

**МИР, БЕЗОПАСНОСТЬ И СТАБИЛЬНОСТЬ В ГРУЗИИ  
СТРАТЕГИЯ, РАЗРАБОТАННАЯ  
ПРИ УЧАСТИИ МЕСТНЫХ ОБЩИН**



# МИР, БЕЗОПАСНОСТЬ И СТАБИЛЬНОСТЬ В ГРУЗИИ – СТРАТЕГИЯ, СОЗДАННАЯ ПРИ УЧАСТИИ МЕСТНЫХ ОБЩИН

Февраль 2011 год



Проект финансируется  
Европейским Союзом



Отчет подготовлен организациями Кавказским Институтом Мира, Демократии и Развития (CIPDD), Ассоциацией Молодых Юристов Грузии (GYLA) и Безопасным Миром (Saferworld) в феврале 2011 года. Отчет является частью текущей программы, созданной для поддержки более широкого и информированного обсуждения конфликта, безопасности и мира в Грузии. Проведение программы и создание этого отчета частично профинансировано Фондом предотвращения конфликтов Соединенного Королевства посредством проекта «Усиление диалога о конфликтах и стабильности между гражданским обществом и правительством» и ЕС посредством совместного проекта организации Безопасный Мир \ Ресурсы Примирения «Создание Условий для Эффективной Превенции и Трансформации Кризиса после Августа 2008 года».

**Кавказский Институт Мира, Демократии и Развития (CIPDD)**

Грузия, Тбилиси, 0154  
Проспект Церетели 72, этаж 2,  
Тел: +995 32 35 51 54  
Факс: +995 32 35 57 54  
E-mail: [info@cipdd.org](mailto:info@cipdd.org)  
Web: [www.cipdd.org](http://www.cipdd.org)

**Ассоциация Молодых Юристов Грузии (GYLA)**

Грузия, Тбилиси 0102  
Ул. Кахидзе (бывшая Крылова) № 15  
Тел: : +995 32 93 61 01 / 95 23 53  
Факс: +995 32 92 32 11  
E-mail: [gyla@gyla.ge](mailto:gyla@gyla.ge)  
Web: [www.gyla.ge](http://www.gyla.ge)

**Безопасный Мир (Saferworld)**

The Grayston Centre,  
28 Charles Square  
London, N1 6HT, UK  
Phone: +44 20 7324 4646  
Fax: +44 20 7324 4647  
Email: [general@saferworld.org.uk](mailto:general@saferworld.org.uk)  
Web: [www.saferworld.org.uk](http://www.saferworld.org.uk)  
Company no. 3015948 (England and Wales)  
Charity no. 143843

Мнения, содержащиеся в этом отчете, не принадлежат CIPDD, GYLA или Saferworld.



## **Мир, безопасность и стабильность в Грузии Стратегия разработанная при участии местных общин**

### **Вступление**

В данном отчете собраны результаты исследования, проведенного в 2009 и 2010 гг. сетью представительских групп (по одной группе в каждом из целевых регионов) для выявления основных проблем на пути обеспечения мира, безопасности и стабильности в регионах Квемо Картли, Самегрело, Самцхе-Джавахети и Шида Картли и планирования мероприятий по их преодолению. В первой части отчета обобщаются проблемы определенные самими группами, после чего приводится анализ четырех из них, признанных наиболее серьезными, и предлагаются рекомендации по их преодолению. Выработанная в результате исследования стратегия обеспечения мира, безопасности и стабильности учитывает мнения местных общин. Это означает, что на каждой стадии исследования (определение проблем, анализ наиболее серьезных из них и выработка стратегии их преодоления) представительские группы проводили консультации с широким кругом представителей местных общин с тем, чтобы изучить их мнения и взгляды. Таким образом, данный отчет не является чисто экспертным анализом – он тесно увязан с восприятием жителей четырех регионов Грузии и реалиями их современной жизни. Мы надеемся, что данный отчет поможет лицам ответственным за выработку и проведение политики на местном, национальном и международном уровнях более эффективно реагировать на стоящие перед регионом проблемы.

Данный отчет является одним из продуктов проекта **«Содействие более широкому и информированному обсуждению проблем конфликтов, безопасности и мира в Грузии»**, осуществленного совместно Кавказским институтом мира, демократии и развития, Ассоциацией молодых юристов Грузии и организацией Saferworld. Проект направлен на развитие способности гражданского общества Грузии анализировать события и планировать меры по реагированию на конфликты и

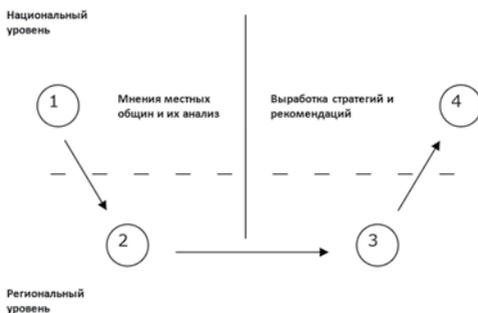
проблемы мира и безопасности. Данный процесс подразумевает двусторонний диалог между представительскими группами, составленными из представителей местных общин, и широкой общественностью в четырех регионах страны – Квемо Картли, Самегрело, Самцхе-Джавахети и Шида Картли – а также регулярные встречи представительских групп для обсуждения и обмена мнениями о результатах проведенной работы. Основные цели проекта:

- 1) выяснить, что думают члены общины о связанных с конфликтом проблемах
- 2) обеспечить более сбалансированную и непредвзятую информацию о связанных с конфликтом проблемах
- 3) побудить членов общин по новому и более широко взглянуть на эти проблемы
- 4) позволить общинам из разных регионов обмениваться мнениями.

Весь проект был разбит на четыре этапа (см. диаграмму). Целью первого этапа было ознакомление с мнениями и взглядами местных общин в четырех вышеуказанных регионах о причинах и последствиях войны 2008 года, а также выявление различий между мнениями жителей этих регионов. Результаты данного этапа приводятся в отчете «Мнения местных общин в регионах Квемо Картли, Самегрело, Самцхе-Джавахети и Шида Картли о причинах и последствиях конфликта августа 2008». Следующий этап был посвящен углубленному анализу потенциальных проблем на пути обеспечения мира, стабильности и безопасности в данных четырех регионах, а на третьем этапе основное внимание было уделено выработке стратегии реагирования на эти проблемы для каждого из регионов. Результаты второго и третьего этапа для каждого из регионов послужили основой для выработки региональных стратегий. Четвертый и заключительный этап проекта, отображенный в данном отчете, был посвящен выработке стратегий реагирования на общие проблемы целевых регионов на национальном уровне. Методика анализа проблем и выработки соответствующих стратегий реагирования описывается в приложении в конце данного отчета.

Основная значимость данного проекта заключается в его направленности на развитие и поддержку развернутого, длительного диалога с постоянной группой собеседников, как внутри каждого из регионов так и между ними. Выработанные в результате проекта стратегии обеспечения мира, безопасности и стабильности в каждом из регионов, а также в стране в целом, послужат основой для диалога между грузинским гражданским обществом и лицами, ответственными за выработку и проведение политики на местном, национальном и международном уровнях.

### Этапы процесса обсуждения



1. Причины и последствия конфликта августа 2008 года
2. Анализ проблем на пути обеспечения мира, стабильности и безопасности в каждом из регионов
3. Выработка стратегий преодоления наиболее серьезных проблем мира, стабильности и безопасности для каждого из регионов
4. Выработка стратегий преодоления основных общих проблем мира, стабильности и безопасности в стране

## Краткое изложение стратегии

Данная стратегия подразумевает осуществление необходимых мер по преодолению основных проблем мира, безопасности и стабильности в Грузии, определенных в ходе консультаций с местными общинами в четырех целевых регионах страны:

1. Проблемы угрожающие национальной безопасности в будущем;
2. Интеграция этнических меньшинств в общественную и политическую жизнь страны;
3. Препятствия на пути укрепления связей и развития диалога между грузинами, абхазами и осетинами;
4. Экономическая отсталость регионов;
5. Слабый прогресс в развитии местных демократических институтов.

Для преодоления данных проблем сеть представительских групп предлагает следующее:

*Для обеспечения национальной безопасности в будущем:*

- достичь соглашения между сторонами конфликта о размещении российских войск в Абхазии и Южной Осетии международными миротворческими силами с полицейским мандатом;
- возобновление дипломатических отношений между Россией и Грузией;
- более сбалансированно подходить к вопросам национальной безопасности;
- повысить ответственность и подотчетность всех вовлеченных сторон за принятие решений касающихся вопросов национальной безопасности.

*Для интеграции этнических меньшинств в общественную и политическую жизнь страны:*

- создать общие интересы для различных этнических групп в экономической, социальной, политической и культурной области;
- повысить гражданское самосознание и информированность всех этнических групп об их правах;
- улучшить знание национального (грузинского языка) среди этнических меньшинств;
- обеспечить позитивную роль местных и центральных

### СМИ в процессе интеграции.

*Для преодоления препятствий на пути укрепления связей и развития диалога между грузинами, абхазами и осетинами:*

- грузинскому правительству следует постоянно развивать и поощрять контакты, на политическом и практическом уровне, между сторонами конфликта;
- повысить участие широкой общественности в миротворческом процессе и обеспечить поддержку его целей со стороны общества;
- СМИ должны обеспечить конструктивное и объективное освещение миротворческих инициатив;
- российские (а также сухумские и цхинвальские) власти должны уменьшить ограничения на связи между грузинами, абхазами и осетинами;
- международное сообщество должно поддерживать миротворческие инициативы предусматривающие широкое участие граждан.

*Для экономического развития регионов:*

- адаптировать стратегии экономического развития к специфике каждого из регионов и обеспечить поддержку этих стратегий со стороны центральных властей;
- активно использовать природные ресурсы регионов в процессе их экономического развития;
- выработать и осуществить на практике концепцию развития сельского хозяйства в регионах;
- диверсифицировать рынки сбыта местной сельскохозяйственной продукции.

*Для развития демократических институтов в регионах:*

- продолжать процесс децентрализации системы государственного управления;
- повысить квалификацию и профессионализм государственных служащих и чиновников местных органов власти;
- обеспечить более активное участие местных жителей и гражданского сектора в процессе управления;
- более подробно ознакомить местных жителей с принципом местного самоуправления и объяснить им как оно работает.

В следующих частях приводится более детальное описание конкретных шагов по осуществлению данных рекомендаций.

## **Основная проблема №1: Проблемы угрожающие национальной безопасности в будущем**

### **а) Значение для будущего мира, безопасности и стабильности**

С точки зрения национальной безопасности, Грузия оказалась в тяжелом положении после распада СССР. Грузия прилагала большие усилия для обеспечения полной юрисдикции на всей территории страны. В 1990х годах после гражданской войны и конфликтов с абхазами и осетинами, приведших к фактической независимости этих регионов, последовал рост преступности и насилия. На международной арене Грузия стремилась найти наилучшие формы и методы для сохранения своего суверенитета и равновесия между соперничающими интересами России (считающей Грузию зоной своего влияния) и Запада (заинтересованного в получении доступа к энергетическим ресурсам и в продвижении демократии) в регионе.

Война августа 2008 года показала, что инструменты обеспечения национальной безопасности – укрепление вооруженных сил и переход на профессиональную армию, а также членство в НАТО – сами по себе еще недостаточны. Грузинская армия понесла значительные потери в живой силе и технике во время войны, было также много жертв среди гражданского населения, в результате российского вторжения страна была фактически разорвана надвое и значительная часть грузинской территории оказалась под российским контролем. Хотя после войны прошло уже более двух лет, по прежнему не удается организовать и действовать международные механизмы обеспечения безопасности вдоль Административной линии (АЛ) отделяющей Абхазию и Южную Осетию от остальной части Грузии. Кроме того, миссия ОБСЕ (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе) и миссия наблюдателей ООН в зоне конфликта были вынуждены прекратить свою деятельность в Грузии, что фактически лишило страну еще одного звена в процессе обеспечения безопасности.

## **б) Воздействие на национальном уровне (на кого и как влияет)**

- В результате прошедшей войны, а также возросшего российского военного присутствия в Абхазии и Южной Осетии, значительная часть граждан Грузии не могут чувствовать себя в безопасности и не уверены в своем будущем. Это чувство незащищенности усиливает беспокойство людей по поводу возможности возобновления войны и насилия в будущем.
- Наиболее незащищенно чувствуют себя грузинские общины все еще находящиеся под непосредственным влиянием негативных последствий конфликта – в Гальском районе и вдоль АЛ с Южной Осетией. Это вызвано главным образом прекращением действия международных механизмов обеспечения безопасности и поддержания мира, в результате чего люди боятся, что в случае нового конфликта их семьи и средства к существованию будут легко разрушены.
- Абхазы и осетины также не чувствуют себя в безопасности опасаясь, что грузинское правительство может вновь прибегнуть к силе в будущем. Кроме того, их беспокоит возможное влияние значительного российского военного присутствия в Абхазии и Южной Осетии на их культуру и на их будущее.
- Повсеместный страх и чувство незащищенности ведут к тому, что многие граждане не имеют желания в своей стране строить долгосрочные планы и вкладывать средства в свое будущее, что может негативно повлиять на социальную стабильность, а также экономическое и политическое развитие страны. Кроме того, новое поколение грузин возможно решит покинуть страну и реализовать свои возможности в чужих краях.
- Сохраняющаяся угроза нового конфликта оказывает отрицательное воздействие на международный имидж Грузии, что сдерживает иностранные инвестиции в грузинскую экономику и, соответственно, замедляет экономический рост страны.

### **в) Основные побудительные факторы (причины и действующие лица) национального уровня**

- После войны 2008 года Россия увеличила свое военное присутствие в Абхазии и Южной Осетии, а также кардинально изменила характер своих операций. До войны в этих регионах также размещались российские войска, мандат которых определялся соглашениями о прекращении огня. Современное присутствие не основано на каких-либо соглашениях с Грузией и поэтому грузинская сторона рассматривает российские подразделения в Абхазии и Южной Осетии как оккупационные силы.
- В ходе обсуждений в рамках Женевского процесса стороны конфликта пока еще не смогли договориться о создании новых механизмов безопасности вдоль АЛ в Абхазии и Южной Осетии взамен прекративших функционировать миссий ОБСЕ и наблюдателей ООН в Грузии. Хотя в зоне конфликта размещается миссия наблюдателей Евросоюза (EUMM), ее мандат ограничен и наблюдатели имеют право лишь просто фиксировать инциденты. Это означает, что в примыкающих к АЛ районах полностью отсутствуют эффективные механизмы поддержания мира, способные предотвратить возобновление конфликта. Из этого следует также, что “Механизм предотвращения и реагирования на инциденты”, учрежденный под эгидой Женевского процесса, остается сегодня фактически единственным средством разрешения каждодневных проблем местных общин.
- Абхазы и осетины не хотят доверить международному сообществу дело урегулирования конфликтов (в качестве наблюдателей или миротворцев) поскольку считают, что Запад занимает “про-грузинскую” позицию и не будет исполнять свои обязательства непредвзято и эффективно.
- Учитывая сохраняющуюся напряженность в российско-грузинских отношениях, угроза от присутствия российских войск в Абхазии и Южной Осетии является серьезным поводом для беспокойства. В прошлом Россия и Грузия были связаны крепкими узами, а российская и

грузинская культура тесно переплетались. Однако, сегодняшнее положение кардинально отличается от прошлого. Экономические и социальные контакты между двумя странами практически полностью прекратились, а официальные дипломатические отношения прерваны. Отсутствие дипломатических отношений между Россией и Грузией означает невозможность снижения напряженности в отношениях между ними.

- Политика национальной безопасности Грузии ориентирована на Запад, поэтому другая сторона конфликта считает ее незаслуживающей доверия. До войны августа 2008 года Грузия прилагала немалые усилия чтобы вступить в НАТО, рассматривая членство в Североатлантическом альянсе как одну из главных задач своей политики национальной безопасности. Однако, такая прозападная ориентация ухудшила отношения с Россией и оказалась непродуктивной, поскольку Грузия так и не смогла стать членом НАТО.
- Эффективность решений в области безопасности во многом зависит от наличия высоких стандартов демократического контроля и подотчетности. Иными словами, государственная политика и индивидуальные решения отдельных государственных деятелей должны тщательно изучаться и проверяться. Хотя после 1990х годов Грузия осуществила глубокие реформы в области безопасности, добившись серьезных успехов в укреплении законности и правопорядка, многое еще предстоит сделать в этой области.

### **г) Рекомендации**

Для обеспечения национальной безопасности в будущем представительские группы предлагают создать следующие предпосылки и решить следующие задачи:

1. *Достичь соглашения между сторонами конфликта о замещении российских войск в Абхазии и Южной Осетии международными миротворческими силами:*

- а) Третьи страны, находящиеся в хороших отношениях как с Россией так и с Грузией, берут на себя дополнительные обязательства по организации и проведению переговоров о заключении соглашения по размещению международных миротворческих сил с полицейскими функциями. Переговоры могут вестись как в рамках Женевского процесса, так и отдельно от него.
  - б) Международные посредники убеждают абхазов и осетин в том, что международная миротворческая миссия будет непредвзятой и объективной, и не будет создавать никакой угрозы их личной безопасности.
  - в) Путем осторожного диалога грузинское правительство лоббирует международное сообщество доказывая, что присутствие международных миротворцев имеет жизненно важное значение для повседневной жизни местного населения. Подобное лоббирование должно основываться на результатах региональных исследований, в том числе осуществленных в рамках данной программы.
  - г) Правительство проводит последовательную работу с абхазским и осетинским населением, направленную на укрепление доверия и усиление чувства защищенности. Например, правительство должно отказаться от агрессивной или милитаристской риторики, чтобы не мешать мирным инициативам.
  - д) При международном посредничестве, Тбилиси, Сухуми и Цхинвали договариваются о возобновлении на местном уровне механизмов урегулирования проблем и инцидентов, связанных с пересечением АЛ. Новые механизмы должны учитывать недостатки старых, существовавших до августа 2008 года, и их цели, масштаб и схема функционирования должны быть основаны на четких, понятных для всех сторон конфликта правилах.
2. *Добиться возобновления дипломатических отношений между Россией и Грузией:*
- а) Правительства Грузии и России используют более кон-

структивный язык говоря друг с другом или друг о друге.

- б) При международном посредничестве, правительство Грузии договаривается о восстановлении экономических связей и снятия торговых барьеров с Россией.
3. *Более сбалансированно подходить к вопросам национальной безопасности:*
- а) Совместно с международными и местными неправительственными организациями (НПО) грузинское правительство организует открытое обсуждение политики национальной безопасности с участием депутатов парламента, лидеров оппозиционных партий и представителей широкой общественности.
  - б) Правительство корректирует свои будущие планы в соответствии с результатами этого обсуждения.
4. *Повысить ответственность и подотчетность всех вовлеченных сторон за принятие решений касающихся вопросов национальной безопасности:*
- а) Правительство Грузии и широкая общественность изучают и усваивают уроки процесса реформ в различных странах НАТО (особенно недавно примкнувших к альянсу государств Восточной Европы), в частности в плане повышения ответственности и подотчетности за принятие решений в сфере национальной безопасности.
  - б) Власти Тбилиси и Сухуми/Цхинвали, совместно с широкой общественностью, изучают каким образом люди по разные стороны конфликта сотрудничают в деле повышения ответственности и подотчетности за принятие решений в сфере национальной безопасности.
  - в) Данные о расходах государства в области безопасности должны быть открыты для общества в рамках, предусмотренных действующим законодательством, и правительство должно регулярно отчитываться перед обществом о том куда направляются средства.

## **Основная проблема №2: Интеграция этнических меньшинств в общественную и политическую жизнь страны**

### **а) Значение для будущего мира, безопасности и стабильности**

Грузия – многонациональная страна. Каждый шестой гражданин Грузии и каждый второй житель Самцхе-Джавахети и Квемо Картли – представитель этнических меньшинств. Межэтнические конфликты 1990х годов наглядно продемонстрировали важность интеграции этнических меньшинств для мира, безопасности и стабильности как в стране, так и в регионах.

Успешная интеграция этнических меньшинств имеет также большое значение для урегулирования конфликтов в Абхазии и Южной Осетии, поскольку она может служить положительным примером соблюдения и защиты прав абхазского и осетинского меньшинств в составе единого грузинского государства.

Несмотря на заметный прогресс в этом направлении, основные побудительные причины конфликтов 1990х годов все еще не искоренены полностью. К ним относится отсутствие механизмов создания условий, при которых к меньшинствам относятся как к неотъемлемой части общества, а их нужды получают должное внимание со стороны правительства и широкой общественности. Кроме того, этнические меньшинства часто испытывают более сильное чувство привязанности к своей исторической родине, чем к Грузии, получают информацию в основном из СМИ соседних стран и не владеют государственным (грузинским) языком. В результате этого, в стране все еще сохраняется опасность возникновения межэтнических конфликтов в будущем. Это особенно справедливо в отношении Самцхе-Джавахети и Квемо Картли где различные этнические общины слабо общаются друг с другом.

### **б) Воздействие на национальном уровне (на кого и как влияет)**

- Представителям этнических меньшинств труднее получить образование и найти работу из-за высокого уровня безработицы в стране и плохого знания грузинского

языка. Это усиливает в них чувство недовольства и побуждает уезжать из Грузии.

- Представители этнических меньшинств всех возрастов не могут в полной мере пользоваться услугами социальных служб из-за недостаточного знания грузинского языка, а также из-за того, что общественные институты не имеют соответствующей практики предоставления таких услуг негрузиноязычному населению. В результате, среди этнических меньшинств снижается качество жизни и повышается чувство неудовлетворенности.
- Грузинское население и общины этнических меньшинств слабо общаются и взаимодействуют друг с другом по причине географического удаления друг от друга, отсутствия общего языка общения и негативных стереотипов.
- Недостаток общения между различными этническими меньшинствами усиливает чувство взаимного недоверия между ними, особенно среди молодежи. Это может привести к недоразумениям и напряженности на местном уровне. Например, местные этнические меньшинства часто обвиняют грузин в намерении ассимилировать или изгнать их из страны. Со своей стороны, грузины часто считают, что меньшинства могут пойти против государственных интересов.

#### **в) Основные побудительные факторы (причины и действующие лица) национального уровня**

- Этнические и культурные (в том числе религиозные) различия часто ведут к недопониманию, недоразумениям и напряженности. Этнические конфликты, следовавшие за распадом СССР и растущая роль религии в общественной жизни, усилили отчуждение между различными этническими группами в Грузии способствовали замкнутости и недоверию.
- Отсутствие социальных и экономических связей усиливает изолированность этнических меньшинств. Плохое состояние проселочных дорог и неразвитость транс-

портной инфраструктуры усиливает изолированность общин, проживающих вдали от муниципальных центров.

- Тесные связи (экономические, политические, культурные и социальные) этнических меньшинств со своей исторической родиной усиливают их изолированность от остальной части Грузии. Особенно явно эта тенденция проявляется в Самцхе-Джавахети и Квемо Картли по причине географической близости этих регионов к Армении и Азербайджану.
- Низкий уровень гражданского самосознания и осведомленности среди всех этнических групп препятствует их открытости по отношению друг к другу и мешает им понимать друг друга и считать друг друга согражданами. В результате, их отношение друг к другу основывается главным образом на существующих стереотипах, а их национальная принадлежность играет важную роль в повседневных отношениях.
- Языковой барьер и препятствия к общению между различными этническими группами. Большинство представителей меньшинств не владеют или плохо говорят по-грузински. Мотивация изучения языка слаба, поскольку владение грузинским не гарантирует меньшинствам, что они смогут легче получить работу. Даже когда представители меньшинств хотят изучать грузинский, у них мало возможностей для этого из-за низкой эффективности существующих программ преподавания грузинского языка.
- Использование разных источников информации ведет к разному пониманию важных для страны событий, например августовской войны 2008 года. Этнические меньшинства получают информацию о текущих событиях (в том числе о положении в Грузии) из СМИ соседних стран (Россия, Азербайджан, Армения и Турция).

#### **г) Рекомендации**

Для интеграции этнических меньшинств в общественную и политическую жизнь страны представительские группы предлагают создать следующие предпосылки и решить следующие

задачи:

1. *Создать общие интересы для различных этнических меньшинств в экономической, социальной, политической и культурной области:*
  - а) Министерство экономики и устойчивого развития, с помощью НПО и доноров, разрабатывает и осуществляет специальные программы по развитию возможностей совместной предпринимательной деятельности для различных этнических групп, с особым акцентом на регионы со смешанным населением.
  - б) Министерство культуры и Министерство по делам молодежи и спорту, с участием НПО, планируют и осуществляют совместные (многонациональные) культурные и спортивные мероприятия.
  - в) Министерство образования и науки развивает возможности получения высшего и профессионального образования для этнических меньшинств Грузии.
  - г) Министерство регионального развития и инфраструктуры продолжает осуществлять проекты реабилитации/развития инфраструктуры в регионах компактного проживания этнических меньшинств и обеспечивает доступное транспортное сообщение в пределах страны.
2. *Повысить гражданское самосознание и информированность всех этнических групп:*
  - а) Центральные и местные власти, в сотрудничестве с Министерством культуры, принимают соответствующие меры чтобы облегчить этническим меньшинствам доступ к услугам социальных служб и обеспечить сохранение их культурного наследия.
  - б) Министерство образования и науки, совместно с НПО и международными организациями, разрабатывает и осуществляет программы гражданского образования, посвященные главным образом теме культурной толерантности.

3. *Улучшить знание государственного (грузинского) языка среди этнических меньшинств:*
  - а) Министерство образования и науки и местные власти проводят оценку и принимают меры по улучшению школьных и дошкольных программ преподавания грузинского языка в регионах компактного проживания этнических меньшинств.
  - б) Министерство образования и науки, при поддержке международных организаций и доноров, готовит преподавателей грузинского языка для негрузиноязычных школ и обеспечивает повышение квалификации существующих преподавательских кадров.
  - в) Правительство и НПО, с помощью доноров, создают возможности для представителей этнических меньшинств изучать грузинский без отрыва от работы (на рабочем месте), например путем прохождения стажировки в общественных организациях и НПО.
4. *Обеспечить позитивную роль местных и центральных СМИ в процессе интеграции:*
  - а) Международные организации осуществляют проекты создания и поддержки развития местных СМИ в районах компактного проживания этнических меньшинств.
  - б) Центральные СМИ обеспечивают более широкое освещение местных событий в регионах проживания этнических меньшинств и обеспечивают доступность информации для местного населения. Они должны также активно освещать события в других регионах, уделяя особое внимание примерам сотрудничества и дружеских отношений между различными этническими группами.
  - в) Местные и международные НПО более активно продвигают и осуществляют программы подготовки журналистов специализирующихся на проблемах меньшинств с тем, чтобы развить у них навыки освещения наиболее чувствительных аспектов интеграции.

## **Основная проблема №3: Препятствия на пути укрепления связей и развития диалога между грузинами, абхазами и осетинами**

### **а) Значение для будущего мира, безопасности и стабильности**

Наряду с межгосударственным конфликтом с Россией, у Грузии есть еще два неурегулированных внутренних конфликта: грузино-абхазский и грузино-осетинский. И хотя урегулирование этих конфликтов во многом зависит от позиции России, долгосрочное решение проблемы возможно только в том случае, если грузины, абхазы и осетины сумеют достичь согласия. Это в свою очередь требует активных контактов и углубленного диалога с противоположной стороной конфликта – с абхазами и осетинами. Однако, подобные инициативы не скоро приведут к желаемому результату, поскольку участникам диалога необходимо вначале преодолеть взаимное недоверие. Это означает, что в течении определенного времени им будет требоваться последовательная и постоянная поддержка.

К сожалению, поддержка таких инициатив и степень участия в диалоге заметно снизились с конца 1990х годов, особенно после августовского конфликта 2008 года. Наиболее сложно протекает диалог на уровне широкой общественности. Усадить за стол переговоров политиков или представителей гражданского общества не представляет большого труда, но это не значит, что процесс будет пользоваться широкой поддержкой в обществе и что простые люди захотят в нем участвовать. Кроме того, инициативы о развитии диалога не имели действующей и логической поддержки ни со стороны правительства Грузии, ни со стороны международного общества, ни со стороны России, абхазов и осетин. Действительно, наблюдается тенденция к прекращению существующих контактов и срыву подобных инициатив. В результате, долгосрочное урегулирование конфликтов становится все более далекой перспективой. Это означает, что пострадавшее от конфликта население, как проживающее вдоль АЛ так и вынужденно перемещенные лица (ВПЛ), будет по-прежнему испытывать лишения и трудности.

## **б) Воздействие на национальном уровне (на кого и как влияет)**

- Участвующие в мирном процессе отдельные граждане и организации находятся под сильным политическим давлением и пользуются крайне низким доверием в обществе. Это может побудить их либо полностью прекратить свою работу, либо продолжать ее таким образом, чтобы она вызывала меньше возражений и критики, хотя ее эффективность также снизится. В свою очередь это приведет к тому, что в мирном процессе будут участвовать крайне ограниченное число граждан и организаций.
- Инициативы широкой народной дипломатии, подразумевающие участие большого количества людей, не пользуются поддержкой спонсирующих организаций, предпочитающих поддерживать ограниченное число организаций. Это означает, что финансирование мер по укреплению взаимного доверия остается не таким эффективным, каким оно могло бы быть.
- Абхазская и осетинская общественность не верит заверениям грузинских властей об их приверженности миру и восстановлению взаимного доверия. По цепной реакции это отрицательно влияет на неофициальные мирные инициативы, поскольку абхазы и осетины вряд ли захотят в них участвовать из опасений, что их могут посчитать сторонниками официальной грузинской политики.
- В результате этих проблем, а также явного отсутствия заинтересованности официальных лиц в налаживании прямого диалога, перспективы урегулирования конфликтов с абхазами и осетинами остаются крайне туманными. Это касается всех общин, живущих в небезопасных районах, как вдоль АЛ, так и в Восточной Абхазии.
- Медленный прогресс в деле урегулирования конфликтов отрицательно влияет и на ВПЛ, снижая их шансы на скорое возвращение домой, и имеет

далеко идущие последствия для государственной политики по отношению к ВПЛ, основное направление которой меняется в настоящее время в сторону полной интеграции ВПЛ в обществе.

**в) Основные побудительные факторы (причины и действующие лица) национального уровня**

- Правительство не оказывает последовательной поддержки мерам по укреплению взаимного доверия и инициативам по повышению степени вовлеченности, скептически оценивает их эффективность и даже сократило свое участие в прямом диалоге. Правительство склонно уделять гораздо больше внимания межгосударственному конфликту с Россией, чем внутренним конфликтам между грузинами и абхазами, и грузинами и осетинами. Хотя принятие «Плана действий по расширению вовлеченности» можно считать обнадеживающим фактором, многие опасаются, что заложенные в нем благие намерения останутся на бумаге.
- Приняв «Закон об оккупированных территориях» и Стратегию вовлеченности» грузинское правительство претендует на право контролировать все проекты, осуществляемые в Абхазии и Южной Осетии. Это означает, что любая деятельность, за исключением оказания гуманитарной помощи, требует предварительного согласования с властями. Считается, что подобные ограничения могут затормозить процесс налаживания контактов между сторонами конфликта и развития народной дипломатии и могут быть использованы правительством для блокирования любых проектов, которое оно посчитает политически неприемлемыми.
- Вместо того, чтобы искать возможности для восстановления разорванных связей, грузины, абхазы и осетины чрезмерно сконцентрированы на прошлом. Это происходит по причине: а) душевных и физических травм, полученных в результате конфликта; б) обид и недовольства накопленных по обе стороны конфликта

и уверенности в том, что основную ответственность за случившееся несет другая сторона; в) недостатка взаимопонимания между конфликтующими сторонами; и г) недопонимания того, что мирные инициативы могут положительно повлиять на динамику конфликта. Поэтому люди не поддерживают программы по построению мира и часто выступают против них.

- Недостаток поддержки мирному процессу усугубляется слабым и неточным освещением проблемы в СМИ. Частично это связано с более серьезными проблемами свободы информации и структуры СМИ. Кроме этого, однако, играет отрицательную роль низкая компетенция и слабый профессионализм журналистов.
- Ограничения введенные российским правительством, а также властями Сухуми и Цхинвали, еще больше снижают возможности вовлеченности и развития мирного процесса. Россия считает, что разобщенность между грузинами, абхазами и осетинами укрепляет ее позиции в регионе. Кроме того, определенные силы в Сухуми и Цхинвали полагают, что инициативы вовлеченности не отвечают их интересам и поэтому им следует противодействовать.
- Если раньше международные организации оказывали поддержку широкому спектру НПО, стремясь вовлечь их в мирный процесс (контакты на уровне народной дипломатии, совместные проекты и совместное решение проблем), то теперь они предпочитают помогать небольшой группе организаций, хотя эффективность их деятельности может быть невысокой из-за их близости к грузинскому правительству или к абхазскому/осетинскому руководству и потому, что они не отражают мнения простых людей.

### **г) Рекомендации**

Для преодоления препятствий на пути укрепления связей и развития диалога между грузинами, абхазами и осетинами представительские группы предлагают создать следующие предпосылки и решить следующие задачи:

1. *Грузинскому правительству следует постоянно развивать и поощрять контакты, на политическом и практическом уровне, между сторонами конфликта:*
  - а) Правительство Грузии так должно осуществлять «План действий» и «Стратегию вовлеченности» чтобы практически поддержать вовлеченность, а не сдерживать. С этой целью, правительство должно официально выступить в поддержку народной дипломатии и учесть расходы на осуществление «Плана действий» в государственном бюджете на 2012 год.
  - б) В сотрудничестве с НПО и при поддержке международных организаций, правительство начинает диалог с абхазами и осетинами, пытаясь найти наилучшие пути развития контактов между сторонами конфликта.
2. *Повысить участие широкой общественности в мирном процессе и обеспечить поддержку его целей со стороны общества:*
  - а) Местные НПО, с технической и финансовой помощью доноров, повышают информированность общественности, в первую очередь молодежи, о целях, методах и результатах народной дипломатии.
  - б) Международные НПО осуществляют образовательные программы о характере и формах народной дипломатии, рассказывая об успешном опыте других стран и возможностях участия. Подобные программы должны проводиться по всей стране, а не только в районах прилегающих к зоне конфликта.
  - в) Кроме осуществления «Стратегии вовлеченности», правительство открыто выражает поддержку тем, кто пытается освободиться от прошлого и движется в сторону укрепления доверия между грузинами, абхазами и осетинами.
3. *СМИ должны обеспечить конструктивное и объективное освещение мирных инициатив:*
  - а) При поддержке международных доноров и экспертов, местные НПО организуют курсы повышения квалификации и переподготовки для журналистов как на региональном, так и государственном уровне, обучая их

навыкам освещения наиболее острых и щекотливых проблем конфликта и мира.

- б) СМИ развивают способность независимо освещать проблемы конфликта, без оглядки на официальную точку зрения правительства.
  - в) Участвующие в мирных инициативах международные и местные НПО налаживают тесные связи с журналистами с тем, чтобы СМИ, и как следствие грузинская, абхазская и осетинская общественность, имели достоверную информацию о ходе мирного процесса в Грузии.
4. *Российские (а также сухумские и цхинвальские) власти должны уменьшить ограничения на связи между грузинами, абхазами и осетинами:*
- а) Используя имеющиеся в его распоряжении различные механизмы влияния, международное сообщество убеждает российское правительство (а также власти Сухуми и Цхинвали) смягчить ограничения на контакты между людьми.
  - б) Международные и грузинские НПО, совместно с НПО России, Абхазии и Южной Осетии, лоббируют программы народной дипломатии.
5. *Международное сообщество должно поддерживать миротворческие инициативы предусматривающие широкое участие граждан:*
- а) В рамках своей поддержки миротворческого процесса, международное сообщество и донорские организации направляют основные усилия на развитие контактов между простыми людьми по обе стороны конфликта и поощряют проекты, основанные на общих интересах.
  - б) Международные доноры изучают мнения местных общин при разработке проектов построения мира с тем, чтобы каждый проект учитывал местную специфику и нужды местных жителей.
  - в) Доноры оказывают поддержку местным и международным НПО – финансами и публичными заявлениями – занимающимся налаживанием диалога между сторонами конфликта.

## **Основная проблема №4: Экономическая отсталость регионов**

### **а) Значение для мира, безопасности и стабильности**

После распада СССР в Грузии произошли серьезные экономические преобразования вследствие которых страна оказалась оторванной от ее традиционных торговых партнеров. Последовавший в результате экономический спад вызвал массовую безработицу по всей стране. Хотя в последние годы грузинская экономика развивалась довольно высокими темпами, улучшения коснулись, в основном, столицы - Тбилиси, в то время как регионы, по крайней мере до августа 2008 года, по-прежнему в значительной степени экономически зависели от России (несмотря на определенные торговые и транспортные ограничения). Августовская война 2008 года и ее последствия - разрыв торговых связей и ввод ограничений на въезд в Россию - в еще большей степени ухудшили экономическое положение регионов. Поэтому в регионах качество жизни гораздо ниже, чем в Тбилиси и других крупных городах, что создает угрозу для социальной стабильности.

Экономические проблемы также проявляются в регионах компактного проживания этнических меньшинств - в Самцхе-Джавахети и Квемо Картли - поскольку местное негрузинское население традиционно живет за счет сезонных заработков в России или финансовой помощи проживающих в России родственников. Существующие в этих регионах социальные и этнические проблемы только усугубляют негативный эффект экономической отсталости, создавая благоприятную почву для недовольства властями, а также напряженности в отношениях между различными этническими общинами.

### **б) Воздействие на национальном уровне (на кого и как влияет)**

- В плане экономического развития регионы значительно отстают от центра, что является причиной серьезного социально-экономического неравноправия и высокого

уровня трудовой миграции из регионов.

- Ухудшение социальных и экономических условий в результате грузино-российского конфликта заметно проявляется в тех регионах, где проживают многочисленные общины этнических меньшинств, в значительной степени зависящих от финансовой помощи проживающих в России родственников и членов семьи.
- Несмотря на шаги предпринятые в последнее время грузинским правительством для экономического развития этих регионов (например, программы развития инфраструктуры), часть местного населения, особенно представители этнических меньшинств, по-прежнему недовольна властями, возлагая на них ответственность за ухудшение грузино-российских отношений.
- Недовольство и разочарование, вызванные экономическими и социальными проблемами этих регионов, отрицательно влияют на отношения между этническими грузинами и меньшинствами, поскольку последние склонны рассматривать свои социальные и экономические проблемы сквозь призму национальности. Материалы СМИ могут еще больше усилить недовольство людей. Например, местное армянское население получает информацию главным образом из армянских и российских источников.

#### **в) Основные побудительные факторы (причины и действующие лица) национального уровня**

- После распада Советского Союза Грузии потребовалось некоторое время чтобы восстановить свою экономику и найти других торговых партнеров вместо России. Тем не менее, до августа 2008 года жители грузинских регионов по-прежнему в значительной степени зависели от экономических связей с Россией. Например, Россия была главным источником сезонных заработков для жителей Самцхе-Джавахети и рынком сбыта сельскохозяйственной продукции для крестьян

Шида Картли и Самегрело. Деньги вырученные от продажи сельскохозяйственных продуктов и денежные перечисления от живущих и работающих в России родственников были единственным источником дохода для многих местных семей.

- Из-за ухудшения российско-грузинских отношений, поездки в Россию и связь с проживающими там родственниками серьезно осложнились, что привело к снижению трудовой миграции и уменьшению финансовой помощи от родственников в России.
- Экономическая политика грузинского правительства не учитывает разную специфику этих регионов. Не проводится изучение и определение потенциала и приоритетов экономического развития для каждого из регионов. Несмотря на начало реализации ряда проектов по развитию инфраструктуры (например в Самцхе-Джавახети), приоритетные направления развития страны (например туризм) не находят своего отражения на региональном уровне.
- К примеру, местные природные ресурсы практически не используются в этих регионах, а местное сельское хозяйство остается отсталым и неразвитым несмотря на его значение для устойчивого экономического развития регионов. Потенциал сельскохозяйственного развития сдерживается отсутствием (а) современных сельскохозяйственных технологий и техники и (б) рынков сбыта сельхозпродукции.

## **г) Рекомендации**

Для экономического развития регионов представительские группы предлагают создать следующие предпосылки и решить следующие задачи:

1. *Адаптировать стратегии экономического развития к специфике каждого из регионов и обеспечить поддержку этих стратегий со стороны центральных властей:*
  - а) Министерства сельского хозяйства, экономики и устойчивого развития, регионального развития и ин-

фраструктуры, и охраны окружающей среды и природных ресурсов изучают проблемы и нужды отсталых регионов, оценивают их экономический потенциал и определяют приоритетные направления развития.

- б) Министерства образования и науки, сельского хозяйства, экономики и устойчивого развития, регионального развития и инфраструктуры, и охраны окружающей среды и природных ресурсов готовят для каждого из регионов специалистов по приоритетным направлениям.
  - в) Специализирующиеся на экономических проблемах НПО и независимые эксперты осуществляют мониторинг экономических стратегий и нормативных актов адаптированных для каждого из регионов. Мониторинг позволит проанализировать полученные результаты и подготовить рекомендации по дальнейшему улучшению.
2. *Активно использовать природные ресурсы регионов в процессе их экономического развития:*
- а) Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, совместно с местными властями, проводит оценку природных ресурсов в каждом из регионов.
  - б) Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, совместно с местными властями, разрабатывает стратегию использования местных природных ресурсов на благо регионов, включая лицензирование работ по добыче и разработке.
3. *Выработать и осуществить на практике концепцию развития сельского хозяйства в регионах:*
- а) Министерства образования и науки, сельского хозяйства, и экономики и устойчивого развития разрабатывают и внедряют учебные программы, а также создают учебные центры, для подготовки специалистов в области сельскохозяйственного развития.
  - б) Министерство сельского хозяйства помогает планировать и сбалансировать местные сельскохозяйствен-

ные рынки, консультируя местных фермеров о том какие виды зерновых и в каком количестве им следует сажать в каждом сезоне.

- в) В регионах внедряется система коммерческого (частного) страхования фермерских хозяйств, а правительство, с помощью доноров, учреждает систему фермерских кредитов.
  - г) Министерство регионального развития и инфраструктуры планирует меры по улучшению инфраструктуры имеющей отношение к сельскому хозяйству регионов (т.е. транспорт, орошение, предприятия по производству продуктов питания).
4. *Диверсифицировать рынки сбыта местной сельскохозяйственной продукции:*
- а) Министерство экономики и устойчивого развития и Министерство сельского хозяйства оказывают помощь фермерам региона в поиске новых рынков сбыта сельскохозяйственной продукции (как внутри страны так и зарубежом), а также регулируют импорт и экспорт продукции.
  - б) Министерство сельского хозяйства помогает фермерам улучшить качество сельскохозяйственных продуктов так, чтобы они соответствовали международным стандартам, например путем создания консультационных центров и лабораторий, и строительства помещений для хранения.

## **Основная проблема №5: Слабый прогресс в развитии местных демократических институтов**

### **а) Значение для мира, безопасности и стабильности**

Развитие демократических институтов на местах – это общая задача государства. Но после войны августа 2008 года она стала еще более актуальной потому, что люди стали сомневаться в способности местных властей реально представлять их интересы и выражать их нужды и чаяния, а также в их готовности и умении эффективно реагировать на кризисные ситуации. Действительно, августовская война 2008 года и последующие события высветили целый ряд недостатков и недоработок в местном демократическом процессе и показали, что местные власти не способны в должной степени заботиться об интересах своих избирателей.

### **б) Воздействие на национальном уровне (на кого и как влияет)**

- Значительная часть местного населения считает, что властей, как местных так и центральных, совершенно не интересует их мнение по целому ряду вопросов, имеющих существенное значение для их повседневной жизни и благосостояния.
- Люди не чувствуют себя участниками процесса управления. В частности, они не чувствуют что могут как-то влиять на государственную политику и решения властей как на местном, так и центральном уровнях.
- Местные жители недовольны и разочарованы, считая правительство неспособным адекватно реагировать на их нужды, в результате чего в регионах растет апатия по отношению к политике.
- Как считают местные жители, из-за того, что власти не интересуются мнением местной общественности, (и без того скудные) государственные ресурсы расходуются на проекты, приносящие мало пользы региону и не способствующие решению существующих проблем.

- Люди задаются вопросом насколько демократические ценности соответствуют их требованиям и чаяниям, и выражают сомнение в способности местных властей эффективно реагировать на потенциальные угрозы и кризисные ситуации. Действительно, августовская война 2008 года и последующие события высветили целый ряд недостатков и недоработок в местном демократическом процессе и показали, что местные власти не способны в должной степени заботиться об интересах людей.

#### **в) Основные побудительные факторы (причины и действующие лица) национального уровня**

- Хотя законодательством предусмотрено участие представителей гражданского общества в процессе определения приоритетов регионального развития и принятия решений по бюджетным вопросам, местные власти не имеют ни способности, ни политической воли чтобы воплотить это положение в жизнь.
- Местный бюджет в значительной мере зависит от дотаций из центра, в результате чего приоритетные направления для региона определяют центральные, а не местные, власти. Хотя местная администрация имеет возможность самостоятельно планировать и составлять региональный бюджет, все окончательные решения принимаются в Тбилиси.
- Чиновников местной администрации как правило отбирают и назначают на должность по принципу партийной принадлежности, что не обязательно означает, что они реально выражают интересы своих избирателей. Поэтому местная власть часто оторвана от людей, интересы которых она должна представлять, и не очень стремится выступать в поддержку своих избирателей или оспаривать решения вышестоящих органов и определенные ими приоритеты.
- Гражданское общество в регионах недостаточно активно и организовано для того, чтобы помочь местным жителям принимать более активное участие в процессе управления.

- Очень мало организаций осознают свою роль в формировании общественной политики и имеют очень мало опыта по осуществлению такой деятельности в конструктивной манере. Хотя в регионах немало хороших СМИ и способных журналистов, они в своих материалах редко направлены на освещение процессов местного самоуправления.

### г) Рекомендации

Для развития демократических институтов в регионах представительские группы предлагают создать следующие предпосылки и решить следующие задачи:

1. *Последующая децентрализация процесса управления:*
  - а) Под наблюдением Совета Европы правительство и гражданское общество Грузии совместно пересматривают существующее законодательство, чтобы привести сферы ответственности местного и центрального правительства в соответствие с требованиями Европейской хартии местного самоуправления.
  - б) Правительство должно повысить процентные показатели тех доходов, которые остаются в местном бюджете и подчиняются местному распоряжению.
  - в) Правительство реформирует институт Полномочного представителя президента в регионах (Губернатора) сделав эту должность выборной.
2. *Повысить квалификацию и профессионализм государственных служащих и чиновников местных органов власти:*
  - а) НПО и местная власть, при поддержке международных доноров, разрабатывают и осуществляют стратегию и систему обучения для повышения квалификации и знаний чиновников местных органов власти. Приоритет в обучении должен отдаваться следующим вопросам: 1) управление в кризисных ситуациях; 2) стратегическое планирование и формирование бюджета; 3)

методы взаимодействия с местными общинами и выявления их мнений.

- б) Местные власти обеспечивают прозрачность процесса назначения кандидатов на должности в региональной администрации.
3. *Обеспечить более активное участие местных жителей и гражданского сектора в процессе управления:*
- а) НПО подготавливают образовательные программы для широкой общественности с целью научить граждан как взаимодействовать с местными органами власти в конструктивной манере и проводить мониторинг расходов и повседневной деятельности местной администрации.
  - б) Местные власти и НПО согласовывают механизмы общественного обсуждения, связанных с бюджетом вопросов.
4. *Более подробно ознакомить местных жителей с принципом местного самоуправления и объяснить им как оно работает:*
- а) С помощью международных доноров, гражданское общество проводит информационную кампанию по ознакомлению местных жителей с принципом местного самоуправления.
  - б) Проводятся общественные обсуждения на тему «Что такое местное самоуправление (т.е. децентрализация) и как оно осуществляется на практике». Обсуждение должно включать рассмотрение как существующих проблем, так и позитивных примеров.
  - в) Результаты общественных обсуждений должны повлечь за собой конкретные улучшения в практике местного самоуправления, что может стать примером для повторения в других местах. Такие позитивные примеры необходимы, так как отсутствие видимого прогресса может вызвать разочарование среди участников общественных обсуждений.

## **Приложение: Методика анализа проблем и выработки стратегий их преодоления**

Работу над каждой основной выявленной проблемой представительская группа начинала с подготовки подробного описания проблемы для лучшего ее уяснения. Затем, на основании этого подробного описания, вырабатывалась стратегия решения проблемы, которая в свою очередь служила основой для подготовки практических рекомендаций. На каждом из этих этапов сеть представительских групп проводила консультации с широким кругом представителей местных общин своего региона и представителей других регионов.

### **Подробное описание проблемы**

Для подробного описания каждой конкретной проблемы представительские группы проводили анализ (1) движущих факторов проблемы – то есть *чем* вызвана проблема и *кто* несет за это ответственность – и (2) ее воздействия – то есть *кого* и *как* это касается. На основании проведенного анализа группы должны были затем (3) четко объяснить значимость данной проблемы для мира, стабильности и безопасности в регионах.

### **От подробного описания проблемы к выработке стратегии ее преодоления**

Завершив подробное описание проблемы представительские группы переходили к следующему этапу – выработке соответствующей стратегии преодоления проблемы. Для этого группам вначале требовалось определить (1) что необходимо изменить для решения данной проблемы. После этого группы должны были установить что должно произойти в обществе для того, чтобы эти изменения стали возможными, то есть, иными словами, определить (2) необходимые предпосылки, будь то изменения в политике, практике, в общественных отношениях или в поведении. Наиболее трудной задачей на данном этапе было добиться того, чтобы перечень необходимых предпосылок получился не слишком длинным. Для этого представительским группам было рекомендовано записывать только самые необходимые предпосылки, без которых намеченные перемены будут просто невозможны. И наконец, представительским группам

было предложено провести активное обсуждение (3) всех шагов и мер, необходимых для создания данных предпосылок. Ниже приводится пример стратегии преодоления проблемы, которая была предложена группам в качестве вспомогательного материала для обсуждения.

**Пример, приводится только для иллюстрации**

<b>1) Желаемые перемены</b>			
Создать условия в которых женское население пострадавших от конфликта районов, которое сегодня находится на обочине политической жизни, сможет эффективно защищать свои права и участвовать в процессе принятия решений			
<b>2) Основные предпосылки для осуществления желаемых перемен</b>			
Среди женщин выросла уверенность в собственных силах и желание участвовать в политической жизни	У женщин появились необходимые навыки и знания для участия в политической жизни	Приняты законы о защите прав женщин	Идея активного участия женщин в процессе принятия решений и в политической жизни, а также защита прав женщин, пользуется широкой поддержкой в обществе
<b>3) Шаги необходимые для создания вышеуказанных предпосылок</b>			
<b>↑</b>	<b>↑</b>	<b>↑</b>	<b>↑</b>
Успехи женщин получают такое же признание как и достижения мужчин	Женщины получают больше возможностей для повышения своих знаний и развития своих возможностей	В обществе есть ясное и широкое понимание того, в чем заключаются права женщин	В стране изменились представления о роли женщин в обществе
В стране создана широкая сеть поддержки женщин	Созданы условия в которых женщины могут играть много ролей	Гражданское общество организовано и координированно добивается более эффективной защиты прав женщин	
Женщины чувствуют что их знания и потенциал востребованы	Женщины осведомлены о возможностях политической карьеры	На политической арене появляются борцы за права женщине	
Женщины видят результаты своей деятельности	Культура политической и общественной жизни позволяет женщинам развивать свои знания и навыки	Общество информировано об общественной пользе участия женщин в политической и общественной жизни	
Политическая культура становится менее «мужской»			

## Подготовка рекомендаций на основе стратегии преодоления проблемы

На этом этапе представительским группам предстояло выработать практические рекомендации на основе стратегии преодоления проблемы. Для этого им требовалось (1) вновь сформулировать основные предпосылки в качестве ключевых вопросов требующих решения и (2) повторно определить каждый шаг как рекомендацию того, *что* необходимо сделать и *кто* несет ответственность за перемены.

Ниже приводится пример рекомендации, предложенной группам в качестве вспомогательного материала для работы.

<b>1) Основные задачи</b>
Повысить уверенность женщин в собственных силах и их желание участвовать в политической жизни
<b>2) Практические рекомендации</b>
↑
Средствам массовой информации следует шире освещать участие женщин в общественной жизни с акцентом на их вклад в развитие грузинского общества
Местные и иностранные неправительственные организации должны помочь женщинам более активно участвовать в политической жизни, организовывая для них соответствующие программы обучения, поощряя и мобилизуя их на отстаивание своих прав
Политические партии, международные и неправительственные организации должны активно интересоваться мнением женщин в ходе выработки своей политики
Политические партии должны беспрепятственно принимать женщин в свои ряды в качестве полноправных членов, а также проанализировать – и в случае необходимости изменить – культуру своей деятельности таким образом, чтобы она учитывала специфику взаимоотношения полов.

Данный отчет основан на материалах консультаций, проведенных нижеперечисленными членами представительских групп в четырех целевых регионах. Содержащиеся в отчете данные и выводы проверены и подтверждены ими.

#### **Квемо Каргли**

Джондо Адуашвили  
Ирма Зурабишвили  
Димитрий Лазари  
Рустам Маилов  
Ирма Мчедлидзе  
Лейла Сулейманова  
Сабина Талибова  
Шорена Циклаури

#### **Самегрело**

Лариса Агабалаева  
Бачана Гагуа  
Гиви Габедава  
Тея Габисиани  
Мераб Данелия  
Нона Кобалия  
Эка Минджорая  
Яго Пасандзе  
Ия Тодуа  
Мадона Харебава

#### **Самцхе-Джавახети**

Эдгар Арутюнян  
Нарине Гиносян  
Армен Дарбинян  
Кристина Марабян  
Махаре Мацукатов  
Седа Мелкумян  
Цира Месхишвили  
Шорена Тетвадзе  
Арарат Ттгян

#### **Шида Каргли**

Нази Беришвили  
Автандил Валиев  
Натия Лурсманашвили  
Малхаз Миндиашвили  
Резо Окрушвили  
Арина Тавакаришвили  
Заза Чипашвили  
Наили Чилиндршвили  
Ламара Шакулашвили

Отчет составлен Гией Андгуладзе, Кетеван Бебиашвили, Нино Чихладзе, Нодаром Джикия, Мерабом Цинделиани и Тико Ткешелашвили.

Редакторы – Давид Лосаберидзе, Диана Жгенти и Дэвид Вуд.

Выражаем благодарность Флеру Джасту и Ивану Кэмпбеллу за помощь в разработке методики и проведении обсуждений представительских групп.



### **Кавказский Институт Мира, Демократии и Развития**

Кавказский Институт Мира, Демократии и Развития (CIPDD) является общественно политической организацией т.н. «мыслительный центр», специализация которого широкий ареал демократического развития. Кавказский Институт был создан в Тбилиси, Грузии в 1992 году. Институт является неправительственной организацией, созданной не для получения прибыли. Институт занимается адвокатурой достижения таких целей, как чувствительное \ реагирующее и многообразное гражданское общество, эффективные и подотчетные организации, которые опираются на верховенство закона и развитие политически интегрированной общины, которая одновременно и уважает, и бережет идентичность разных этнических и религиозных общин. Основная деятельность Кавказского Института - исследование общественной политики и публикации и обнародование полученных результатов, устройство разнообразных дебатов по работе – будь то профессиональная, политическая или общественная.



### **Ассоциация Молодых Юристов Грузии (АМЮГ)**

Ассоциация Молодых Юристов Грузии является неправительственной организацией, деятельностью которой является защита прав человека и поддержка верховенства закона. А.М.Ю.Г осуществляет свою деятельность на территории всей Грузии на основании Конституции, законодательства и собственного Устава. Организационно – правовая форма Ассоциации – Союз.

#### **Цели Ассоциации:**

- Защита прав и свобод человека;
- Повышение юридической осведомленности общества и укрепление уважения к закону;
- Поддержка стандартов профессиональной этики среди юристов \ адвокатов;
- Создание законодательной основы для гражданского общества и верховенство закона в стране;
- Развитие навыков и квалификации юристов;
- Поддержка верховенства закона.



### **Безопасный Мир**

Организация «Безопасный Мир» работает для создания общего подхода превенции, уменьшения и безопасности конфликта. Она сотрудничает с государственным и международными организациями и гражданским обществом, чтобы стимулировать и содействует упрочнению эффективной политики адвокации, исследований и развития политики.

## **Мир, безопасность и стабильность в Грузии** **Стратегия, разработанная при участии местных общин**

Сеть представительских групп в регионах Квемо Картли, Самегрело, Самцхе-Джавахети и Шида Картли считают что для обеспечения мира, безопасности и стабильности в Грузии необходимо решить следующие задачи.

**Уроза национальной безопасности.** Война августа 2008 года показала, что применяемые Грузией инструменты обеспечения национальной безопасности сами по себе еще недостаточны. После войны по прежнему не удается организовать и задействовать международные механизмы обеспечения безопасности, а миссия ОБСЕ и миссия наблюдателей ООН в зоне конфликта были вынуждены прекратить свою деятельность в Грузии, что фактически лишило страну еще одного звена в процессе обеспечения безопасности.

**Интеграция этнических меньшинств в общественную и политическую жизнь страны.** Грузия – многонациональная страна. Межэтнические конфликты 1990-х годов наглядно продемонстрировали важность интеграции этнических меньшинств. Несмотря на заметный прогресс в этом направлении, основные побудительные причины конфликтов 1990-х годов, в частности, слабое общение между различными этническими общинами, все еще не искоренены полностью.

**Препятствия на пути укрепления связей и развития диалога между грузинами, абхазами и осетинским населением Южной Осетии.** Хотя урегулирование этих конфликтов во многом зависит от позиции России, долгосрочное решение проблемы возможно только в том случае, если грузины, абхазы и осетины сумеют достичь согласия. Это в свою очередь требует активных контактов и углубленного диалога с противоположной стороной конфликта – с абхазами и осетинами. К сожалению, поддержка таких инициатив и степень участия в диалоге заметно снизились с конца 1990-х годов, особенно после августовского конфликта 2008 года.

**Экономическая отсталость регионов.** Хотя в последние годы грузинская экономика развивалась довольно высокими темпами, улучшения коснулись, в основном, столицы - Тбилиси, в то время как регионы продолжают отставать в развитии. Августовская война 2008 года и ее последствия - разрыв торговых связей и ввод ограничений на въезд в Россию - в еще большей степени ухудшили экономическое положение регионов, особенно тех, где проживают многочисленные общины этнических меньшинств.

**Слабый прогресс в развитии местных демократических институтов.** Развитие демократических институтов на местах – это общая задача государства. Но после войны августа 2008 года она стала еще более актуальной потому, что люди стали сомневаться в способности местных властей реально представлять их интересы и выражать их нужды и чаяния, а также в их готовности и умении эффективно реагировать на кризисные ситуации.

Более подробные рекомендации содержатся в данном отчете.

Данный доклад был подготовлен при поддержке Европейского Союза и Фонда Предотвращения Конфликтов Соединенного Королевства. Содержание доклада является предметом ответственности авторов и может не совпадать с точкой зрения Европейского Союза и Соединенного Королевства.



Проект финансируется  
Европейским Союзом