

Ю. Харашвили

Уважаемые коллеги,

Наверное, очень трудно рассказать коротко о проблеме, которая длится уже 15 лет и решение которой видится настолько по-разному с разных сторон конфликта.

По Закону Грузии о Внутренне перемещенных лицах - преследуемых, статус ВПЛ дается людям, вынужденным покинуть родные дома вследствие массовых нарушений прав человека, вооруженного конфликта или интервенции со стороны третьего государства. Закон не включает в понятие ВПЛ лиц, перемещенных вследствие экологических или техногенных катастроф, либо в результате осуществления широкомасштабных проектов развития, поэтому здесь под ВПЛ мы будем подразумевать лиц, вынужденно перемещенных в результате военных конфликтов в регионах Абхазии и бывшей Южно-Осетинской автономной области.

ВПЛ в Грузии появились в 1991 году, после эскалации конфликта в Юго-Осетинской автономной области. В 1993 году к ним добавились ВПЛ из Абхазии.

По послевоенным данным, в Грузии насчитывалось около 300 000 ВПЛ из обоих регионов, сегодня, по данным МБР, эта цифра составляет 219 826 человек (без учета дополнительной регистрации).

Говоря о сегодняшнем положении ВПЛ и о дебатах об их будущем в грузинском обществе, надо честно признать, что это не самая злободневная тема. В общественном сознании существует несколько стереотипов вроде «беженцы очень нуждающаяся часть общества», и противоположный этому – «беженцы живут лучше нас», «все должны вернуться», «это дело нашей чести», и для многих это и есть сегодняшняя позиция по отношению к проблеме ВПЛ. Сразу после конфликта, грузинское общество с большим сочувствием отнеслось к людям, потерявшим прежнюю жизнь. В последние годы, участвуя в различных радио\_ и теледебатах, мы могли убедиться в отсутствии острого интереса к теме ВПЛ – большинство звонивших в студию спрашивали, сколько можно

говорить о беженцах и почему опять они имеют какие-то особые права и их надо защищать. Это не говорит о том, что общество очерствело – просто, когда проблема существует столько лет и не решается, она становится раздражающим фактором. Сегодня община ВПЛ выглядит по-другому – она более адаптирована к местному сообществу, меньше внешне отличается, при этом сохраняя внутренние связи, традиции и обычаи, вынесенные из Абхазии. В соответствии с Законом, который был принят в июне 1996 года, ВПЛ в Грузии пользуются определенными правами: в частности, в соответствии с законом государство предоставляет ВПЛ жилье. В реальной жизни Министерство по беженцам и расселению, которое является основной правительственной структурой, занимающейся ВП лицами, не имеет своего жилого фонда, поэтому ВПЛ расселялись стихийно – в приспособленные здания, начиная от престижных отелей и заканчивая маленькими магазинчиками и больницами, большинство же ВПЛ поселилось у родственников, знакомых, друзей – ведь тогда предполагалось, что это очень ненадолго и что временно можно потерпеть неудобства. Однако, через 15 лет, приходится констатировать, что мы имеем дело с феноменом затянувшегося изгнания (protracted displacement), которое имеет свою динамику

Находясь в изгнании, ВПЛ прошли несколько этапов и в зависимости от этого можно выделить несколько наиболее важных приоритетов:

В 1993 – 1994 годах, наряду с невозможностью возвращения, первой проблемой для ВПЛ было отсутствие каких-либо доходов и материальной поддержки, в проведенном нами совместно с НСБ исследовании 100% опрошенных назвали это главной проблемой. С 1995 года на первое место выходит отсутствие собственного жилья и, затем, отсутствие постоянной работы. Все эти годы ПЛ получают дотацию от государства, которая продолжает занимать существенное место в доходах, особенно в неполных семьях и в регионах. Дотация составляла вначале 4,5 лари, затем сумма постепенно увеличивалась и в начале 2000 –ых достигла 14 лари для проживающих в частном секторе и 11 – в коммунальных центрах, в апреле 2008 эта сумма была удвоена, т.е теперь по сегодняшним ценам ВПЛ может купить в месяц 30 буханок хлеба, 1 кг сахара и 1 литр постного масла. Конечно, этого недостаточно для выживания, и высокий процент ВПЛ живет за чертой бедности. Неизлеченные физические и психологические травмы, отсутствие собственного жилья и продолжающаяся стигма продолжают отличать ВПЛ от остального населения Грузии.

Международное право предполагает две основные возможности для внутренне перемещенных лиц – возвращение к родным очагам либо интеграцию на новом месте жительства. Решение должны принимать сами ВПЛ ПРИ НАЛИЧИИ ОБЕИХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ и полной информации о последствиях того или иного решения и об условиях (informed choice). В данный момент для большинства из них возможность возвращения существует только в теории, что обусловлено отсутствием договоренностей между властями, продолжающимся нежеланием на уровне гражданского общества в Абхазии рассматривать эту возможность, отсутствием гарантий безопасности для спонтанно вернувшихся ВПЛ и дискриминационными ограничениями в законодательстве Абхазии.

В течение ряда лет вопрос возвращения/ интеграции ВПЛ рассматривался не как гуманитарный, а больше как инструмент политического давления на международное сообщество, внутреннее общество Грузии и самих ВПЛ. Это, в свою очередь, вело к тому, что состояние «postemergency» искусственно затягивалось, и перемещенные лица, которые в Грузии в первые годы находились в лучшем состоянии чем мигранты в Армении и Азербайджане, в итоге оказались в худшей ситуации, так как в соседних странах предпринимались какие-то шаги для изменения ситуации, а в Грузии все оставалось в стагнации.

Поэтому к 2006 году правительству стало ясно, что ситуация в общине ВПЛ уже критическая: верхи, которых в этой ситуации представляли доноры и международные организации, уже не хотели жить по-старому, т.е. бесконечно ремонтировать коллективные центры, в которых текла крыша и не было канализации, а низы, т.е. ВПЛ, не могли выжить – попробуйте прожить на 11 лари, когда минимальная потребительская корзина составляет 145!

В итоге было принято решение о создании национальной стратегии по ВПЛ, которая писалась в течение года практически всем обществом – правительство, НПО, сами ВПЛ, международные организации работали в одной команде. После утверждения в феврале 2007 года стратегия стала называться государственной, и это изменение названия также отражало изменение процесса – если создание стратегии было «all inclusive process», то ее имплементация – стало уже делом государства, и неправительственный сектор постепенно был отлучен от процесса подготовки плана действий.

Сама стратегия представляет 2 главные задачи:

1 – подготовка мирного, добровольного и достойного возвращения и

2 – до возвращения – улучшение социально-экономической ситуации, особенно в сфере расселения, доступа к социальным услугам и осуществления прав.

Для нас, тех, кто принимал участие в создании стратегии, очень важно, что она базируется на 10 основных принципах, которые должны обеспечить недискриминацию и защиту прав человека в процессах возвращения или интеграции. Сама стратегия и подготовленный для ее внедрения план действий базируются на том, что государство наконец, осознало свою ответственность перед ВПЛ и пытается разрешать их проблемы на основе общего видения. Стратегия включает в общем виде предложения по реабилитации постконфликтных зон, улучшение инфраструктуры, доступа к социальным службам и т.д. Поскольку правительство Грузии не может работать на территории постконфликтных зон, улучшение ситуации спонтанно возвратившихся ВПЛ, а также местного населения предполагается через проекты, которые будут осуществлять международные и неправительственные организации. Мне кажется, что даже на уровне декларации, проявление заботы о населении постконфликтных зон является позитивным шагом.

Новый интерес к проблеме ВПЛ в обществе был стимулирован как появлением стратегии и ее утверждением, так и назначением во время президентской предвыборной кампании на пост министра по делам беженцев человека, пользующегося симпатией большинства населения. Его ежедневные появления на телеэкране в контексте встреч с ВПЛ в коллективных центрах подняли рейтинг вопроса и в то же время пробудили новые надежды в общине ВПЛ. Энергичные действия нового министра позволили мобилизовать средства для текущих ремонтов коллективных центров и повысить в 2 раза мизерное государственное пособие, но эти же действия показали, что паллиативными мерами трудно реально решить или даже улучшить ситуацию, поэтому и на уровне правительства, и в самой общине ВПЛ с новой силой поднялся вопрос о возвращении, как возможном долгосрочном решении кризиса внутреннего перемещения. В ноябре 2007 года миссия Грузии в ООН организовала в Нью-Йорке научно-практическую конференцию, посвященную этому вопросу, а в мае 2008 года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, поддерживающую возвращение ВПЛ в Абхазию. Наряду с 32 Резолюциями Совета Безопасности ООН по Грузии, эта Резолюция может не изменить положения вещей, потому что на сегодняшний день не определены главные вопросы: о каком возвращении мы говорим, или – о какой интеграции?

Сегодняшняя ситуация отличается напряженной динамикой. После многих лет сравнительной стагнации, происходит бурное развитие процессов, в основном, усиливающих опасения ВПЛ – это и фактическое признание Косова, и последующие шаги России по выходу из соглашения о применении экономических санкций против Абхазии, и воздушная война в Гальском районе. Понятно, что представление о немедленном, одновременном, достойном возвращении не соответствует реалиям, когда, по оценкам экспертов, защита прав человека в постконфликтных зонах осложняется тем, что нарушения носят массовый и беспорядочный характер (В. Колбая, в кн. *Проблемы и перспективы возвращения беженцев/ВПЛ в конфликтные регионы Южного Кавказа 2008*), нет соглашения о невозобновлении военных действий и о безусловном возвращении ВПЛ/беженцев, что еще раз было подчеркнуто в резолюции 1808 Совета Безопасности ООН, (как и в предыдущих документах («СБ ООН призывает обе стороны безотлагательно завершить работу над документом о неприменении насилия; и призывает обе стороны безотлагательно завершить работу над документом о возвращении беженцев и внутренне перемещенных лиц;»))

Поэтому, говоря о возвращении, нам, как неправительственному сектору больше надо обращать внимание на создание гражданских механизмов защиты населения. Сегодня большинство проживающих в Гальском районе грузин имеет статус ВПЛ – по международным стандартам (материалы Брукингского института, Когда заканчивается вынужденное перемещение?) им не обеспечен ни один из видов безопасности – физической, психологической, юридической, материальной и информационной, поскольку ни одна сторона не владеет ситуацией и не может эту безопасность обеспечить. Тем не менее феномен спонтанного возвращения продолжается, поскольку, кроме интересов сторон, которые отличаются по своей сущности но приводят к одному итогу, существует еще коренной интерес самих перемещенных лиц вернуться в свои дома. Для сохранения возможности миграции через фактическую границу ВПЛ принимают компромиссные варианты взаимодействия с властями обеих сторон, которые обеспечивают им ситуацию нестабильного равновесия. С другой стороны, это же позволяет обвинять гальцев в нелояльности. В то же время, очень важно договариваться о возвращении пока этих людей, с тем, чтобы иметь и обсуждать модель возвращения.

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН была принята с небольшим перевесом голосов – многие страны, признавая территориальную целостность Грузии и необходимость возвращения ВПЛ, тем не менее воздержались во время голосования, объясняя это тем, что необходим диалог обеих сторон конфликта. Имеющийся диалог на

неправительственном уровне, в котором, по-моему, имеется определенный уровень доверия друг к другу и в случае несовпадения позиций, тем не менее обычно обходит скользкую тему возвращения, уж слишком она болезненна – особенно для абхазов, которые, признавая правомерность возвращения ВПЛ, тем не менее стараются всемерно отодвинуть и минимизировать этот процесс, опасаясь и нарушения сложившейся после войны демографической ситуации и новой структуры общества, и фактов реванша, и передела собственности. Болезненна эта тема и для грузин – постоянно выступая за полное и немедленное возвращение, грузинская сторона сегодня не готова к программам постконфликтного восстановления и примирения, не проанализированы достаточно корни конфликта, во всяком случае, они не устранены и через 15 лет мы продолжаем спотыкаться на том же месте. Поэтому очень важно восстановление доверия – все возможные способы должны быть использованы, и все союзники привлечены для обеспечения возможности мирного разрешения конфликта. Сегодня наблюдается активизация международных организаций, в частности, УВКБ активно работает по реализации стратегических направлений и других международных организаций. Очень важный фактор – возрастание интересов Европейского Союза в решении конфликтов мирным путем, и визит г-на Солана перед встречей ЕС – Россия показывает, что Европейский Союз всерьез заинтересован в стабилизации ситуации. Это дает нам маленькую надежду, что не все ресурсы испробованы и что работа по примирению может дать свои плоды.

Недавно прошла презентация книги, изданной Норвежским Советом по беженцам и Центром мониторинга вынужденного перемещения – «Тяжелая ноша». В ней есть исповеди перемещенных лиц, причем всех национальностей – и тех, кто был вынужден покинуть Абхазию, и тех, кто перемещен внутри Абхазии. При всей тяжести этих историй, люди говорят и о хорошем, светлом, вспоминают случаи взаимной помощи. Мы до сих пор не используем до конца резервы примирения.

Опять же, исходя из недавнего примера из практики, есть возможность поднятия интереса к теме через теледебаты и «провоцирующие передачи». Так, в Грузии все помнят теледебаты, организованные в рамках передачи «Праймтайм», на которой был поставлен вопрос о мирном либо военном пути возвращения в Абхазию. Во время программы проводится интерактивный опрос, и первые результаты были шокирующими – 2\3 голосов шли за военное решение вопроса. Для меня очень наглядным было, как дебаты в открытом эфире и правильные, квалифицированные выступления экспертов и очень эмоциональные выступления самих ВПЛ, в том числе и Гурама Одишария, изменили

отношение аудитории и ход интерактивного опроса. Это привело нас к мысли, что резервы публичного воздействия в последнее время не использовались, и что проведение мирной конференции не в другой стране, а в Грузии и, возможно, в Абхазии, при широком освещении дебатов и участии абхазских экспертов, могло бы сыграть очень важную роль в продвижении мирного процесса и формировании позитивного общественного мнения.