



центр гуманитарных программ

Абхазия

Вопросы гражданства и безопасности



Апрель 2014

Абхазия

Вопросы гражданства и безопасности

Лиана Кварчелия

Признательность

Данный отчет был написан Лианой Кварчелия и Центром Гуманитарных Программ (г. Сухум). Консультативную помощь в подготовке исследования к публикации оказали Институт Демократии (г. Гал) и организация Saferworld (Лондон). Отчет написан на основе групповых дискуссий и углубленных интервью, проведенных Центром Гуманитарных Программ и Институтом Демократии в различных районах Абхазии с января по март 2014 г.

Авторы работы и вовлеченные в исследовательский проект организации выражают благодарность правительству Соединенного королевства (Фонд урегулирования конфликтов) за финансирование исследования в рамках поддержки региональной программы Saferworld на Кавказе. Ответственность за содержание отчета целиком и полностью несут его авторы. Приведенные в отчете мнения и оценки не отражают позицию правительства Соединенного королевства.

© Центр Гуманитарных Программ, Апрель 2014. Все права защищены. Запрещается воспроизведение, сохранение в информационно-поисковой системе или передача любой части этого издания в любом виде или посредством любых средств – включая электронные, механические, фотокопирующие, записывающие или другие – без полной ссылки на источник. Центр Гуманитарных Программ приветствует и рекомендует использование и распространение материалов, включенных в это издание.



Оглавление

Краткое содержание и рекомендации	i
Введение	1
1. Вопросы гражданства и интеграции этнических грузин восточной абхазии в абхазское общество	3
2. Мнения в отношении пересечения грузино- абхазской границы	14
3. Отношения населения и правоохранительных органов	19

Краткое содержание и рекомендации

ДАННЫЙ ДОКЛАД ОСНОВАН НА ИССЛЕДОВАНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ, которое было проведено в разных районах Абхазии в связи с тремя наиболее актуальными и широко обсуждаемыми в абхазском обществе вопросами, которые включают: 1) вопрос выдачи паспортов граждан Абхазии этническим грузинам в восточных районах Абхазии; 2) мнения в отношении пересечения грузино-абхазской границы; и 3) отношения населения и правоохранительных органов.

В рамках исследования было проведено 25 углубленных интервью и 10 фокус-групп в городах Сухум, Гагра, Гал, Гудаута, Новый Афон, Очамчира, Ткуарчал, а также в селах Галского и Ткуарчалского районов. В опросе участвовали представители различных политических партий, чиновники национального и местного уровня, представители правоохранительных органов, местных органов самоуправления, общественные деятели, журналисты, представители городской и сельской интеллигенции, предприниматели, домохозяйки, безработные и т.д.

Вопросы гражданства и интеграции этнических грузин восточной абхазии в абхазское общество

Дискуссии в рамках исследования показали, что в абхазском обществе нет единого мнения о том, в какой мере абхазская гражданская идентичность должна распространяться на жителей Восточной Абхазии – этнических грузин. Грузия воспринимается большинством граждан Абхазии как источник угроз политического и военного характера. Многие ссылаются на то, что Грузия не только политически претендует на территорию Абхазии и создает препятствия для международной легитимации Абхазии, но и отказывается подписать соглашение о неприменении силы. На этом фоне этнически аффилированные с Грузией жители Абхазии становятся заложниками, с одной стороны, реальной обеспокоенности абхазского общества по поводу угроз, исходящих от Грузии, с другой – политической борьбы внутри самой Абхазии, в которой «грузинская тема» регулярно используется как мобилизационный инструмент. Часть общества, выражающая алармистские настроения в связи с вопросом гражданства, рассматривает жителей приграничных районов одновременно как электоральный ресурс, используемый абхазскими властями для обеспечения своей победы на выборах, и как инструмент, используемый грузинскими властями для распространения своего влияния на политический выбор Абхазии через участие этих жителей в избирательном процессе.

Положение осложняется тем, что многие жители Восточной Абхазии имеют одновременно абхазские и грузинские паспорта, что запрещено абхазским законодательством. Со своей стороны, жители Восточной Абхазии грузинской национальности в большинстве своем в силу разных причин (экономических, личных, идеологических и т.д.) не сделали окончательного выбора в пользу того или иного гражданства, пытаясь использовать все существующие возможности для выживания. Во время дискуссий часть местных жителей говорила о том, что они хотят иметь абхазский паспорт для того, чтобы легализовать свой статус в Абхазии, обеспечить свои права собственника, предпринимателя, иметь социальное обеспечение и т.д. – они в большей степени предрасположены к интеграции в абхазское общество. Другая часть идентифицирует себя с Грузией и готова иметь любые документы, которые позволят им сохранить свои права собственника в Абхазии, и свободно перемещаться в Грузию. Изъятие и аннулирование более 1000 паспортов без выдачи заменяющих документов, удостоверяющих личность, сеет панические настроения среди населения восточных районов. С точки зрения участников дискуссий, чтобы удовлетворить потребность граждан Абхазии в безопасности по отношению к угрозам, исходящим от политики Грузии, и одновременно обеспечить безопасность и права этнических грузин, проживающих в Восточной Абхазии, необходимо внести ясность в сложную ситуацию с легальным статусом этих жителей, не оставляя этих людей в правовом и информационном вакууме. Ниже даются рекомендации, основанные на мнениях, высказанных в ходе дискуссий.¹

Рекомендации:

1. Необходимо своевременно информировать население Восточной Абхазии по всем вопросам, касающимся гражданства и паспортизации; разъяснять решения, принятые Парламентом и исполнительной властью. Необходимо вести разъяснительную работу по поводу иного юридического статуса для тех, кто не подпадает под категорию лиц, имеющих право на получение абхазского гражданства, а также возможностей и прав, которые предоставит иной юридический статус.
2. Необходимо в кратчайшие сроки разработать положение о виде на жительство и предоставить жителям Восточной Абхазии право на выбор между гражданством и видом на жительство на основе требований, предъявляемых законодательством Абхазии.
3. Общественные и политические публичные дискуссии по поводу статуса жителей восточных районов Абхазии часто носили жесткий и неконструктивный характер. В этих дискуссиях не было слышно мнения самих жителей восточных районов. И дискуссии и последовавшие за ними шаги по изъятию паспортов вызвали панические настроения среди жителей грузинской национальности. Необходимо проводить и формальные и неформальные встречи и обсуждения представителей общественности, политических партий, депутатов с жителями восточных районов для снятия напряженности и создания атмосферы большего доверия и взаимопонимания.
4. Необходимо активизировать меры по интеграции жителей восточных районов в абхазское общество через экономическое развитие района, через систему образования, обучение абхазскому языку; через вовлечение жителей восточных районов в общеабхазские мероприятия; через создание условий для адекватного медицинского обслуживания и т.д.

¹ За то время, пока готовился данный доклад, Парламент Абхазии принял Постановление, согласно которому рекомендовано приостановить процесс изъятия паспортов, выданных с участием незаконных (по мнению депутатов) местных комиссий. Замена аннулированных документов (либо на новые паспорта, либо на документы, предоставляющие вид на жительство) будет происходить с января 2015 г. в процессе введения абхазских паспортов нового образца.

Мнения в отношении пересечения грузино-абхазской границы

Для многих жителей приграничных районов возможность выезжать в Грузию, как показали дискуссии, является жизненной необходимостью по разным причинам: зависимость от социальных выплат; возможность приобрести продукты питания и товары первой необходимости по более низким ценам; возможность ведения торгового бизнеса (ввоз из Грузии товаров и их продажа в Абхазии); доступ к бесплатной и качественной медицине; возможность общаться с родственниками. Дискуссии в центральных и западных районах Абхазии продемонстрировали озабоченность участников по поводу интенсивности пересечения грузино-абхазской границы в контексте неурегулированного конфликта. В целом обсуждения показывают разницу в восприятии статуса границы. Для местных грузин психологически – это все еще административная граница, и, соответственно, они испытывают фрустрацию, когда их ожидания по поводу более облегченных процедур перехода не оправдываются. Для всех остальных – это государственная граница, причем, речь идет о границе с государством, у которого есть территориальные претензии к Абхазии. Это, естественно, влияет на мнения по поводу того, какой режим должен быть установлен на границе. В целом, если жители приграничных районов ратовали за возможность переходить границу беспрепятственно и неограниченное количество раз, в других районах доминирующим было мнение о том, что граница должна быть укреплена по всему периметру, процедура перехода должна быть упорядочена и подконтрольна соответствующим службам, количество переходов ограничено перемещениями в связи с проблемами гуманитарного характера – состояние здоровья, встречи с родственниками и т.д.

Рекомендации:

1. Необходимо своевременно информировать население о мероприятиях, проводимых в приграничном районе, для того, чтобы жители не испытывали страха перед правоохрнительными органами и сотрудниками пограничной службы.
2. Жителей следует также широко информировать о правилах, установленных для перемещения через грузино-абхазскую границу. Необходимо упорядочить процедуру перехода границы для детей – жителей сел Нижней зоны Галского района, временно проживающих по ту сторону границы с Грузией, но обучающихся в школах, расположенных фактически в нескольких десятках метров на абхазской стороне.
3. Абхазской стороне необходимо поэтапно решать вопросы социального обеспечения, медицинского обслуживания населения, экономического развития и т.д. в приграничном районе, чтобы снизить зависимость жителей от возможности посещать Грузию.
4. Необходимо приостановить изъятие абхазских паспортов у жителей приграничного района при переходе границы. Помимо прочего, это снизит количество нелегальных переходов. Если будет установлено, что этим лицам паспорта были выданы в нарушение абхазского законодательства, они могут быть внесены в списки тех, кто может получить иные документы, удостоверяющие личность, с 1 января 2015 г., в соответствии с решением Парламента Абхазии.

Отношения населения и правоохрнительных органов

В силу того, что одним из важных элементов в создании условий безопасности являются взаимоотношения между населением и правоохрнительными органами, данное исследование было дополнено вопросами, касающимися восприятия гражданами эффективности правоохрнительных органов,

характера их взаимоотношений с населением, а также видения того, как можно обеспечить большее взаимодействие между ними. Исходя из того, что работу правоохранительных органов в населенных этническими грузинами районах следует рассматривать с учетом не только специфики приграничного района, но и в контексте общего состояния дел в сфере обеспечения законности и правопорядка, дискуссии на данную тему в центральных и западных районах были сосредоточены на общем состоянии дел.

Следует отметить, что оценка деятельности правоохранительных органов во всех районах Абхазии звучала в критическом ключе, хотя участники дискуссий и признавали объективные трудности, которые испытывают органы правопорядка (низкая зарплата, нехватка профессиональных кадров, неукomплектованность состава, слабая техническая оснащенность). Вместе с тем, в восточных районах есть своя специфика. Дискуссии показали, что там существует более высокая степень недоверия между населением и правоохранительными органами. С одной стороны, население испытывает страх перед органами правопорядка, опасаясь непропорциональных или предвзятых действий. С другой стороны, сотрудники правоохранительных органов не доверяют местным жителям, опасаясь, что они покрывают преступников в силу этнической солидарности. В целом дискуссии дают повод предположить, что большее взаимодействие между органами правопорядка и населением востребовано с обеих сторон, но для этого необходимо встречное движение.

Рекомендации:

1. Необходимо восстановить институт участковых инспекторов как звена, непосредственно связывающего население и правоохранительные органы, и как института, способного создать основу для построения большего доверия к правоохранительной системе, привлекая в эти структуры, по мере возможности, местных жителей;
2. Необходимо регулярно проводить встречи между сотрудниками правоохранительных органов и населением для обеспечения устойчивого канала коммуникации и обратной связи.
3. Необходимо сделать присутствие милиции более видимым, особенно в отдаленных селах Восточной Абхазии. Местные жители, несмотря на критические замечания, высказывались в пользу наращивания (количественного и качественного) присутствия в их селах представителей милиции для поддержания правопорядка.
4. Необходимо предоставить возможность и общественным институтам и представителям правоохранительных структур более детального изучить международный опыт в области взаимодействия органов правопорядка и населения, ознакомиться с сутью сервисного подхода в работе правоохранительных органов. Участники дискуссий в центральных и западных районах, включая представителей МВД, выразили желание изучить опыт работы Общественных Советов по контролю за деятельностью правоохранительных органов.

Введение

ДАННЫЙ ДОКЛАД ПОСВЯЩЕН НЕКОТОРЫМ АСПЕКТАМ, связанным с ситуацией жителей восточных районов Абхазии – этнических грузин². Он основан на результатах качественного исследования, проведенного в разных районах Абхазии. Всего было проведено: 15 углубленных интервью в г. Сухум; 5 фокус-групп в городах Сухум, Гагра, Гудаута, Новый Афон; 5 фокус-групп в г. Гал и селах Галского и Ткуарчалского районов – Окум, Папынырхуа (Саберию), Батаигуара (Набакиа)³; 10 интервью в Галском, Ткуарчалском и Очамчырском районах. В опросе участвовали представители различных политических партий, чиновники национального и местного уровня, представители правоохранительных органов, местных органов самоуправления, общественные деятели, журналисты, представители городской и сельской интеллигенции, предприниматели, домохозяйки, безработные и т.д. В Галском, Ткуарчалском и Очамчырском районах опрос проводили сотрудники Института Демократии (г. Гал). В остальных районах Абхазии опрос проводили сотрудники Центра Гуманитарных Программ (г. Сухум).

Данное исследование не претендует на охват всех мнений и всего спектра проблем, касающихся положения населения восточных районов Абхазии. В исследовании лишь сделана попытка выявить тенденции, влияющие на современный контекст и его восприятие разными группами в Абхазии.

Сегодня ключевой темой, обсуждаемой в абхазском обществе в связи с грузинским населением Восточной Абхазии, стала тема выдачи данной категории жителей паспортов граждан Абхазии. И характер обсуждения, и принятые решения, и то, каким образом эти решения имплементируются – все это существенным образом влияет на восприятие местным населением собственной защищенности. Именно поэтому в фокусе данного исследования оказались вопросы, связанные с темой паспортизации и гражданства.

В контексте всего абхазского общества вопросы гражданства и паспортизации населения в последнее время стали не только широко обсуждаемыми, но и одними из самых конфликтогенных. Наиболее оспариваемой темой стала выдача паспортов гражданина Абхазии жителям восточных районов – этническим грузинам.

Начиная с середины 90-х годов с согласия абхазского руководства в Восточную Абхазию вернулось по разным оценкам от 40 до 60 тысяч грузинских беженцев.

² В докладе идет речь об этнических мегрелах—грузинах, проживающих в старых границах Галского района. Часть из них считает себя мегрелами, как показала перепись населения 1989 г. Большинство считают себя грузинами. Далее в докладе будет использовано название «грузины» для обозначения и тех и других.

³ В 2013 г. села Саберию и Набакиа Галского района были переименованы, соответственно, в с. Папынырхуа и Батаигуара. Далее в тексте будут использованы новые названия.

Согласно спискам избирателей, в период после их возвращения от 3.000 до 13.000 тысяч человек в разное время принимали участие в выборах разного уровня, а также в референдуме о независимости Абхазии в 1999 г. Разногласия по поводу гражданской идентичности вернувшихся впервые возникли лишь в 2004 г., т.е. в во время первых альтернативных президентских выборов в Абхазии, когда была поставлена под сомнение правомочность участия в выборах большей части избирателей грузинской национальности. С тех пор тема гражданства этнических грузин Восточной Абхазии прочно вошла в абхазский внутривнутриполитический дискурс.

Однако вопрос гражданства жителей Восточной Абхазии грузинской национальности выходит за рамки лишь электоральных интересов конкурирующих политических сил в Абхазии. Это проблема гораздо более глубокая, и связана она с разным восприятием в обществе существующих вызовов безопасности и состоятельности Абхазии как государства, разными представлениями о том, на каких основах должен строиться абхазский национальный проект.

Часть жителей Восточной Абхазии по своему этническому происхождению связана с Грузией, с которой Абхазия по сей день находится в состоянии конфликта, хоть и замороженного. В то же время, часть грузин, населяющих приграничные районы Абхазии, – это потомки ассимилированных в годы советской власти в грузинское сообщество абхазов. Споры в абхазском обществе идут по поводу того, что позволит более эффективно и долгосрочно контролировать ситуацию в приграничных районах, а в более широком плане – укрепить абхазское государство. Одни выступают за реальное инкорпорирование жителей в социально-экономическое и политическое пространство Абхазии на основе их абхазской гражданской идентичности. Другие считают необходимым ограничить большую часть жителей восточных районов в их праве на политическое участие (участие в выборах). С их точки зрения, это необходимо для того, чтобы исключить возможность влияния на политические процессы и, более глобально, на политический выбор Абхазии со стороны Грузии через население, этнически аффилированное с последней.

В данном исследовании была сделана попытка выявить распространенные в обществе мнения относительно: 1) вопросов гражданства и интеграции этнических грузин, населяющих Восточную Абхазию; 2) ситуации, связанной с перемещением населения через абхазо-грузинскую границу; 3) а также отношений между населением и правоохранительными органами.

В публичных обсуждениях вопросов, касающихся гражданства и выдачи паспортов, обычно не слышно голоса самих жителей приграничных районов. Поэтому важно было услышать мнения по этому вопросу не только абхазов и представителей других этнических групп, но и мнения этнических грузин Восточной Абхазии.

Вопросы гражданства и интеграции этнических грузин восточной абхазии в абхазское общество

В УГЛУБЛЕННЫХ ИНТЕРВЬЮ И ФОКУС ГРУППАХ приводились различные примеры, доказывающие или опровергающие законность процесса паспортизации в восточных районах Абхазии. Однако в исследовании не ставилась задача проанализировать существующие юридические основания для оформления и выдачи тех или иных документов. Целью, скорее, было выявить и сравнить существующие мнения и аргументацию разных общественных и политических групп.

Для начала мы сравнили представления опрошенных о степени сложности/облегченности процедуры выдачи паспортов в Восточной Абхазии, исходя из более или менее консенсусного мнения о том, что речь не должна идти об отказе в гражданстве Абхазии всем без исключения этническим грузинам Восточной Абхазии.

Сегодня в абхазском обществе распространено мнение о том, что в нарушение Закона о Гражданстве процедура получения паспорта значительным образом облегчена для жителей Галского района, в особенности, по сравнению с процедурой, предназначенной для представителей других меньшинств (армян, русских, греков и т.д.). Причем, в публичных обсуждениях и заявлениях различных политических групп нередко ставится знак равенства между выдачей паспорта и предоставлением гражданства даже в тех случаях, когда на самом деле имеет место замена старых документов на новый паспорт или взамен утерянного (для тех жителей, которые проживали в Абхазии с 1994 по 1999гг.). Одновременно приводятся и примеры того, как в нарушение Закона о Гражданстве от 2005 г. выдача паспортов осуществляется через процедуры, созданные для обычной замены документа, в то время как в реальности должна иметь место процедура предоставления или восстановления в гражданстве.

Интересно, что вопреки бытующему мнению в центральных и западных районах Абхазии о том, что процесс получения паспорта в восточных районах неоправданно облегчен, большинство этнических грузин считают его достаточно усложненным:

«Такая сложная процедура, что иногда у наших людей пропадает желание обращаться..»

фокус-группа г. Гал

«Мне почти 5 лет понадобилось, чтобы получить паспорт. Не знаю, как в других районах, но у нас в Ткуарчалском очень трудно было получить паспорт.»

фокус-группа с. Окум

Среди препятствий, мешающих получению паспорта, этнические грузины в восточных районах называли следующие факторы:

■ **Бюрократические проволочки**

«Думаю, получить паспорт в европейских странах легче, чем здесь»; «Бывали случаи, когда они теряли документы, и людям по несколько раз заново приходилось собирать документы.»

фокус-группа, г. Гал

■ **Коррупция, приводящая к намеренному затягиванию выдачи паспорта**

«Те, кто за деньги, за 2–3 тысячи долларов получили паспорта, для них, конечно, не было трудно.»

фокус-группа, Ткуарчалский район

■ **Дополнительные требования и процедуры, приводящие к затягиванию выдачи паспорта**

«Большинство из нас проходили Сухумскую комиссию, хотя это не было обязательным, но от нас требовали.»

фокус-группа, Ткуарчалский район

■ **Дискриминация по признаку этнической принадлежности**

«Проблема в том, что мы грузины, больше ни в чем.»

фокус-группа г. Гал

В других районах Абхазии мнения относительно степени сложности процесса получения паспорта разделились. Одна группа опрошенных считает, что для этнических грузин неоправданно создаются преференции, в то время как представители других этнических групп, за исключением абхазов, должны проходить через более сложную процедуру получения абхазского паспорта. В этой группе респонденты делают акцент, в первую очередь, на том, что облегченные процедуры и, как следствие, «массовая выдача паспортов» являются результатом политической заинтересованности власти в наращивании электорального ресурса:

«Гальцы всегда голосуют за власть.»

респондент из г. Сухум

Другая группа респондентов придерживается мнения о том, что сами по себе процедуры предоставления/восстановления гражданства и выдачи паспортов соответствуют международным стандартам. Что касается паспортизации в районах, населенных этническими грузинами, то она проходит в соответствии с требованиями Закона о гражданстве Абхазии. А если и существуют нарушения в виде задержек или, наоборот, выдачи паспортов лицам, не подпадающим под закон, то это, с точки зрения респондентов, может быть, скорее, следствием коррупции. Респонденты данной группы не считают процесс выдачи паспортов ни облегченным, ни усложненным. Объясняя причины того, что в последние годы увеличилось количество этнических грузин, получивших абхазские паспорта, опрошенные ссылались на то, что во многих случаях имел место лишь обмен старых документов на новые. Процесс обмена документов, по

словам респондентов, был ускорен в 2009 г. поправкой к Закону о выборах, разрешавшей голосовать только на основании наличия абхазских паспортов⁴.

Во время обсуждений было также указано на то, что до 2008 г. часть жителей Галского района занимала выжидательную позицию, но после августовской войны и признания Абхазии Российской Федерацией, эти люди сделали свой выбор в пользу получения абхазского гражданства и стали более активно обращаться за получением документов.⁵

Если вернуться к ответам этнических грузин, то обращает на себя внимание то, что ни один из опрошенных не упомянул, что проблемы с получением паспорта, а в последнее время участвовавшие случаи аннулирования уже выданных паспортов, возникают в связи с нарушением положения действующего Закона о гражданстве, запрещающего двойное гражданство с Грузией. Аннулирование паспортов обсуждается скорее с точки зрения проявления дискриминации по этническому признаку.

Ясно, что простые граждане плохо разбираются в законодательстве, тем более что оно в определенных аспектах противоречиво и порождает много споров даже среди законодателей и экспертов. Вместе с тем, учитывая публичный характер дискуссий, в том числе в стенах Парламента, многочисленные выступления и заявления политических партий и движений по этому вопросу, можно предположить, что жители приграничных районов понимают, что наличие грузинского паспорта не дает им право на абхазское гражданство. Именно это, по всей вероятности, заставляет их избегать в своих ответах упоминания фактора грузинского гражданства.

В ответ на дополнительные уточняющие вопросы один из представителей этнических грузин, разбирающийся в юридических тонкостях, обратил внимание на то, что с точки зрения международного права все жители Абхазии после развала Советского Союза автоматически стали считаться гражданами Грузии, и возможностью для легального выхода из грузинского гражданства у жителей Абхазии нет:

«Хотим мы того или нет, мы считаемся гражданами Грузии, и не так-то легко выйти из него. Официальное письмо об аннулировании грузинского гражданства невозможно получить от Грузии.»

Респондент из г. Гал

В дискуссиях, проведенных в центральных и западных районах Абхазии, было озвучено иное мнение, согласно которому признание себя гражданином Грузии через получение грузинского паспорта – это, в конечном итоге, выбор каждого конкретного человека. На вопрос о том, что может мотивировать этнических грузин получать грузинские паспорта, опрошенные (в основном, этнические абхазы) ответили следующее:

- **прагматические соображения** и заинтересованность в получении дополнительной социальной помощи на грузинской стороне;
- **способ выживания**, поскольку в течение многих послевоенных лет часть жителей приграничного района, особенно в Нижней зоне Галского района, не имела вообще никакой социальной защиты со стороны абхазских властей – не получали заработную плату, не имели работу, не были защищены в плане здравоохранения и т.д.

⁴ Следует отметить, что в 2009 г. выдача паспортов жителям Восточной Абхазии была приостановлена накануне президентских выборов, поскольку оппозиционные силы усматривали в ускорении процесса выдачи паспортов заинтересованность власти в расширении электорального ресурса в Восточной Абхазии.

⁵ Закон о гражданстве 1993 г. предоставил право на получение гражданства всем жителям Абхазии, один из прародителей которых был рожден в Абхазии. Под эту категорию подпали жители Галского района. В 2005 г. был принят новый закон, по которому гражданами Абхазии признавались только те лица, которые проживали на территории Абхазии в течение 5 лет на момент принятия Акта о Государственной Независимости Абхазии от 10 октября 1999 г. В 2013 г. была принята поправка, согласно которой абхазского гражданства лишаются лица неабхазской национальности, имеющих иностранное гражданство, за исключением российского.

- ассоциирование себя не просто с этническими грузинами в Грузии, но с Грузией как государством и восприятие **получения абхазского паспорта как вынужденной меры**, необходимой лишь для регулирования пребывания «по месту жительства». Абхазский паспорт воспринимается как некий внутренний документ.
- **Невозможность получить российский паспорт** (в отличие от других этнических групп в Абхазии) для свободного выезда в третьи страны.
- **Неуверенность в своем будущем в Абхазии**: неуверенность в том, что будут защищены в своих правах.

Фокус группы в отдельных населенных пунктах Галского района также показали, что многие этнические грузины рассматривают получение паспорта, прежде всего, с точки зрения решения каждодневных проблем. Интересно, что предыдущие опросы, проведенные организациями «Институт Демократии» и Saferworld⁶, выявили в качестве основного мотива этнических грузин для получения паспорта гражданина Абхазии необходимость пересекать грузино-абхазскую границу.⁷ Данное исследование, показывает несколько иную картину, хотя следует учесть, что оно отличается по методологии и не опирается на количественные показатели. На вопрос о том, чем респонденты мотивируют свое желание получить абхазский паспорт, редко назвалась возможность легально переходить абхазо-грузинскую границу:

«Если честно признаться, наши семьи разделены. Некоторые члены семьи живут здесь, некоторые – там. Так что, паспорт – единственная возможность для нас пересекать границу и увидеться с ними.»

фокус группа г. Гал

Доминировали в ответах на вопрос о мотивах для получения или сохранения абхазского паспорта следующие причины:

- **Уверенность в имущественных правах, так как паспорт дает возможность регистрировать, приобретать или продавать недвижимое имущество, машины и другую собственность**
«При наличии паспорта ты – собственник своего имущества.»
фокус-группа с. Окум
- **Потребность в свободном перемещении в Абхазии**
«После получения паспорта не боюсь выходить в город, ездить по всей территории Абхазии.»
фокус-группа г. Гал
- **Возможность получить высшее образование в Абхазии**
«После получения паспорта я смогла поступить в АГУ, где и учусь и параллельно работаю в школе.»
фокус-группа г. Гал
- **Возможность устроиться на работу или открыть собственный бизнес**
«Если получу паспорт, в первую очередь исчезнет страх того, что я потеряю работу, а потом уже все то, что упоминали здесь: смогу свободно переходить границу, ездить.»
фокус-группа г. Гал
«После получения паспорта, я смогла оформить свой малый бизнес, до этого ничего не могла делать.»
фокус-группа г. Гал

⁶ См. например, «Безопасность для всех – задача, которую предстоит решить в Восточной Абхазии. Результаты опроса общин», Институт Демократии и Saferworld, май 2013 г.

⁷ Жители Абхазии могут пересекать абхазо-грузинскую границу только при наличии у них абхазских документов, удостоверяющих личность.

■ Доступ к медицинскому обслуживанию в Абхазии

«Буквально пару дней назад в Сухуме нам сказали, что без паспорта они больше не будут делать анализы. В Сухуме есть лаборатория, куда мы отправляем на анализы сыворотку крови беременных на наличие вирусов. Теперь мы не знаем, что нам делать.»

фокус-группа г. Гал

■ Возможность получения пенсий и социальных льгот

«Я пенсионер, мне аннулировали паспорт. Теперь мне приостановили пенсию. Скажите, пожалуйста, что мне делать?»

фокус-группа с. Окум

Вместе с тем, наряду с практическими соображениями, многие этнические грузины отмечали влияние наличия паспорта на моральное и психологическое состояние населения:

«Отсутствие паспорта влияет и на наше достоинство, не только на имущество... Сейчас, когда отняли паспорт, не знаю, кто я, к кому отношусь. Это унижительно.»

фокус-группа с. Окум

В ответах многих респондентов ощущалось желание в большей степени интегрироваться в Абхазию и чувствовать себя ее полноправными гражданами:

«Когда я получила паспорт, я не могу передать словами, какие у меня были чувства. Я была счастлива, и всем говорила, что я теперь гражданка Абхазии.»

фокус-группа г. Гал

В основном этнические грузины рассматривают вопрос получения паспортов с точки зрения обеспечения их прав. Вместе с тем, было также упомянуто, что вместе с потерей абхазского гражданства и паспорта, человек освобождается и от некоторых своих гражданских обязанностей, таких, как служба в армии, от которой сегодня уклоняются многие местные юноши – этнические грузины.

По поводу того, насколько эффективно власти информируют население в восточных районах о вопросах, касающихся паспортизации, мнения местных жителей разделились. Одни считают, что соответствующие службы предоставляют всю нужную информацию, необходимую для получения паспорта, отмечая позитивную в плане информирования роль местных администраций. Другие считают, что чиновники сами не всегда разбираются в требованиях; третьи говорят о том, что информация доступна и полна, но требования, предъявляемые к кандидатам на получение паспорта, выходят за рамки официального перечня.

О дефиците информации опрошенные говорили в большей степени в связи со случаями аннулирования и изъятия паспортов. Местные жители отмечали, что их не информируют о причинах отказа в получении паспорта или же о причинах аннулирования уже выданных паспортов. Они выражали крайнюю обеспокоенность в связи с тем, что процесс выдачи паспортов заморожен, и жителям не объясняют, когда он будет возобновлен и будет ли возобновлен вообще.

Можно сказать, что наибольшую фрустрацию вызывает процесс аннулирования паспортов. Людей волнует то, что им не выдаются никакие документы взамен аннулированного паспорта. Иной легальный статус (например, вид на жительство) им пока официально не предлагается. Более того, жители района не знают, какие права им может предоставить новый статус. Все это создает впечатление бессистемности и волюнтаризма в принятии решений относительно статуса этнических грузин, и, как следствие, порождает у жителей чувство растерянности и неуверенности в завтрашнем дне.

Если ответы этнических грузин по поводу ситуации, связанной с паспортизацией, отражали более или менее консолидированное мнение, то в других районах суждения опрошенных по некоторым параметрам значительно расходились не только с мнениями, высказанными в восточных районах, но и между собой. Эти мнения, в основном выраженные этническими абхазами, отражают разные подходы к решению вопросов гражданства и интеграции грузинского населения в Восточной Абхазии. Каждый из этих подходов, в свою очередь, внутри подразделяется на позиции, склонные к большему ужесточению или смягчению основного вектора политики.

Согласно более консервативному мнению, необходимо ограничить политические права (право на участие в выборах) большинства грузинского населения Восточной Абхазии при сохранении всех других прав. Сторонники более либерального подхода в большей степени поддерживают меры, направленные на формирование абхазской гражданской идентичности у жителей приграничных районов. Они делают акцент на необходимости поэтапности в решении вопросов гражданства и на важности дифференцированного подхода к различным категориям населения в этих районах, а также высказываются против массового аннулирования паспортов. Соответственно, спектр предлагаемых решений относительно юридического статуса этнических мегрелов Восточной Абхазии варьирует следующим образом:

- предоставление всем этническим грузинам паспортов «негражданина». В качестве примера приводятся страны Прибалтики и предлагается использовать их опыт в определении прав и обязанностей лиц со статусом «негражданина»;
- признание большинства этнических грузин иностранными гражданами и предоставление им вида на жительство с правом получения в будущем гражданства Абхазии;
- предоставление права на получение абхазского гражданства всем жителям Восточной Абхазии, желающим его принять, с одновременным предоставлением вида на жительство всем остальным жителям. При этом говорится о необходимости разработать разные категории видов на жительство.

Мнения по поводу формального подтверждения выхода из грузинского гражданства для тех, кто получает абхазские паспорта, также разнятся. Одни считают, что до получения такого подтверждения абхазские паспорта выдаваться не должны. Другие считают, что поскольку Грузия не признает независимости Абхазии, предоставлять такого рода документы жителям Абхазии она не будет. Если же речь пойдет о вступлении этих людей в гражданство, например, Российской Федерации, то Грузия будет вынуждена предоставить им документы о выходе из грузинского гражданства. Согласно третьему мнению, должен действовать принцип презумпции невиновности, по которому жители района не обязаны предоставлять доказательства того, что не состоят в грузинском гражданстве. При этом, должно быть предусмотрено наказание за обман в случае, если государственные органы докажут, что лицо, обладающее абхазским паспортом, одновременно состоит в грузинском гражданстве. В качестве наказания предлагались разные меры: потеря гражданства Абхазии без права восстановления, депортация, уголовная ответственность и т.д.

Было также озвучено мнение о том, что галцы сами должны определиться в своем выборе – объединиться и консолидированно потребовать от Грузии официального разрешения на выход из грузинского гражданства. С точки зрения респондентов, такой шаг стал бы важным этапом в восстановлении доверия между этническими грузинами и остальными жителями Абхазии,

поскольку продемонстрировал бы наглядно их ориентированность на абхазское общество и государство.

Интересно, что респонденты, придерживающиеся разных точек зрения, совпадают в определении исходных принципов, которые должны лежать в основе политики в отношении населения восточных районов. Однако более углубленное интервьюирование позволяет выявить расхождения в понимании и интерпретации этих исходных принципов, иногда доходящие до диаметрально противоположных трактовок:

«Все должно быть по закону».

Исследование выявило, что в обществе существует различное понимание законности тех или иных действий органов власти. Некоторые опрошенные, например, считают, что поскольку абхазское законодательство не разрешает жителям Абхазии иметь двойное гражданство (за исключением российского), то у всех обладателей грузинских паспортов (а их в Восточных районах Абхазии, по предположениям опрошенных, большинство) должны быть изъяты и аннулированы абхазские паспорта. Требуя соблюдения Закона о Гражданстве 2005 г., они считают достаточными собственные предположения о наличии грузинских паспортов у жителей района.

Другие обращают внимание на то, что поправки к Закону о гражданстве носят политический характер, поэтому нельзя игнорировать политическую подоплеку данной ситуации и ссылаться только на Закон. А существующее законодательство, по их мнению, противоречиво и не регулирует вопросы гражданства в полном объеме, поскольку не охватывает всех аспектов. Поэтому необходимо привести в соответствие все статьи закона о гражданстве, но прежде принять политическое решение относительно того, кто может быть гражданином Абхазии.

«Гражданин Абхазии не может быть одновременно гражданином Грузии»

Материал, собранный во время фокус-групп и интервью, показывает, что практически все опрошенные негрузинской национальности считают Грузию источником угроз политического и военного характера, хотя и признают, что после 2008 г. военные угрозы снизились. Вместе с тем, существует консенсус по поводу того, что конфликт с Грузией до сих пор не урегулирован. Основные претензии по отношению к политике Грузии связываются с тем, что Грузия по-прежнему настаивает на том, что Абхазия является ее неотъемлемой частью и не отказывается от планов вернуть ее; Грузия не подписывает с Абхазией договора о неприменении силы, и все это является серьезным основанием для того, чтобы двойное гражданство с Грузией было запрещено. Один из опрошенных отметил, что

«при условии признания Грузией независимости Абхазии и подписания мирного договора, можно было бы вернуться к вопросу о гражданстве на других основаниях.»

общественный деятель, Сухум

Исследование показало, что мнения людей, придерживающихся более консервативного подхода в отношении гражданства этнических мегрелов, во многих случаях приравнивают наличие гражданства Грузии к отрицанию этническими грузинами самой идеи независимого абхазского государства. Однако многие также признают, что часть жителей восточных районов была вынуждена обращаться к Грузии за документами, чтобы получить доступ к ее системе социальной защиты и здравоохранения, поскольку Абхазия, особенно в послевоенный период, в этом плане испытывала серьезные трудности.

Консервативно настроенные участники дискуссий делали акцент на том, что Грузия пыталась и в будущем будет пытаться влиять на политические процессы в Абхазии, используя жителей приграничного района как «пятую колонну»:

«Мы же не можем абстрагироваться от того факта, что у нашего государства противник в лице Грузии и тех грузин внутри Абхазии, которые ее поддерживали, и что Галский район занимает особое положение в Абхазии.»

оппозиционер, г. Сухум

Сторонники этого мнения указывают, что именно в Галском районе происходило большинство диверсионных актов. Они подчеркивают, что Галские жители политически ориентированы на Грузию; солидаризируются с ней в контексте грузино-абхазского конфликта; участвуют в выборах в Грузии; живут в ее информационном пространстве и т.д. Они отмечают также, что этнические грузины, ассоциируя себя с Грузией, будут подрывать изнутри попытки Абхазии создать политическую нацию на основе абхазской гражданской идентичности:

«В Галском районе за 20 лет не возникли открытые про-абхазские силы, хотя несколько тысяч человек говорят, что они – граждане Абхазии, и что они – абхазы.»

ветеран войны, г. Сухум

По мнению некоторых из них, у многих жителей приграничного района потребительское отношение к абхазскому гражданству как к инструменту, позволяющему претендовать на получение Российского гражданства⁸.

С точки зрения приверженцев данного подхода, получению жителями восточных районов грузинской национальности статуса граждан Абхазии должна предшествовать огромная работа с абхазской стороны по их социальной и политической переориентации на Абхазию. Некоторые респонденты из консервативно настроенных представителей абхазского общества понимают, что жители приграничных районов могут испытывать страх перед возможным возмездием со стороны Грузии (в этой связи вспоминалось убийство бывшего председателя избирательной комиссии в Галском районе Д. Сигуа, совершенное, предположительно, спецслужбами Грузии в 2007 г.). Но, тем не менее, они считают, что после 2008 г. ситуация изменилась, и Галское население должно определиться в выборе своего гражданства не только формально:

«Их заботит, что о них подумают в Грузии, но они должны подумать, как их воспринимают в Абхазии.»

независимый журналист, г. Сухум

Одним из центральных аргументов тех, кто выступает за ограничение предоставления абхазского гражданства, является предположение о том, что в случае необходимости защищать Абхазию от возможного нападения со стороны Грузии, население приграничного района либо останется в стороне, либо встанет на сторону Грузии.

Контраргументы представителей более инклюзивного подхода заключаются в том, что в 1992 г. во время грузино-абхазской войны подавляющая часть Галского населения не поддержала Грузию и не подняла оружия против абхазов. Не поддержали Грузию галцы и во время августовской войны в 2008 г. Сторонники инклюзивного подхода отмечали, что нельзя наказывать галцев за то, что сегодня они зависят от Грузии в плане доступа к системе социальной защиты и здравоохранения и т.д., поскольку в течение многих лет ресурсы Абхазии были ограничены, и это не позволяло властям обеспечивать нужды населения. По их мнению, если большинство населения в Восточной Абхазии

⁸ В реальности сегодня процесс предоставления Российского гражданства жителям Абхазии (независимо от их этнической принадлежности) в массовом порядке прекращен.

будут составлять не граждане Абхазии, а лица с видом на жительство, легально признанные гражданами враждебного государства, то последствия для Абхазии будут печальными:

- не состоя в абхазском гражданстве, эти люди будут все больше отчуждаться от абхазского государства, с которым их будет связывать только место рождения и жительства;
- они все больше будут видеть себя в рамках другой гражданской идентичности, ориентируясь на грузинское государство, ища у него защиты.

Некоторые опрошенные говорили о том, что получение абхазского паспорта для галцев означает признание их равными в правах:

«Что это за государство, где будет этническая обособленность одной группы?»

официальное лицо, г. Сухум

Они считают, что за политическими спорами и аргументацией часто не видно человеческого отношения к людям, которые в силу многих обстоятельств оказались в сложной ситуации:

«Всех под одну гребенку нельзя. Это же люди, это человеческие судьбы.»

фокус-группа, г. Гагра

«Необходимо интегрировать этнических грузин в Абхазию».

В целом, исследование показало, что в Абхазии преобладает мнение о том, что необходимо интегрировать население приграничных районов. Некоторые участники дискуссий в центральных и западных районах отмечали, что было упущено много времени по вине не только Грузии, которая постоянно дестабилизировала ситуацию в Галском районе, но и по вине абхазской стороны, которая за 20 послевоенных лет не смогла разработать серьезную концепцию в отношении Галского района, понятную как самим галцам, так и всему населению Абхазии. Вместе с тем, в общественном мнении отсутствует согласие по поводу того, является ли выдача паспортов предпосылкой или результатом интеграции.

Сторонники более консервативного подхода считают, что до того, как большинству этнических грузин будет предоставлено гражданство Абхазии, необходимо провести большую работу по улучшению экономической ситуации в приграничных районах с тем, чтобы местные жители были менее зависимы от Грузии и более связаны с Абхазией в плане социальной защиты и доступа к медицинским услугам и т.д. Они также придают большое значение содержанию школьного образования, которое должно прививать учащимся уважение к истории Абхазии и, в целом, воспитывать лояльных к Абхазии граждан. Особое место в их рассуждениях занимает необходимость улучшения ситуации с обучением абхазскому языку в школах приграничного района. Более того, многие указывали на то, что Закон о Гражданстве требует знания государственного языка и Конституции, и что данное положение на сегодняшний день игнорируется. При этом, во время дискуссий также было отмечено, что знание языка не может быть гарантией лояльности. В качестве примера приводились отхарские сваны (бывшие жители Гудаутского района), которые были интегрированы в абхазское общество, прекрасно владели абхазским языком, но во время войны 1992–1993 г. повернули свое оружие против абхазов.

Сторонники более инклюзивного подхода также говорили о важности образования, изучения истории Абхазии, обучения абхазскому языку, об экономических стимулах, социальной защите, создании условий в Абхазии для доступного и качественного здравоохранения. Однако они считают, что предоставление гражданства и меры по интеграции должны происходить одновременно. При этом, они подчеркивают, что не ведут речь о

предоставлении гражданства всем без исключения жителям приграничного района. Они являются сторонником таких действий со стороны абхазских властей (и международного сообщества), которые способствовали бы добровольному и осознанному выбору галскими жителями абхазского гражданства. Это создавало бы условия для выполнения жителями района своего гражданского долга перед Абхазией, для ощущения себя равноправными гражданами Абхазии и частью общеабхазской общности:

«Создание препоны для людей, сделавших выбор в пользу независимого абхазского государства, не соответствует ни интересам этих людей, ни интересам самой Абхазии. Отталкивание этих людей снижает уровень доверия, создает условия для формирования негативного образа государства, в котором они живут.»

общественный деятель, г. Сухум

Для сторонников более инклюзивного подхода очевидно, что лояльности невозможно добиться путем исключения. При этом они озвучивают риски, связанные с выдачей паспортов без сопутствующих шагов по интеграции населения:

«При нерешенных вопросах о регистрации, социальной поддержке, при неопределенной гражданской идентичности, при отсутствии легитимной процедуры выбора гражданства всеобщая паспортизация не решает многих насущных вопросов, а только создает видимость их решения. При всеобщей паспортизации гражданами Абхазии могут стать и враждебно настроенные к абхазскому государству личности.»

общественный деятель, г. Сухум)

Участники дискуссий, поддерживающие идею интеграции этнических грузин Восточной Абхазии, считают, что необходимо:

- добиваться международного признания их возвращения в Абхазию;
- привлекать международную помощь для социальной поддержки этих людей, исключив их из грузинских списков беженцев;
- разработать меры для обеспечения возможности их передвижения за пределами Абхазии;
- создать и усовершенствовать программы и учебники для галских школ, усилить преподавание абхазского и русского языков;
- включать жителей приграничных районов в общеабхазские мероприятия;
- осуществлять экономические проекты, связывающие Галский район с остальной Абхазией и т.д.

Особую группу, по мнению участников дискуссий, составляют этнические грузины, обучающиеся в абхазских высших учебных заведениях. Они в большей степени интегрированы, хорошо социализированы в студенческой среде, хорошо владеют русским языком и могут стать связующим звеном между жителями приграничных районов и остальным населением Абхазии.

Многие участники дискуссий вычленили также такую группу населения, как потомки самурзаканских абхазов, ассимилированных мегрелами. Как отметил один из опрошенных,

«Из 30.000 населения Галского района, если вернуть историческую национальность абхамам, то грузин осталось бы до 10.000 и не больше. Но они чувствовали бы больше уважения, чем в это напряженное время.»

интервью, депутат Парламента

По-мнению большинства опрошенных этнических абхазов, те из жителей восточных районов, которые желают восстановить свою этническую идентичность и исконные фамилии, должны иметь такую возможность, более того, такие действия должны поощряться. Предлагалось предоставить данной

категории жителей приграничного района возможность в более ускоренном порядке получать абхазское гражданство и соответствующие документы на основе восстановленных фамилий.

**«Необходимо
деполитизировать
вопрос
паспортизации».**

Большинство участников дискуссий считают, что рациональному выбору наиболее адекватного с точки зрения безопасности решения мешает чрезмерная политизация вопроса выдачи паспортов. Многие апеллируют к избирательному процессу как к источнику влияния на дискурс вокруг вопроса паспортизации. Одни считают, что способом деполитизации данной темы могло бы стать перераспределение функций и ответственности за решения по предоставлению гражданства. Другие считают, что неукоснительное исполнение Закона, собственно говоря, и является способом деполитизации вопроса (о разном понимании того, что является законным, мы говорили выше). Третьи считают, что потребуется время на разработку концепции в отношении жителей восточных районов (которая не вызывала бы отторжения у общества), на принятие соответствующих законодательных актов и положений (вид на жительство), на проверку законности выдачи всех паспортов и, в случае необходимости, на замену их на другие документы. За это время будут происходить выборы разного уровня. В связи с этим некоторые респонденты предлагали подумать о том, каким образом можно было бы исключить влияние избирательного процесса на выработку решений по данному сложному вопросу.

2

Мнения в отношении пересечения грузино-абхазской границы

СПОРЫ ВОКРУГ ВОЗМОЖНОГО ЮРИДИЧЕСКОГО СТАТУСА этнических грузин Восточной Абхазии оживили и полемику вокруг ситуации, связанной с режимом на грузино-абхазской границе. В целом мнения этнических абхазов по поводу того, должны ли быть открыты пропускные пункты на границе по р. Ингур, разделились. Одни ссылаются на то, что речь идет о границе с государством, представляющем угрозу для Абхазии, и поэтому граница должна функционировать в максимально закрытом режиме. Другие считают, что открытие пропускных пунктов позволяет взять под контроль ситуацию и минимизировать количество нелегальных переходов. Вместе с тем, они признают, что поток пересекающих границу сверх меры интенсивный.

Среди этнических грузин преобладает мнение о том, что у жителей восточных районов в силу разных причин должна быть возможность беспрепятственно и легально выезжать в Грузию. Несмотря на то, что у большинства опрошенных в списке причин для получения абхазского паспорта возможность переходить границу не стояла на первом месте, тем не менее, они считают такую возможность на сегодняшний день жизненной необходимостью. На вопрос о том, что заставляет жителей района выезжать в Грузию, ими были даны следующие ответы:

- **Возможность приобрести продукты питания и товары первой необходимости по более приемлемым ценам.**

«Если нам приходится ехать в Гал, то это, во-первых, дорого, а во-вторых, далеко.»

фокус-группа с. Батаигуара

- **Получение грузинских пенсий и пособий.**

«Вы же знаете, что здесь мы получаем пенсию 500 рублей. Сами посудите, как нам должна хватать на месяц эта сумма. Когда мы получаем грузинскую пенсию и пособие, все друг к другу прибавляется, и как-то сводим концы с концами.»

фокус-группа г. Гал

- **Качественное и своевременное медицинское обслуживание.** Респонденты отмечали, что хотя ситуация с Центральной больницей г. Гал в плане оснащения

и кадров улучшилась, тем не менее, многие медицинские услуги в ней недоступны.

«Часто не могут оказать помощь на месте, иногда сталкиваются с операциями, которые здесь не могут проводить. Конечно, было бы хорошо, если могли бы обслужить на месте. Это всесторонне удобнее и для населения. Но на сегодняшний день нет возможности, а жизнью не поиграешь.»

респондент г. Гал

Кроме того, местные жители отмечали, что в Грузии они могут получить медицинское обслуживание бесплатно.

- **Возможность поддерживать связь с родственниками в Грузии.**
- **Возможность зарабатывать на жизнь за счет мелкой торговли.**
- **Возможность получить образование в школах и высших учебных заведениях Грузии.**

Результаты исследования показывают, что жители района достаточно часто пересекают грузино-абхазскую границу:

«В неделю один раз все-таки приходится хоть одному человеку из семьи пересекать границу.»

фокус-группа г. Гал

Респонденты отметили, что в период, предшествовавший кампании по изъятию абхазских паспортов, сложностей в пересечении границы не было, поскольку для жителей приграничного района система специальных пропусков была отменена. Однако в последние месяцы в связи с изъятием паспортов, подлежащих аннулированию, многие жители приграничного района стали воздерживаться от поездок в Грузию, поскольку паспорта изымаются при пересечении границы. Местные жители отмечают, что это стало серьезным образом сказываться на их семейном бюджете, на доступе к медицинским услугам и т.д. Часть жителей продолжает пересекать границу, но уже нелегально, хотя это и сопряжено с определенными рисками (штрафы, задержание):

«Из-за того, что многие жители нашего села не имеют паспорт гражданина Абхазии, поэтому часто пересекают границу нелегально. Их часто задерживают, и приходится платить штраф в размере 1200 рублей. Как вы знаете, не у всех есть такая возможность платить такую сумму в месяц по несколько раз.»

фокус группа с. Батаигуара

Среди тех, кто опасается переходить границу в установленных местах, родители, чьи дети имеют грузинские свидетельства о рождении. Наличие грузинских документов становится основанием для изъятия абхазского паспорта. В этих условиях даже те, кто считают, что их документы не вызывают сомнений, предпочитают временно воздерживаться от поездок, но при этом высказывают озабоченность в связи с тем, что остаются без средств к существованию или в связи с тем, что не могут общаться с близкими родственниками.

Недостаток информации и неясные перспективы в отношении абхазских паспортов как следствие вызывают беспокойство и по поводу возможных изменений режима на границе в сторону его ужесточения. Опрошенные считают, что с появлением российских пограничников на границе появилось больше дисциплины и строгости. Как позитивный фактор они отмечают отсутствие дискриминации в отношении жителей, хотя дисциплина и порядок не всеми воспринимаются в позитивном ключе. С точки зрения местных жителей, проблем с пересечением границы через центральный пропускной пункт, а также через пропускной пункт в Верхней зоне, нет, если

не считать периодически возникающие очереди на главном Ингурском мосту. Респонденты в Нижней зоне Галского района, наоборот, говорили о том, что испытывают страх при пересечении границы через пропускной пункт в Нижней Зоне, даже если их документы в порядке. Возможно, что атмосферу беспокойства создает то, что на территорию Нижней Зоны нелегально проникают лица с грузинской стороны, поиском и выявлением которых занимаются пограничники. Поскольку население часто не имеет достоверной информации о том, какие мероприятия проводятся правоохранительными органами или пограничными структурами в их районе или селе, жители воспринимают любые действия настороженно.

В целом, обсуждения в Галском районе показали, что степень зависимости жизнеобеспечения населения от возможности свободно пересекать границу для многих опрошенных достаточно высока. При отсутствии альтернативы в Абхазии в виде адекватной социальной защиты, медицинского обслуживания и возможности зарабатывать на жизнь, ограничение возможности переходить границу поставит многих жителей района в сложное положение. Некоторые местные жители отмечали, что готовы на то, чтобы абхазские власти выдали им любые легальные документы (например, вид на жительство), лишь бы иметь возможность свободно пересекать границу и не испытывать стресса в связи с неясностью своего статуса в Абхазии.

Обсуждения на эту тему в центральных и западных районах Абхазии показали, что в отношении поездок жителей Абхазии в Грузию существенных различий во взглядах этнических абхазов нет. Приверженцы и более консервативного и более либерального подходов в вопросе паспортизации в равной степени выражали озабоченность интенсивностью перемещения жителей восточных районов через грузино-абхазскую границу. Не меньшую озабоченность у них вызывает и то, что в Грузию выезжают также жители других районов Абхазии. Участники обсуждений считают, что основные причины, по которым Грузию посещают граждане Абхазии негрузинской национальности, – это возможность получить недорогое и качественное медицинское обслуживание, а также торговля. Что касается их представлений о причинах, побуждающих жителей приграничного района ездить в Грузию, то они совпадают с ответами респондентов из Галского района.

Участники дискуссий в центральных и западных районах Абхазии высказали обеспокоенность в связи с тем, что переход границы в условиях неурегулированного конфликта с Грузией носит столь интенсивный характер (респонденты ссылаются на официальные данные о количестве переходов людей через границу – от 80 до 125 тысяч переходов в течение 3 месяцев⁹). По мнению некоторых респондентов, в силу того, что в послевоенное время у Абхазии не было достаточных ресурсов для адекватного обеспечения жизнедеятельности района, абхазские власти предоставляли возможность жителям Восточной Абхазии фактически ежедневно пересекать границу. Однако во время обсуждения большинство опрошенных абхазов согласилось, что сохранение подобной практики чревато опасностями. Среди угроз, озвученных в этой связи, опрошенные упоминали следующие:

- **идеологическое воздействие на население;** опасность вербовки жителей Абхазии спецслужбами Грузии:
«Любой переходящий может любую информацию туда передать, они могут использовать ее против нас.»
фокус-группа г. Гагра

- **диверсионно-террористические угрозы.** В данном случае имелись в виду как угрозы, связанные с возможностью проникновения в Абхазию боевых групп из

⁹ По информации МИД Абхазии, в 2014 г. в период с января по март включительно было зафиксировано 125 тысяч переходов через абхазо-грузинскую границу.

Грузии, так и провокации иного характера:

«Кто уверен, что те овощи, которые мы оттуда покупаем, не отравлены?»

фокус-группа г. Гудаута

Вместе с тем, некоторые участники обсуждения отметили, что военные угрозы значительно снизились после признания Абхазии Российской Федерацией:

«Там стоят российские пограничники и совместно с нашими пограничниками охраняют наш покой. За последние 20 лет впервые с 2008 г. стали спать спокойно.»

бывший чиновник, Сухум

- **запугивание и репрессии против лояльных по отношению к Абхазии этнических грузин.** В связи с этим упоминался факт ареста и заключения на территории Грузии двух глав местных администраций из Галского района. Один респондент, имевший опыт работы в Галском районе, отметил, что в приграничном районе есть лица, которые опасаются выезжать в Грузию, поскольку там их могут преследовать за сотрудничество с абхазскими властями и за помощь абхазской стороне во время грузино-абхазской войны.

- **попытка распространения юрисдикции Грузии на жителей Абхазии через выдачу грузинских паспортов,** в том числе лицам, получающим бесплатную медицинскую помощь. В этой связи было озвучено мнение, что грузинские власти намеренно поощряет жителей Абхазии посещать Грузию, не создавая никаких препон при переходе границы.

- **попытка экономической интеграции Абхазии**

«Сегодня и Америка, и Евросоюз и Грузия делают все, чтобы мы втягивались в их рынок, чтобы интегрировались туда.»

бывший чиновник, г. Сухум

- **Подрыв абхазской экономики**

«Завозя оттуда продукцию, мы убиваем собственное производство.»

фокус-группа г. Сухум

Помимо перечисленных выше опасений у представителей абхазской общественности из центральных и западных районов есть и другие соображения, по которым они считают, что граница должна быть закрыта, или что количество переходов должно строго регламентироваться. Многие ссылались на то, что между Грузией и Абхазией не подписано соглашение о неприменении силы, а это значит, что Абхазия и Грузия все еще находятся в состоянии войны. Кроме того, отмечалось, что Грузия препятствует свободному перемещению граждан Абхазии в третьи страны (Европа, США), в то время как требует свободы перемещения из Абхазии в Грузию и обратно.

Учитывая все вышеперечисленное, некоторые участники дискуссий высказались за полное закрытие границы до признания Грузией независимости Абхазии или до подписания двустороннего Соглашения о неприменении силы:

«Переходя туда, мы предаем свое государство. А по отношению к этническим грузинам, я бы все-таки была за закрытие границы, пока Грузия не подпишет договор.»

фокус-группа г. Гагра

Однако преобладающим было мнение о том, что полностью границу закрыть не только не возможно, но и не следует, поскольку у населения приграничного района существуют проблемы гуманитарного характера. При этом, участники дискуссий (в основном, абхазы) отметили, что режим на границе должен быть усилен по всему периметру границы в соответствии с требованиями, накладываемыми наличием неурегулированного конфликта.

В отношении того, в каких случаях можно давать жителям Абхазии разрешение на пересечение границы, большинство участников из западных и центральных районов также были более или менее единодушны: если требуется медицинская помощь и для общения с родственниками. Опрошенные говорили не только о запретительных мерах, но и о создании условий на территории Абхазии, которые могли бы снизить потребность жителей приграничного района в посещении Грузии. К таким условиям они отнесли:

■ **Повышение уровня медицинских услуг в районе**

«На той стороне есть врачи галские, надо их сюда звать. Много молодежи мединститут закончили, без работы сидят.»

бывший чиновник, г. Сухум

■ **возможность обучаться в Абхазии**

«Надо делать льготы для молодежи, чтобы они в АГУ учились.»

«Необходимо обучать молодежь абхазскому и русскому языкам, чтобы не было языкового барьера.»

фокус-группа, г. Сухум

■ **социальная защита**

«Если был бы решен вопрос о приемлемом социальном положении жителей Галского района, то необходимость пересечения границы ограничилась бы общением с родственниками. Сейчас же частота пересечения границы излишне высокая, что нелегко и для самих жителей и для пограничников.»

общественный деятель, г. Сухум

■ **экономическое развитие приграничного района**

«Надо поддержать их бизнес, чтобы им выгодно было развивать экономические связи внутри Абхазии.»

фокус-группа г. Гагра

По поводу трансграничной торговли было выявлено два мнения. Одни считают, что ввоз товаров из Грузии в Абхазию, в особенности сельскохозяйственной продукции, подрывает экономику Абхазии, ударяя по местному производителю. Другие сомневаются в том, что можно остановить этот процесс, но при этом считают, что его следует легализовать, поскольку время, когда его можно было оставлять в «серой» зоне, прошло.

Отношения населения и правоохранительных органов

можно предположить, что восприятие жителями приграничного района отношений с правоохранительными органами также находится под воздействием ситуации, связанной с приостановлением выдачи и аннулированием паспортов, в результате чего в разговорах с местными жителями в большей степени отражается ощущение уязвимости их положения.

В центральных и западных районах в обсуждениях участвовали не только представители общественности и политических партий, но и представители милиции. В этих группах речь шла о работе правоохранительных органов в целом, а не применительно к приграничному району. В дискуссиях, в основном, проявилось критическое восприятие уровня взаимодействия населения и правоохранительных органов, и степени эффективности последних.

Среди главных факторов, влияющих на уровень эффективности милиции, представители правоохранительных органов называли как внешние (контекстуальные), так и внутренние (внутриведомственные) факторы.

Наиболее очевидным и важным внешним фактором представители органов правопорядка считают нежелание граждан сотрудничать с органами милиции в раскрытии и предупреждении преступлений. Участники дискуссий, не представляющие правоохранительные органы, также отметили данный фактор, однако в отношении очередности и первостепенности причин нежелания населения сотрудничать с органами правопорядка, мнения сотрудников милиции и обычных граждан несколько разошлись. Сотрудники милиции и органов государственной власти на первый план выдвигают такие причины, как:

■ **правовой нигилизм в обществе, предпочтение решать проблемы неправовым путем**

«Все мечтают о неотвратимости наказания. Но чтобы это произошло, надо пройти все этапы – от подачи заявления в милицию до суда. А у нас свидетелей трудно найти, не хотят давать показания.»

сотрудник МВД – 1

■ Родственные связи

«Если сегодня гражданин доставлен в милицию, значит, считается, что его авторитет понижен. В наш адрес начинают идти обвинения, что мы неправильно себя ведем, неправильно работаем. И один за другим родственники, адвокаты и защитники... не дают, в общем, поработать с человеком. На пять минут доставят человека, а фактически из-за этого собирается столько народа.»

фокус-группа, представитель руководства правоохранительных органов, Новый Афон

■ Телефонное право, т.е. звонки «сверху» с целью повлиять на законные действия правоохранительных органов:

«Если сотрудник милиции кого-то задержал или кого-то остановил, и у него есть на это основание, необходимо, чтобы поменьше звонили сверху.»

сотрудник МВД-2, г. Сухум

Представители правоохранительных органов связывают влияние неформальных, иногда заимствованных из криминального мира, правил на сознание и поведение людей, особенно в молодежной среде, с развалом старой советской системы, последствиями войны и послевоенных лишений, недостатками воспитательной работы, в первую очередь, в семье и т.д.

Участники дискуссий из г. Сухум и Нового Афона, не представляющие правоохранительные органы, не отрицая перечисленное, тем не менее, подчеркивают, что неформальные способы решения проблем являются, прежде всего, следствием неведения граждан в эффективность правоохранительной системы. Среди факторов, влияющих на степень эффективности правоохранительных органов, они называют:

- Невысокий уровень профессионализма у части сотрудников, в особенности, на уровне низшего звена;
- Попадание в ряды сотрудников милиции случайных людей, не вполне осознающих себя в качестве стражей правопорядка;
- Случаи коррупции в правоохранительных органах;
- Заниженную мотивацию сотрудников в связи с невысокой заработной платой;
- Слабое оснащение современной техникой и технологиями в расследовании и предупреждении преступлений.

Сами сотрудники правоохранительных органов к внутренним факторам, мешающим эффективному функционированию органов милиции, в первую очередь, относят:

- Низкую заработную плату и отсутствие адекватного социального обеспечения сотрудников, что не позволяет укомплектовать правоохранительные органы в соответствии с реальными нуждами и мешает привлекать в эти структуры образованных, профессионально подготовленных людей.
- Слабую материально-техническую базу; отсутствие современных технологий для осуществления оперативной работы;
- Слабую поддержку со стороны вышестоящего звена в случаях, когда на сотрудника правоохранительных органов оказывается внешнее давление.

Несмотря на сложности объективного и субъективного характера, сотрудники правоохранительных органов видят положительную динамику в работе милиции, проявляющуюся, например, в официальной статистике, касающейся роста раскрываемости преступлений:

«Да, наверное, у нас есть проблемы. Но сегодня раскрываемость доходит до 44 % – это очень неплохая раскрываемость.»

сотрудник МВД, г. Сухум

Мнения обычных граждан в центральных и западных районах по этому поводу разделились: одни считают, что ситуация на сегодняшний день более или менее стабильная; для других позитивные изменения не столь очевидны. Даже с учетом официальных заявлений о том, что раскрываемость преступлений увеличилась, представители общественности считают, что это не означает автоматического снижения уровня преступности, поскольку не все преступления фиксируются. Также часто можно было услышать мнение о том, что, несмотря на рост количества раскрытых преступлений, в обществе в целом не повысилось осознание неотвратимости наказания. Участники дискуссий допускают, что отчасти это происходит потому, что общество плохо информировано о деятельности правоохранительных органов. Однако основные причины они связывают скорее с тем, что в охране порядка, а затем и в правосудии, часто проявляется избирательность.

Если обратиться к Восточной Абхазии, то оценка эффективности правоохранительных органов и уровня доверия к ним со стороны населения, согласно результатам исследования, по многим параметрам совпадает с оценкой граждан в других районах Абхазии. Совпадает также мнение о таком негативном факторе в обществе, как криминализация сознания:

«У нас здесь любят 24 часа на «бирже» сидеть и «блатными» быть.»

фокус-группа г. Гал

Вместе с тем, в мнениях жителей приграничного района были свои нюансы. Например, наряду с недоверием часто упоминался страх перед милицией:

«Мы их боимся, даже если надо что-то сказать, мы стараемся молчать и ничего не говорить.»

фокус-группа, безработный, с. Папынырхуа

Некоторые жители, особенно из Нижней Зоны Галского района, отмечала случаи, когда милиция не выезжала на место происшествия, особенно в ночное время. В этой связи упоминались и курьезные случаи, когда жителям предлагалось самим доставить пойманного ими преступника в отделение милиции.

Участники дискуссий из числа местных чиновников подтвердили, что были случаи, когда в ночное время милиция действительно не выезжала на место происшествия, в особенности, если происшествие имело место в менее контролируемой Нижней зоне Галского района. Отсутствие реагирования в ночное время связано с тем, что органы правопорядка в силу неукomплектованности состава и слабой оснащенности чувствуют себя уязвимыми перед лицом криминальных элементов или опасаются атак со стороны возможных диверсантов с сопредельной территории (Грузии):

«В ночное время сотрудники милиции не выезжают, особенно в Нижнюю зону, так как их могут подорвать.»

чиновник, г. Гал

«Нельзя не отметить, что весь Галский район полностью не всегда обеспечен нашим вниманием, но это просто физически не в наших силах. Мы сами тоже не обеспечены полностью. У нас у самих недокомплект, отсюда вытекают недоработки.»

сотрудник милиции г. Гал

Участники обсуждений из Сухума говорили об отсутствии реакции со стороны правоохранительных органов в специфических случаях – когда речь шла о внутрисемейных конфликтах или даже о домашнем насилии. Описывались случаи, когда милиция выезжала по вызову, но не вмешивалась во внутрисемейный спор даже тогда, когда в отношении члена семьи применялось физическое насилие. Объяснялось это спецификой местного менталитета,

согласно которому семейные споры являются исключительно личным делом. В таких случаях милиция вела себя пассивно, в лучшем случае предлагая членам семьи уладить конфликт самостоятельно. Во всяком случае, случаи домашнего насилия, по словам участников дискуссий, редко квалифицируются как противоправное деяние.

Если вернуться к Галскому району, то обсуждения на тему реагирования или нереагирования органов правопорядка также указывают на то, что чаще под «отсутствием реакции» местные жители имеют в виду не то, что милиция вообще никогда не прибывает на место происшествия, а то, что в силу разных причин (ограниченные технические и кадровые возможности, невысокий профессионализм части сотрудников, угроза нападения со стороны боевых групп из Грузии и т.д.) милиция не всегда может удовлетворить потребности потерпевших – вернуть награбленное, задержать преступника, довести дело до судебного разбирательства и т.д. Поскольку у населения нет уверенности в неотвратимости наказания и торжестве справедливости, жители часто не видят особого смысла в том, чтобы обращаться в правоохранительные органы.

Часто, говоря о милиции, участники дискуссий на самом деле имели в виду прокуратуру, суд и т.д., в отношении которых у них также не было высоких ожиданий, и их критичное восприятие этих органов переносилось на милицию как на наиболее видимую структуру.

Что касается вопроса о категориях населения, обращающихся за помощью милиции, и проблем, с которыми они приходят в органы правопорядка, то собранный материал дает дополнительные свидетельства того, что многие граждане предпочитают решать проблемы «неформально». По мнению участников дискуссий из г. Сухум, в милицию обращаются, в основном, наиболее уязвимые категории населения, которые не имеют защиты в виде родственных связей, и которые не рассчитывают, к примеру, на помощь криминальных элементов в случаях воровства или грабежа. Часто обращаются в связи со спорами, связанными с собственностью. Некоторые опрошенные считают, что участвовавшие случаи обращения в милицию русскоязычного населения могут быть следствием того, что данная категория граждан чувствует себя более уверенно с появлением на территории Абхазии посольства Российской Федерации, в котором эти граждане видят необходимую поддержку, и в которое они могут обратиться за содействием.

Участники фокус-групп в г. Новый Афон и г. Сухум отмечали, что чаще обращения в милицию связаны с жалобами на самих сотрудников правоохранительных органов. Сегодня помимо дежурного номера 02 существует телефон доверия, которым могут воспользоваться граждане, если хотят сообщить о нарушении. Сотрудник милиции отметил, что граждане чаще звонят по поводу нарушения со стороны правоохранительных органов, но не тогда, когда являются свидетелями правонарушений со стороны граждан. Согласно представителю МВД, только за 2013 г. из рядов милиции (включая ГАИ) было уволено 34 человека, что подтверждает мнение простых граждан о невысоком профессионализме части сотрудников, в особенности низшего звена. Но это также свидетельствует о том, что внутри самого ведомства ведется работа по повышению дисциплины и профессионализма. Представители МВД, участвовавшие в дискуссии, приводили примеры того, как постепенно заменяется наименее профессиональная часть нынешнего состава правоохранительных органов выпускниками специализированных учебных заведений. Причем, отмечалось, что сегодня есть возможность обучаться не только в пределах Абхазии, но и в российских учебных заведениях.

Обсуждения в Галском районе показали, что местные жители обращаются в правоохранительные органы, в основном, по вопросам, связанным с получением паспорта или иных документов, не особенно рассчитывая на

помощь в решении других вопросов. Несколько человек отметили, что обращаются к участковому:

«Ну, все-таки чаще всего к участковому, потому что он ближе к населению и часто сам выходит на контакт с людьми.»

фокус-группа в с. Папынырхуа

Несмотря на то, что за последние годы ситуация с безопасностью в районе и в плане межэтнического взаимодействия существенно улучшилась, можно заключить, что неурегулированность конфликта продолжает оказывать влияние на восприятие друг друга представителей различных этнических групп. А с учетом того, что правоохранительные органы в приграничном районе в основном представлены этническими абхазами, это также накладывает определенный отпечаток на восприятие правоохранительных органов местным населением.

Местные жители – грузины осознают степень влияния проблем, вызванных грузино-абхазскими противоречиями:

«Этнический момент еще долго будет у нас.»

фокус-группа г. Гал

Однако в своих ответах они не говорят ни о прошедшей войне как об источнике напряжения, ни о деструктивном влиянии на ситуацию неурегулированного грузино-абхазского конфликта. Это, с одной стороны, может быть свидетельством того, что какая-то часть респондентов хочет строить свои взаимоотношения с абхазами в контексте внутри-абхазского согласия и поэтому абстрагируется от внешнего контекста. Другая часть респондентов, возможно, ассоциирует себя с грузинскими интересами, но по понятным причинам не готова говорить об этом открыто. В любом случае, присутствует момент избегания темы более широких грузино-абхазских противоречий.

Некоторые абхазы, работающие в Галском районе, наоборот, делали акцент на дефиците доверия к самому местному населению. Они связывали это с прошедшей войной и послевоенной деятельностью грузинских «партизан» в приграничном районе Абхазии, в результате которой многие сотрудники правоохранительных органов Абхазии были убиты или ранены. В таких сложных условиях население неохотно шло на сотрудничество с правоохранительными органами. Нередко правоохранительные органы жаловались на то, что имели место случаи укрывания диверсантов в домах местных жителей. Это также не способствовало созданию более безопасных условий в Галском районе и построению доверия между органами правопорядка и населением:

«Население скрывает похитителей по двум причинам: страх перед криминалом или мышление такое – «мы не сдадим своих людей абхазам.»

чиновник из Галского района, абхаз

Помимо страха перед криминальными элементами и этнической солидарности, в среде жителей района существует и страх перед грузинской стороной. Хотя опрошенные местные жители не распространялись на тему давления со стороны Грузии на местных грузин, сотрудничающих с абхазскими властями, и не поясняли, в какой именно форме проявляется это давление, некоторые из них все же признали, что одной из причин нежелания населения взаимодействовать с абхазскими властями, в частности, с милицеейскими структурами (включая нежелание работать в рядах милиции), является страх перед грузинской стороной:

«Когда наши здесь начинают работать, грузинская сторона начинает смотреть на них как на врагов. Поэтому наши тоже стараются не идти во властные структуры работать.»

фокус-группа г. Гал

«Было желание у людей, но было воздействие на них с грузинской стороны.»

фокус-группа с. Папынырхуа

В последнее время добавился еще один фактор, негативно влияющий на криминогенную ситуацию в приграничном районе, и связан он с проникновением в район криминальных элементов с территории Грузии:

«После прихода нового правительства в Грузии, после того, как они объявили амнистию, ситуация радикально изменилась и здесь. Потому что кто там из Гали сидели, вернулись сюда и продолжают проворачивать свои темные дела.»

фокус-группа г. Гал

В целом, несмотря на претензии к органам правопорядка, участники дискуссий во всех районах высказались в пользу большего взаимодействия правоохранительных органов с населением. В контексте Галского района местные жители особо отмечали важность такого принципа в работе правоохранительных органов, как равенство перед законом, независимо от этнической принадлежности, и добросовестность:

«Закон должен быть без национальности»; «Я не говорю, чтобы они на преступление глаза закрывали. Просто, пусть для всех закон будет един, и пусть сами сотрудники не нарушают его.»

фокус-группа в г. Гал

Участники обсуждений в восточных районах, в основном, положительно отнеслись к идее проведения встреч с представителями правоохранительных органов для обмена мнениями по поводу нужд и потребностей населения, но не особенно верили во встречную заинтересованность. Теме не менее, как отметил один из опрошенных:

«Если страха не будет, и они смогут заслужить наше доверие, общий язык мы сможем найти.»

фокус-группа, г. Гал

Ответы респондентов в некоторых аспектах несколько противоречивы. Например, несмотря на утверждение о том, что существует определенное недоверие к органам правопорядка, часть респондентов все же видит в правоохранительных органах защиту. Например, респонденты из с. Папынырхуа говорили о том, что заинтересованы не только во встречах с сотрудниками правоохранительных органов, но и в том, чтобы их присутствие увеличилось, чтобы оно было более постоянным и качественным: *«Было бы хорошо, большее количество милиции иметь»; «Хорошо было бы, если бы в нашем селе был милицейский пост на постоянной основе»; «Важно не количество, а качество их работы»; «Если даже ничего не будут делать, их присутствие важно».*

Жители Галского района в большинстве своем занимают пассивную позицию, не считая, что они со своей стороны могут сделать что-либо для улучшения контактов с правоохранительными органами и улучшения ситуации с безопасностью. Однако с большей надеждой в одной фокус-группе говорили о возможности улучшения взаимодействия с правоохранительными органами через администрацию, что косвенно говорит о наличии более высокого уровня доверия к последним.

«Население само ничего не может сделать. В лучшем случае, население может обратиться с инициативой к местной администрации, чтобы была выработана форма сотрудничества между милицией и местным населением.»

фокус-группа, с. Папынырхуа

Сами сотрудники правоохранительных органов более оптимистично оценивают свои взаимоотношения с населением района, считая, что в последние годы проявляется позитивная динамика:

«Я в неделю 3 раза езжу в сёла Нижней и Верхней зон и вижу отношение населения. Я встречаюсь с населением, с главами администраций... Мы идём, чтобы помочь, и если дело удачно пошло, населению легче...»

сотрудник милиции, г. Гал

На вопрос о том, есть ли разница в отношении к населению со стороны сотрудников милиции абхазской и грузинской национальности (их количество невелико, и они, в основном, заняты в низшем звене), ответы жителей восточных районов были отрицательными. Тем не менее, один из респондентов отметил: *«Иногда бывает, что местные (т.е. жители Галского района) более жестко обращаются с населением, чем абхазы»*. Другой респондент объяснил это тем, что таким образом они пытаются заслужить похвалу у абхазской стороны. В целом же, большинство считают, что без повышения качества работы правоохранительных органов простое пополнение их рядов за счет местных кадров на сегодняшний день вряд ли существенно поменяет восприятие милиции населением:

«Без разницы, что грузины, что абхазы. Раз в милиции работает, то совсем другой человек становится.»

фокус-группа с. Папынырхуа

Причины, по которым среди местных жителей мало желающих работать в милиции, связаны не только со страхом возмездия со стороны Грузии. Некоторые из них идентифицируют себя не просто с грузинским этносом, но с грузинской стороной в грузино-абхазском конфликте:

«Понятие у наших людей такое, что если они пойдут работать в милицию, они будут предателями грузинской стороны.»

фокус-группа с. Папынырхуа

Однако помимо солидарности с Грузией среди части населения имеет место и неверие в возможность сделать серьезную карьеру в правоохранительных органах Абхазии:

«Какие должности? Кто их на должность пустит, когда к грузинам доверие практически равно нулю.»

фокус-группа г. Гал

В то же время, тот факт, что местные жители охотнее идут работать в суд или в прокуратуру Абхазии, может свидетельствовать о том, что существует также проблема невысокого престижа милицейских органов, в то время как риски, связанные с оперативной работой в приграничном районе, к тому же в условиях неразрешенного конфликта с Грузией, достаточно высоки.

Очевидно, что по понятным причинам, связанным с военными событиями, с диверсионной деятельностью грузинских «партизан» после войны, и, в целом, с неурегулированностью конфликта с Грузией, в среде сотрудников правоохранительных органов, работающих в приграничных районах, несмотря на новые политические реалии после 2008 г., все еще сохраняется логика военного времени в отношении местного населения. Однако создание безопасной среды и для жителей района и для самих сотрудников правоохранительных органов, несущих там службу, невозможно без создания атмосферы доверия, которую будет питать уверенность жителей в том, что абхазские правоохранительные органы защищают их права и обеспечивают их безопасность. Милиция должна быть заинтересована в том, чтобы жители района не испытывали страха в отношении правоохранительных органов, но верили в неотвратимость наказания за преступления или правонарушения.

Только тогда будут созданы предпосылки для более тесного взаимодействия всех сторон, заинтересованных в создании безопасных условий в Галском районе.

Практически во всех районах Абхазии, где проводились обсуждения, участники говорили об «особенностях» местного менталитета, не способствующего продвижению идеи сотрудничества граждан с органами правопорядка. Однако можно предположить, что именно восприятие правоохранительных органов в большей степени как репрессивных является одним из существенных препятствий для преодоления отчужденности между обществом и правоохранительными органами. Если же система охраны правопорядка будет развиваться в сторону сервисного подхода, в контексте уважения прав человека, то она неизбежно будет опираться на сотрудничество всех заинтересованных сторон. Для граждан гораздо более приемлемо сотрудничать с теми, кого они воспринимают как людей, служащих обществу, тем более что, многие респонденты признавали, что потенциально общество предрасположено к законопослушанию.

По мнению участников дискуссий, необходимо обратить внимание на серьезную проблему с кадровой неуккомплектованностью милицейских органов, не позволяющую в полной мере восстановить институт участковых инспекторов как важную основу для построения более доверительных отношений между населением и правоохранительной системой. Хотя большинство участников дискуссий не знают своего участкового в лицо, многие считают, что само по себе восстановление института участковых может принести пользу. Есть также мнение, что граждане, отвыкшие в послевоенные годы от общения с участковыми, могут настороженно воспринять их появление. Поэтому необходима широкая информационная кампания, сопровождающая любые шаги правоохранительных органов в сторону большего взаимодействия с населением.

Актуальным является вопрос о более широком информировании граждан о деятельности органов правопорядка. Например, если о происшествиях и задержании преступников можно узнать из телевизионной передачи «Дежурная часть», то о дисциплинарном или ином наказании сотрудников правоохранительных органов, превысивших свои полномочия или нарушивших закон, население не информируется.

Как выразился представитель МВД, в качестве общественного контроля за деятельностью органов правопорядка выступает «народная молва». Однако если говорить о более системном общественном контроле, то, по мнению нескольких респондентов, в том числе сотрудников МВД, можно было бы позаимствовать опыт стран, в которых существуют общественные институты, контролирующие деятельность правоохранительных органов.

Говоря о назревшей необходимости реформирования правоохранительной системы, респонденты в г. Сухум и Новом Афоне подчеркивали полезность использования международного опыта с учетом масштабов страны, поствоенного наследия, с учетом таких факторов, как неурегулированный конфликт, полиэтническая структура общества и т.д.

При всей важности ценностного переориентирования правоохранительной системы в сторону сервисного подхода, а общества – в сторону выработки правового сознания, необходима также техническая и технологическая модернизация правоохранительных структур, социальная защита сотрудников правоохранительных органов и др. Все это, безусловно, потребует значительных финансовых вложений. Однако уже сейчас можно было бы продумывать меры по оптимизации взаимодействия правоохранительных органов и населения. Речь идет не только о том, что органам правопорядка

необходимо иметь доверие населения как источник свидетельской базы, но и о том, что общество должно ставить перед правоохранительными органами задачи, давать им обратную связь. Если встречи с населением по месту жительства будут проходить именно в этом ключе, то есть надежда на то, что будут созданы предпосылки для развития социального партнерства в этой области.

Центр Гуманитарных Программ – некоммерческая благотворительная организация. Деятельность ЦГП направлена на поддержку демократических процессов в Абхазии через гражданское образование, развитие институтов гражданского общества, развитие демократической политической культуры, защиту прав человека.

фото на обложке: Побережье Гагры, Абхазия.

© JUSTYNA FRYDRYCH/ЦЕНТР ГУМАНИТАРНЫХ ПРОГРАММ



центр гуманитарных программ

Контактный адрес:
Центр Гуманитарных Программ
г. Сухум, ул. Генерала Дбар 36
Республика Абхазия
тел. +7-840-2265598
e-mail chpabkhazia@yahoo.com

ISBN 978–1–909390–15–7