллективных центров, все еще носят общий характер, допуская возможность ее субъективной интерпретации. В большинстве случаев выселенные ВПЛ, вопреки существующей норме о недопущении “ухудшения жилищных условий”, остаются недовольными. Далее, в законе о ВПЛ отсутствует принцип равенства с остальными гражданами и недопустимости дискриминации. Примечательно, что власти не торопятся с внесением изменений в законодательство, ссылаясь на рекомендательный характер международных норм, в т.ч. Руководящих принципов ООН по внутреннему перемещению. И еще, в силу упразднения в 2004г. статьи 127 Конституции, в Парламенте Грузии отсутствуют депутаты из Абхазии. Представители ВПЛ также отсутствуют в исполнительной власти. У ВПЛ нет собственной партии для продвижения своих интересов. Обсуждение связанных с ВПЛ вопросов в СМИ носит эпизодический характер. Оживление наступает только во время предвыборных кампаний.

д) соответствующих предпроектных оценок надлежащих социальных, инфраструктурных и инвестиционных проектов.

Связь между интеграцией и разрешением конфликта/возвращением Б/ВПЛ

В политических кругах, да и в целом в заинтересованной части общества, все больше времени уделяется обсуждению вопроса о том, является ли интеграция препятствием для возвращения, или, напротив, может внести вклад в мирное разрешение конфликта, включая возвращение Б/ВПЛ в родные места. Аргументы в пользу первого довода следующие:

- С интеграцией Б/ВПЛ упразднится источник социальной напряженности и давления на правительство по поводу обеспечения условий для возвращения. В результате, это может оказаться, хоть и не решающим, но все же фактором снижения политической воли властей и международного сообщества урегулировать конфликт.
- В результате интеграции, многие из числа Б/ВПЛ, особенно молодое поколение, потеряют желание вернуться в Абхазию. Работа, собственность, новый круг знакомых и друзей – все это может иметь значение.

Аргументами тех, кто не разделяет такое мнение, являются:

- Во-первых, в обозримом будущем (в пределах десятилетия) практически невозможно создать достаточно комфортные условия для Б/ВПЛ, чтобы они передумали возвращаться. Во-вторых, опыт показывает, что экономически активные и благополучные группы населения являются более мобильными и при благоприятных обстоятельствах готовы к переездам. В-третьих, возвращение, ведь, означает возвращение в какой-то форме потерянного имущества и собственности, и ни один экономически активный человек не откажется от такой возможности.⁵
- Включение Б/ВПЛ в политическую и экономическую жизнь повысит потенциал государства и его эффективность, что, в свою очередь, облегчит Грузии задачу разрешения конфликта.
- При разрешении конфликта легче будет возвращать экономически активных, духовно и физически здоровых людей, что положительно скажется на социально-экономическую ситуацию на месте.

Готовность Б/ВПЛ

Желание вернуться особенно сильно среди людей старшего и среднего поколения, то есть тех, кто жил в Абхазии. Что касается молодого поколения, то эксперты полагают, что среди них желание вернуться выражено в меньшей степени.

Исследования показывают, что среди Б/ВПЛ желание помириться с абхазами достаточно сильно, отмечая, что с абхазами многих связывают узы родства, соседства, дружбы. Высказывается мнение, что за пройденные годы люди выросли внутренне, многое пересмотрели, а потому желание восстановить отношения, хотя бы на уровне человеческих, сейчас сильно, как никогда.

⁵ N.Sumbadze, G.Tarkhan-Mouravi, 'Working Paper on IDP Vulnerability and Economic Self-Reliance', UNDP, Tbilisi, July 2003, p. 54

В одном исследовании⁶ было установлено, что беженцам часто не удается сформулировать сколько-нибудь четкую картину будущего и перечислить осуществимые долгосрочные цели и планы жизни. Целевая установка беженца полностью определена идеей возвращения на родину. Слово "возвращение" стало обиходным словом, означающим преимущественно один сегмент желаемой реальности - заново начать жизнь в Абхазии, вернуть себе потерянное, возобновить вынужденно прерванный поток "райской" жизни.

Бегство в прошлое доминирует над нацеленностью на будущее. Более того, прошлое "переносится вперед" и будущее мыслится как повторение прошлого. В грузинском обществе - в средствах массовой информации и в политических кругах - фигурируют два выражения - "возвращение Абхазии" и "возвращение в Абхазию". Первое связано со стремлением восстановить территориальную целостность и политически воссоединить Абхазию с Грузией, второе же означает стремление беженца вновь начать жизнь у родного очага. Хотя эти два смысла друг с другом связаны и никак друг друга не исключают, однако, беженцы употребляют слово "возвращение" преимущественно в значении "возвращения в Абхазию".

6. Выводы

Сложность ситуации вокруг конфликта, среди прочих, определяется тем, что стороны стараются выдвигать труднорешаемые вопросы. Непримируемость позиций по вопросу возвращения Б/ВПЛ один из непреодолимых барьеров на пути к всеобъемлющему разрешению конфликта. Очевидно, что в существующем переговорном формате трудно ожидать какого-нибудь прогресса, тем более прорыва. Так уж сложилось, что по-настоящему мирный процесс с ясным видением его исхода никогда не велся. Решение вопроса возвращения Б/ВПЛ невозможно без взаимоприемлемого, согласованного между сторонами в конфликте мирного процесса. Существующие подходы, методы и форматы не могут способствовать началу такого процесса. Необходимы существенные коррективы. Только при осознанном решении сторон в конфликте создать условия для конструктивного диалога можно надеяться на успех в поиске ключа к разрешению конфликта, в т.ч. к проблеме Б/ВПЛ.

⁶ Нодар Сарджвеладзе, Дареджан Джавахишвили, Теймураз Сихарулидзе, Беженцы о примирении, безопасности и возвращении в Абхазию, 2008