

Паата Закареишвили

ВИДЕНИЕ

КОНФЛИКТЫ
В ГРУЗИИ

2012
2016



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Паата Закареишвили

ВИДЕНИЕ

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

2012
2016

Тбилиси
2020

Проект осуществлен при поддержке Фонда имени Фридриха Эберта.

Коммерческое использование материалов, изданных Фондом имени Фридриха Эберта (FES), без письменного согласия FES не разрешается.

Мнения, высказываемые в данной публикации, могут не совпадать с позицией Фонда имени Фридриха Эберта.

© Фонд имени Фридриха Эберта
© Паата Закареишвили

ISBN 978-9941-8-2996-3

СОДЕРЖАНИЕ

Начало истории.....	5
Подлинная история освобождения Марека Дудаева	7
На что намекал в Кварели чиновник из службы безопасности.....	13
Как и почему я стал государственным министром.....	15
Чего я добился	17
Что не получилось	24
Преграды и препятствия	27
«Стеклянные стены»	31
Принцип работы министров.....	34
Превратно понятые государственные интересы	40
Пресса и гражданское общество.....	47
Настроение абхазского, осетинского и грузинского обществ	52
Подготовка «Видения государственного министра»	57
Вступление в «Видение».....	59
Основные направления	65
Конфликты в Абхазии и Южной Осетии	68
Узел Москва – Тбилиси – Сухуми – Цхинвали	74
Российско-грузинский конфликт	77
Конфликты и Евросоюз	79
Подходы	82
Соглашение о неприменении силы	85
Свобода передвижения и дорожные документы	90
Внутренне перемещенные лица	96
Оппоненты, «некие» и «некоторые»	111
Что изменилось после меня	140
Упущенные шансы «Грузинской мечты»	143
Конец истории	145

Не смогли сдвинуть с мертвой точки некоторые вопросы, к примеру, проблему оккупированных территорий.¹

(Цитата из письма Бидзины Иванишвили от 11 января 2021 года.)

¹ <https://gd.ge/show-news/1283/%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%AB%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%90-%E1%83%98%E1%83%95%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%AC%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%98?lang=en>

НАЧАЛО ИСТОРИИ

История, которая побудила меня написать эту книгу, произошла в марте 2017 года. Одна из грузинских неправительственных организаций проводила закрытую встречу экспертов и представителей властей в городке Кварели. Это была обычная встреча – одна из тех, которые довольно часто организует неправительственный сектор. Подобные встречи я и сам часто проводил, а также не раз бывал приглашен на них в бытность мою государственным служащим. К тому времени, о котором идет речь, я уже не был на государственной службе – меня пригласили как эксперта. Преимущество таких встреч в том, что специалисты, занимающиеся конкретной темой, получают от чиновников более или менее достоверную информацию о том, что делают власти в той или иной области.

Такие встречи длятся, как правило, два дня. В тот раз участников было 10-15 человек – независимые эксперты, депутаты парламента и представители других государственных структур обсуждали вопросы разрешения конфликтов на территории Грузии. Встреча близилась к концу: шел второй день. Неожиданно, перед самым отъездом, в Кварели прибыл представитель службы безопасности из Тбилиси – ведущая фигура в вопросах урегулирования конфликтов по имени К. К. Он присоединился к участникам и, не вникнув в происходящее (замечу, это свойственное чиновникам поведение), прочитал нам

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

лекцию о том, что такое конфликты. Сказанное им звучало, мягко говоря, странно и вызывало лишь улыбки – он выступал перед профессионалами, каждый из которых имел информацию по этой теме во сто крат больше него. Все настроились уезжать и только ждали, когда закончится эта бесполезная лекция. Неожиданно он обратился ко мне и сказал: «Батоно Паата, вы совершили ошибку, когда освободили Марека Дудаева. Это нанесло большой ущерб государству». Хотя в чем состояла ошибка и о каком конкретно ущербе речь, К. К. не уточнил.

Когда он закончил «лекцию», я ответил ему, что удивлен: как случилось, что человек такого ранга даже не знает, как освободили Марека Дудаева. И добавил, что скорее всего он прекрасно знает, что произошло на самом деле, но так как намеренно распространяет обо мне ложную информацию перед присутствующими, то, предполагаю, этот выпад имеет определенную цель. Я был раздосадован. Пока я занимал пост государственного министра, этот человек не осмеливался говорить со мной на эту тему и только теперь, когда я покинул ряды госслужащих, он меня атаковал.

ПОДЛИННАЯ ИСТОРИЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ МАРЕКА ДУДАЕВА

Марека Дудаева можно назвать печальным символом и трагическим образом грузино-осетинского конфликта. Судя по всему, он рос в семье с грузинскими традициями. Родители называли его «Нодари», но позже он взял себе имя «Марек». Конфликт вторгся в его жизнь со всей своей жестокостью. История Дудаева похожа на сюжет фильма, который рассказывает о жизни одного человека, семьи или поколения, но отражает целую эпоху.

В 1991–1992 годах, когда шел грузино-осетинский конфликт, Марек Дудаев был тринадцатилетним подростком. Ни он, ни члены его семьи не принимали никакого участия в боевых действиях. О том, что произошло с Дудаевым, писали СМИ, попала его история и в отчет организации *Human Rights Watch*: соседи Марека на его глазах убили отца, мать и изнасиловали сестру. Это был тяжелейший удар для 13-летнего подростка. Не имеющий никакого отношения к войне и боевым действиям, он поставил перед собой цель – отомстить. Позже Дудаев признавался, что из чувства мести убил только одного человека – того, кто убил в его присутствии родителей, но суд обвинил Марека в убийстве трех человек.

Между тем в Грузии к власти пришло «Единое национальное движение». В марте 2004 года была проведена спецоперация по нейтрализации Дудаева, который к

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

тому времени был уже сформировавшимся преступником. В ходе операции он получил семь пуль, но чудом остался жив. История Дудаева не осталась незамеченной в грузинском обществе: местные СМИ уделили его личности большое внимание, а правозащитники просили навестить его в тюрьме. В тот период не представляло сложности ездить в Тбилиси из Цхинвали, но осетинским правозащитникам и представителям неправительственных организаций также не разрешали повидать Дудаева. Избежавшего смерти Дудаева судили. Он сознался в убийстве лишь одного человека – Б.Т., убийцы своих родителей. Дудаев открыто признался, что в 1997 году он отомстил за убийство членов семьи. Ему предъявили обвинения по 16 эпизодам, однако три из них суд снял. В 2005 году Дудаева судили по 13 пунктам обвинения и приговорили в общей сложности к 23 годам лишения свободы. В осетинском обществе он считался героем, который не простил убийцу, нанесшего тяжкое оскорбление роду. Со дня ареста весь Цхинвали требовал освободить Марека Дудаева – как на официальном уровне, так и на неформальном. И осетинские, и грузинские СМИ снимали телепередачи – как в положительном ключе, так и в отрицательном.

Требую освободить Дудаева, осетины провели акцию протеста и перекрыли дорогу Цхинвали-Владикавказ. В дело был вовлечен и российский генерал Марат Кулахметов – тогда он руководил совместными миротворческими силами, размещенными в регионе, сейчас является т.н. послом на территории Южной Осетии. По его инициативе Дудаева следовало обменять на грузинских заложни-

ков и заключенных – похищения и задержания случались и тогда. В итоге дело Дудаева превратилось в серьезную политическую тему, вокруг которой время от времени стала распространяться разного рода информация. К примеру, в 2007 году поговаривали о том, что Марек Дудаев может быть обменян на братьев Хачапуридзе, история которых в свое время тоже наделала шуму. Передачи Дудаева неоднократно требовал де-факто президент Южной Осетии Эдуард Кокойты. Но Дудаев оставался в тюрьме – власти Грузии были непреклонны. В 2011 году Тбилиси освободил семерых заключенных – этнических осетин. Постоянно шли разговоры о том, что среди них мог бы быть Марек Дудаев, однако Вано Мерабишвили, возглавлявший тогда Министерство внутренних дел, был категорически против этого.

Дудаев провел в тюрьме 9 лет. Тем временем в Грузии сменилось правление – в 2012 году к власти пришла «Грузинская мечта». Меня назначили государственным министром по вопросам реинтеграции. Все это время осетинская сторона требовала освобождения еще трех осужденных, помимо Дудаева. Речь шла о причастных к теракту в Гори в феврале 2005 года. Цхинвали неоднократно озвучивал эту просьбу в рамках «Женевских международных дискуссий по стабильности и безопасности на Южном Кавказе». В этот период я высказал мнение, что пребывание политически ангажированных заключенных в тюрьме имело скорее отрицательные последствия, чем положительные. Поскольку в Грузии установилась новая власть, я подумал, было бы неплохо освободить заключенных, сидящих в тюрьмах Тбилиси, Цхинвали и Сухуми

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

– в рамках новых реалий это подтверждало бы желание начать мирный процесс. При этом я не имел в виду только Марека Дудаева: я говорил обо всех заключенных. В интервью, опубликованном в феврале 2013 года², я говорю о том, почему такие обмены необходимы, и привожу пример освобождения заключенных Израилем. В том же интервью вспоминаю, как правящая партия «Единое национальное движение» освободила и экстрадировала в Россию генерала Думбадзе, чтобы в обмен выволить пятерых грузинских офицеров, отбывавших срок наказания в России. Главный акцент я делал на том, что забота об освобождении заключенных и заложников – проблема не только гуманитарная, но и политическая, поэтому надо постоянно актуализировать подобные вопросы, чтобы поддерживать мирный процесс в каждодневном режиме.

Тем временем коалиция «Грузинская мечта», выполняя обещание, данное грузинским избирателям, проводила реформы правосудия. На одном из этапов реформы – в апреле 2013 года – парламент принял Закон «Об отмене безусловного суммирования наказаний». Согласно поправкам, в случае совокупности преступлений судья при вынесении приговора должен был руководствоваться принципом не безусловного суммирования наказаний, как раньше, а другим подходом – когда более суровое наказание поглощает менее суровое. После того, как закон вошел в силу, приговоры, вынесенные ранее по принципу безусловного суммирования, подлежали пересмотру.³

² <https://for.ge/view/70973/paata-zaqareiSvili-patimrebis-gacvlis-Sesaxeb-ombudsmenis-iniciativas-miesalmeba.html>

³ <https://civil.ge/ru/archives/180470>

Подлежало пересмотру и дело Марека Дудаева – новый принцип распространялся и на его дело. По закону получалось, что Дудаев, приговоренный к 23 годам, из которых он уже отсидел 9 лет, после пересчета срока по новым правилам освобождался от дальнейшего отбывания наказания. Как только до меня дошла информация о том, что Дудаев освобождается, я сразу связался с премьер-министром и министром внутренних дел. Я объяснил им, что Дудаев – тот человек, на освобождении которого долгие годы настаивает Цхинвали и которого мы могли бы обменять на наших заключенных. Но теперь, по новому закону он освобождается, так что мы остаемся без каких-либо выгод. Я попросил премьера и министра МВД позволить мне заявить, что освобождение Дудаева – это жест доброй воли Тбилиси. Такое решение позволило бы нам начать работу по управлению трансформации конфликта: это стало бы первым шагом на пути к налаживанию устойчивого мирного процесса. Они согласились. Когда Марека Дудаева освободили из тюрьмы, я уже ждал его. Мы сели в мою машину и поехали по направлению к Эргнети. Он краем уха слышал, что в стране шли какие-то реформы и изменения, но не имел четкого представления о том, как они отразились на его деле. В дороге я рассказал ему, что его освобождение – это жест доброй воли новых властей Грузии, и предложил взамен помочь нам вывести из Цхинвальский тюрьмы самого старого или самого больного грузинского заключенного. Пока мы ехали, Дудаев поведал о своей тяжелой судьбе. Рассказал и то, что в тюрьме с ним обращались хорошо и что у него нет ненависти к грузинам, он лишь хотел ото-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

мстить за уничтожение своей семьи. В пути я дал Дудаеву позвонить по телефону жене: она понятия не имела, что происходит, и об освобождении мужа узнала лишь в момент разговора с ним.

Дудаев после освобождения не соблюдал ничего из того, о чем договорились, однако факт его освобождения тем не менее принес важные положительные результаты. Вернувшись в Цхинвали, Марек Дудаев продолжил преступную деятельность: 16 января 2018 года он был убит в родном селе Арцеви.

НА ЧТО НАМЕКАЛ В КВАРЕЛИ ЧИНОВНИК ИЗ СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Высказанное К. К. на встрече в Кварели говорило о многом. Представитель высшего эшелона силовых структур, который должен был знать все о моей работе, в присутствии специалистов, разбирающихся в конфликтах, обвиняет меня, надеясь дискредитировать меня в их глазах. Зачем ему понадобилась давать такую искаженную оценку моей работе? По моим предположениям, есть две версии. Первая – он действительно не знал, что произошло на самом деле, однако маловероятно, чтобы фигура такого уровня не знала истинного положения дел, вряд ли он искренне верил в претензии, которые озвучил прилюдно. Сейчас (по состоянию на октябрь 2020 года) К. К. занимает еще более высокую должность, чем в 2017 году.

Есть и вторая версия – на мой взгляд, она более вероятная. На самом деле К. К. был хорошо осведомлен о том, как именно освободили Дудаева, а то, что он сказал, должно было служить для меня сигналом, что политика, которой я придерживался, подвергается переоценке. Как только я покинул пост государственного министра, политика изменилась, и в сферу урегулирования конфликтов на территории Грузии вернулся нарратив «Единого национального движения». Следовательно, возникла необходимость дискредитировать сформулированную мной политику.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Таким образом, эпизод в Кварели стал толчком к идее этой книги, которая рассказала бы о моей мотивации, о моих надеждах, когда я согласился на предложение занять пост госминистра по реинтеграции; что хотел сделать, что сделал, что не смог сделать и почему. Эта книга должна стать своего рода отчетом перед обществом, чтобы оно имело представление о том, что можно было сделать в 2012-2016 годах для трансформации и разрешения конфликтов на территории Грузии.

О событиях, последовавших после освобождения Марека Дудаева, я расскажу в завершающей главе этой книги, чтобы общественность убедилась в том, насколько важен неторопливый, последовательный и детально прописанный процесс, имеющий четкую цель и стратегию ее достижения.

КАК И ПОЧЕМУ Я СТАЛ ГОСУДАРСТВЕННЫМ МИНИСТРОМ

В результате парламентских выборов 2012 года я стал депутатом парламента по спискам коалиции «Грузинская мечта» через квоту Республиканской партии Грузии. Занимать должность в исполнительной власти я никогда не думал и не планировал. Я видел себя членом парламента и готовился к новым обязанностям. Однако, как только стали известны результаты выборов (еще до того, как парламента приступил к работе), мне неожиданно предложили занять пост государственного министра. В то время это ведомство называлось «Аппарат государственного министра по вопросам реинтеграции». Не могу сказать, что с восторгом встретил предложение, однако отказаться от него у меня не было ни морального, ни политического права, так как на протяжении десятилетий я регулярно критиковал власти – «Единое национальное движение» и «Союз граждан» – за их политику в отношении урегулирования конфликтов и проблем этнических и религиозных меньшинств. Следовательно, отказ от должности был бы равносителен попытке избежать ответственности, а для меня это было совершенно неприемлемо. С октября 2012 года я приступил к исполнению обязанностей на новой должности. В итоге я проработал четыре года. Именно за эти годы работы на посту министра мне стало понятно, почему власти Грузии не способны формировать, а затем реализовывать политические решения по урегулированию конфликтов.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Когда я согласился занять должность государственного министра, у меня уже были некоторые представления о том, что нужно делать и какими должны быть первые шаги и инициативы, чтобы способствовать трансформации, а затем урегулированию грузино-абхазской и грузино-осетинской конфликтов. Разумеется, я знал, что в любом деле невозможно полностью, на все сто процентов достичь поставленных целей – хорошим итогом считается исполнение 60% задач. Любой профессионал своего дела понимает, что, достигнув такого результата, можно оценить свои миссию и деятельность как более или менее успешные.

Если я бы осуществил хотя бы 60 процентов целей, которые поставил перед собой и частично исполнил бы то, чего можно было бы достичь за четыре года, то считал бы, что результат стоил усилий и нахождения на посту государственного министра в течение четырех лет, и был бы удовлетворен своей работой. Однако сегодня, оглядываясь назад, могу сказать, что мне не удалось достичь даже 20-25 процентов поставленных целей. Причины, из-за которых мои планы и замыслы не были воплощены, побудили меня представить своего рода отчет перед общественностью. Если говорить образно – мы смотрим на часы, но за циферблатом не видно часового механизма. Эта книга – попытка показать обществу, как работает механизм современной грузинской политики. Однако больше, чем рассказывать о механизме, мне хочется объяснить, что я собирался сделать, что надо было сделать для преобразования и разрешения конфликтов в Грузии и почему не удалось выполнить поставленные задачи.

ЧЕГО Я ДОБИЛСЯ

Главная задача, которую мы в коалиции «Грузинская мечта» поставили и которая в основном была решена, заключалась в том, чтобы принципиально исключить и не допустить применения силовых методов в процессе разрешения конфликтов. Считаю, что мы достигли цели. После того, как правящая партия «Единое национальное движение» ушла из активной политики и больше не могла управлять процессами, нам удалось создать у мирового сообщества, а также у грузинской, абхазской и осетинской общественности твердое и основательное понимание того, что коалиция «Грузинская мечта» ни при каких обстоятельствах не допустит использования силовых методов в разрешении конфликтов, эта цель будет достигнута только и только мирной политикой. Такую позицию поддерживали все ветви власти.

Одно из первых важных политических решений в деле мирного урегулирования конфликтов было принято 7 марта 2013 года, когда по моей инициативе пункт о том, что Грузия для достижения своих целей не будет применять силу, был внесен в парламентскую резолюцию. Зафиксировать эту позицию в парламентской резолюции было для меня принципиально важно. После российско-грузинской войны 2008 года правящей партии «Единое национальное движение» существенно пришлось изменить свое отношение к конфликтам. Ее представи-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

тели понимали, что военные действия немыслимо даже обсуждать, поэтому на словах, в политических речах и выступлениях часто утверждали, что грузинская власть исключает возможность разрешения конфликтов силой. Однако это были лишь устные заявления, не зафиксированные ни в одном нормативном акте. Мы же внесли это положение в резолюцию парламента.

Следующей приоритетной задачей было нейтрализовать токсичную среду, в которой сторонам конфликта приходилось обмениваться публичными заявлениями. Как правило, она характеризовалась радикальной, часто основанной на языке ненависти риторикой, в которой стороны конфликта упоминали друг друга в оскорбительном и унижительном контексте. Считаю, что коалиция «Грузинская мечта» справилась и с задачей по устранению токсичности, причем довольно быстро. В результате риторика Тбилиси стала более конструктивной и цивилизованной, стали учитываться интересы всех вовлеченных акторов. В конечном итоге это позитивно повлияло на стороны конфликта. Было явно заметно, что грузинская сторона не позволяла оппонентам использовать против себя агрессивные и разжигающие ненависть высказывания. Намерения Тбилиси в полной мере были поняты, и это дало результат.

Еще одной реализованной инициативой стало изменение названия ведомства, которое я возглавлял. До меня оно называлось «Аппарат государственного министра по вопросам реинтеграции». Я предложил новое название – «Аппарат государственного министра по примирению и гражданскому равноправию». Однако изменить наи-

менование оказалось не так просто. В 2012–2014 годах президентом Грузии был лидер «Единого национального движения» Михаил Саакашвили, в парламенте же власть была в руках коалиции «Грузинская мечта» – именно коабитация помешала идее о смене названия. Ведомство получило новое имя лишь после того, как прошли президентские выборы, и коабитация завершилась. Все ветви власти возглавила коалиция «Грузинская мечта», и уже ничего не мешало поменять название.

Необходимость переименовать министерство была вызвана тем, что для абхазского и осетинского обществ было неприемлемо сотрудничество с государственным ведомством, в названии которого было слово «реинтеграция», так как понятие «реинтеграция» они рассматривали совершенно в другом измерении – более важным для них было решить конфликты. Слово «реинтеграция» было включено в название Аппарата госминистра в феврале 2008 года – за несколько месяцев до августовской войны. До того он назывался «Аппарат государственного министра по урегулированию конфликтов». Потом название было изменено – в нем появилось слово «реинтеграция». Видимо, решили, что главная задача решена – конфликты урегулированы, и теперь основная цель – это реинтеграция. Однако именно против этого выступали абхазская и осетинская стороны, именно поэтому после февраля 2008 года они полностью прервали все контакты с ведомством. Сменить название аппарата не было для меня самоцелью. Моей задачей было показать абхазской и осетинской сторонам, что мы их понимаем и принимаем меры для решения проблемы.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Другой важной задачей, которую я обозначил в своей работе, было вновь вовлечь власти Грузии в формат грузино-абхазского и грузино-осетинского двусторонних диалогов. Дело в том, что с 2004 года правящая партия ЕНД практически вышла из неформальных грузино-абхазского и грузино-осетинского диалогов – в них остались участвовать, как правило, только представители гражданского сектора и оппозиционных партий. Мы вернули ведущих грузинских политиков в формат работы двусторонних диалогов, цель которых – создать благоприятную среду, чтобы представители конфликтующих сторон могли обсудить факторы, способствующие или препятствующие разрешению конфликтов. Такие встречи часто носят неформальный, неофициальный характер, как правило, стороны представлены не делегациями, а частными лицами, поэтому на таких собраниях не принимают решений. Приглашенные участники во встречах представляют не институты или службы, где работают, а лишь себя – как экспертов. Рабочий процесс идет с соблюдением принципа «Chatham House», то есть публично цитировать кого-либо из участников или сторон запрещается. Такая форма конфиденциальности обеспечивает честный, прямой и принципиальный характер работы. Отличительная особенность встреч в рамках двустороннего формата в том, что в них принимают участие только грузинские представители с одной стороны, и абхазские или осетинские – с другой (официальные лица, политики и эксперты). Представители третьей стороны (из международных организаций, а тем более России) в них не участвуют.

На таких встречах грузинские, абхазские или осетинские политики могли регулярно и последовательно вести неформальный диалог в конфиденциальной обстановке без третьих лиц; определять и оценивать свою стратегию и тактические шаги, учитывая и исследуя позиции и интересы противоположной стороны. В форме диалога можно было выяснять мнения друг друга по различным вопросам, готовиться к будущим встречам такого или иного формата (формальным или неформальным), презентовать себя друг перед другом, проверять домашние заготовки, новые предложения и идеи.

Важным достижением коалиции «Грузинская мечта» стали односторонние инициативы в отношении осетинской и абхазской сторон. Например, 8 августа 2013 года премьер-министр Грузии призвал Сухуми и Цхинвали установить прямые контакты с Тбилиси.⁴ Заявление о том, что Грузия готова установить прямой контакт со сторонами конфликта, стало серьезным признанием важности двусторонних отношений.

В октябре 2013 года под руководством нашего аппарата и министерства инфраструктуры и регионального развития Грузии была создана межведомственная правительственная комиссия. Ее целью было создать вдоль разделительной линии такие условия жизни, чтобы пострадавшие от войны местные жители не покидали свои дома. Правительственная комиссия действует до сих пор, надеюсь, она продолжит работу и будет способствовать тому, чтобы закрепить население на местах.

⁴ <https://civil.ge/ka/archives/187283>

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

С 2013 года значительно снизилась напряженность в Гальском районе. На мой взгляд, это тоже – результат нашей новой политики. Существенно увеличился объем медицинских услуг, оказываемых населению, проживающему на территориях Абхазии и Южной Осетии. Бесплатная медицинская помощь, предоставляемая грузинским государством гражданам по ту сторону разделительной линии, по-прежнему остается одним из самых успешных проектов, начатых до прихода к власти коалиции «Грузинская мечта». Однако до нас этот процесс был политизирован – людей, проживающих на территориях Абхазии и Южной Осетии, вынуждали брать паспорт гражданина Грузии. Нам же удалось сделать так, чтобы политическая составляющая была исключена из темы – это увеличило число пациентов с территорий Абхазии и Южной Осетии и повысило доверие к Тбилиси, грузинской политике и данному проекту в частности.

Еще до того, как стать министром, я всегда выражал мнение, что удостоверения личности людей, проживающих на территориях Абхазии и Южной Осетии, надо не то что признавать, а принимать к сведению. Они – наши потенциальные граждане, и в некоторой степени мы могли бы использовать их внутренние документы в качестве документа, удостоверяющего личность. Моя идея заключалась в следующем: человек, который может подтвердить, что он проживает на территории Абхазии или Южной Осетии, будет автоматически включен в программу здравоохранения Грузии. Доказать факт проживания на территориях Абхазии и Южной Осетии можно было разными способами – допустим, человек мог привести свидетелей или обратиться в суд. Однако проще и быстрее было предъявить соответствующий документ, удостове-

ряющий личность. Таким образом, мы выдали указание, что документ, удостоверяющий личность, служил достаточным основанием для включения пациента в реферальную медицинскую программу.

Нововведение мы не презентовали – ни в Брюсселе, ни в Вашингтоне, ни в Вене. Обновленную программу мы запустили без предварительного афиширования и пропаганды. Заявление о том, что мы лечим абхазов и осетин на основании документов, выданных де-факто властями, вызвало-бы вопросы во внутри грузинском контексте – оппозиция подняла бы шум. Поэтому мы решили немного переориентировать проект, переведя его на индивидуальные рельсы. Жители Абхазии и Южной Осетии могли по их внутренним документам получать медицинские услуги в остальной части Грузии, но при этом они не обязательно должны были знать, что это новые правила обновленной программы, а всего лишь исключение, допущенное в конкретном случае на конкретного человека. То, что это не было исключением, а просто заработала новая программа, все поняли только спустя несколько месяцев после ее запуска. Избранный нами путь оказался успешным – он доказал, что можно было запустить проект, не признавая абхазские и осетинские документы. То, что процесс начался таким неформальным образом, всем понравилось. Та программа работает и сегодня. Пациенты из Абхазии и Южной Осетии получают медицинскую помощь на основе имеющихся у них документов, удостоверяющих личность. Процедура выдачи этих документов как на территории Абхазии, так и на территории Южной Осетии довольно строга. Купить или подделать их очень сложно – это означает, что они заслуживают доверия.

ЧТО НЕ ПОЛУЧИЛОСЬ

Еще одной первостепенной задачей для меня было помочь людям, живущим на территориях Абхазии и Южной Осетии, свободно перемещаться по Грузии. Смена риторики и изменение названия ведомства были нужны, чтобы смягчить общую картину и сделать ситуацию более гибкой – тогда люди, проживающие на территориях Абхазии и Южной Осетии, смогли бы больше доверять остальной Грузии, в том числе в плане реализации своих интересов. Одним из главных и принципиальных вопросов на этом пути я считал возрождение термина «стороны конфликта», утраченного после прихода к власти «Единого национального движения». ЕНД однозначно и последовательно игнорировало стороны конфликта и твердо установило подход, согласно которому у конфликта только одна сторона – Россия, поэтому Грузия должна говорить исключительно с Россией, а интересы абхазской и осетинской сторон никакого значения не имеют. Такой подход в конечном итоге по ряду причин привел нас к войне 2008 года. После смены власти одной из основных моих задач было восстановление института «сторон конфликта» на уровне как риторики, так и действий, а также сотрудничество с этими сторонами. Но, к сожалению, это был один из вопросов, который не получил развития и остался лишь моей позицией. Также термин «конфликты» во множественном числе использовал

только я, подразумевая грузино-абхазский, грузино-осетинский и российско-грузинский конфликты. Также только я использовал термин «стороны конфликта»: под ним во внутреннем контексте имел в виду абхазское и югоосетинское общества, во внешнем – Россию. Одна из причин, по которой эти решения и намерения не были осуществлены до конца, заключалась в том, что грузинской стороне сложно было понять, что мы должны учитывать интересы и взгляды групп по другую сторону конфликта. Прежде чем реализовывать проекты и предпринимать какие-либо шаги, необходимо было изучить и учесть эти интересы – как и интересы всех остальных сторон. Этим путем, путем двустороннего диалога, следовало двигаться к трансформации конфликта – говорить о его разрешении пока было сложно.

К сожалению, грузинская политическая элита, похоже, до сих пор не понимает, если хочешь урегулировать конфликт, надо как можно лучше знать и постоянно изучать интересы противоположной стороны, учитывать их по мере возможности, вовлечь стороны в процесс и управлять процессом без ущерба интересам Грузии. Эта проблема до сих пор непреодолима – я столкнулся с ней, когда начал работать в должности министра.

Власти должны понимать, что они несут ответственность не только перед гражданами Грузии, которые признают это гражданство и в качестве граждан Грузии следуют своим интересам; власти должны служить также и тем, кто не считает себя гражданами Грузии, но живет в границах, признанных международным правом границами Грузии. Несмотря на то, что люди, живущие на терри-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

ториях Абхазии и Южной Осетии, не считают себя гражданами Грузии, грузинское государство рассматривает их как своих граждан, но это формальное признание необходимо четко прописать в стратегии и на деле его реализовывать.

ПРЕГРАДЫ И ПРЕПЯТСТВИЯ

К сожалению, всего через несколько месяцев работы госминистром я понял, что большинству моих задач не суждено реализоваться, так как в самой коалиции «Грузинская мечта» не было единства не только по конфликтам, но и по другим вопросам, хотя тема конфликтов была одной из самых сложных и болезненных. Следует отметить, что основным препятствием было не то, что, к примеру, оппозиция предпринимала активные действия против «Грузинской мечты», а то, что в самой «Грузинской мечте» в лучшем случае отсутствовала сформированная позиция по конкретным вопросам и, как следствие, наблюдалось уклонение от ответственности, в худшем – были скрытые внутренние противоречия, подводные течения и стеклянные стены.

Преодоление этих преград требовало значительного времени и энергии – это усложняло работу над основными задачами. В конечном итоге, вместо того чтобы сосредоточиться на разрешении конфликтов, большая часть энергии уходила на изучение того, откуда идет внутреннее противодействие.

Многие эпизоды мне до сих пор неясны – у меня и сейчас нет ответа на вопрос, почему не решилась та или иная проблема, хотя, казалось, все были согласны ее уладить. Поэтому одной из главных проблем, которая вставала передо мной, была непрозрачная и неясная

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

политика: часто на словах все со мной соглашались, но на решающем этапе со стороны того или иного кабинета или группы я чувствовал скрытое сопротивление. При этом они никогда не выражали свое несогласие открыто, в виде прямого политического сотрудничества. Фактически моим противником был не какой-либо один институт или служба, что в демократическом обществе с точки зрения конкуренции институтов, возможно, было бы даже естественно, а некомпетентность и, как следствие, безответственность. Как видно, это и сейчас основная проблема в «Грузинской мечте», лишившейся коалиции, – люди, которые представляют институты, часто своим образованием, компетенцией, квалификацией, связями и знаниями не соответствуют занимаемым должностям. Нередко сопротивление по отношению ко мне было вызвано именно их незнанием, а не тем, что моя позиция была для них неприемлема.

Еще одним фактором, тормозившим мою работу, было то, что в государственных структурах довольно серьезно были представлены члены бывшей правящей партии из ЕНД или аффилированные с этой партией люди. Этот слой чиновников был в основном рассеян в среде руководителей среднего звена. Часто некомпетентность ведущих политических деятелей, о которой я упоминал выше, компенсировалась компетенцией этого среднего звена – экспертов, возвращенных в недрах «Единого национального движения». Например, если я отправлял письмо главе какого-либо ведомства для решения конкретной проблемы, ответить на него он, разумеется, поручал своим сотрудникам. Не раз бывало так,

что ответы, которые я получал, никак не соответствовали ни программе коалиции «Грузинская мечта», ни программе правительства. В них прямо читалось, что несогласие с моими идеями, которую выражает та или иная служба, обусловлена позициями, насажденными в недрах ЕНД, а не какими-либо другими причинами. За ответом на свои конкретные предложения, который я получал, явственно просматривалась концепция и нарратив «Единого национального движения». Политическое руководство ЕНД следовало своему курсу осознанно – они видели, что представители «Грузинской мечты» были некомпетентны и порой боялись собственной тени. В таких условиях сотрудники среднего звена госструктур из числа «бывших» довольно смело и принципиально проводили свою политику. Благодаря навыкам и профессионализму, выработанному годами, они легко убеждали чиновников «Грузинской мечты» в том, что та или иная моя позиция неприемлема для страны. Так старые сотрудники ведомств облегчали новым политикам, принимающим решения, отвергать идеи, которые казались рискованными и непопулярными. Большинство министров и руководителей ведомств в силу своей неосведомленности в теме не решались соглашаться с моими позициям, опасаясь критики со стороны оппозиции и СМИ. Сотрудники среднего звена, как правило, отличаются трудолюбием, работоспособностью и четко выраженными профессиональными навыками. Это «рабочие пчелы», которые остались после «Единого национального движения» и которые в основном работали в государственных учреждениях. Такие кадры были и в тех двух крупных ведомствах, с ко-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

торыми мне приходилось чаще всего сотрудничать, от них исходило самое явное неприятие моих позиций. Это были Служба государственной безопасности и министерство иностранных дел. Такие кадры очень много трудятся: обрабатывают корреспонденцию, отвечают на входящие письма и, следовательно, больше информированы о повседневной деятельности ведомства.

«СТЕКЛЯННЫЕ СТЕНЫ»

С первых же дней пребывания на посту министра я столкнулся с препятствиями – преодолеть их, несмотря на многочисленные попытки, удавалось не всегда. Например, на «стеклянную стену» я наткнулся, когда пытался изменить одно из положений в Законе «Об оккупированных территориях». Разработанный нами законопроект подразумевал, что те иностранные граждане, которые впервые пересекали государственную границу Грузии со стороны Абхазии (через реку Псоу) и Южной Осетии (через Рокский тоннель), не будут подвергаться уголовному преследованию. Мотив такого подхода состоял в том, что подавляющее большинство этих людей не знало грузинских законов – соответственно, не знали они и того, что их нарушают. Обычно это были простые, в чем-то наивные люди со своими государственными паспортами на руках. Они пересекали территорию Абхазии или Южной Осетии, и когда подходили к пропускному посту грузинской полиции на реке Ингури, открыто и искренне заявляли, что перешли границу со стороны реки Псоу. В результате против них возбуждались уголовные дела, которые, на мой взгляд, не соответствовали их действиям, потому что нарушители государственной границы ведут себя иначе. Моя задача заключалась в том, чтобы каким-то образом перевести эту проблему из криминальной плоскости в плоскость административной ответственности. Решить

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

вопрос внутри – в «Грузинской мечте», в парламенте – не удалось. Вроде бы все выступали за то, чтобы была изменена конкретно эта статья, но, когда доходило до дела, обсуждение вопроса регулярно откладывалось.

Законопроект был рассмотрен в первом чтении, а затем остановился. Представители оппозиции из «Единого национального движения» говорили мне, что хотя они не поддерживают изменения, но то, что процесс на втором чтении застопорился, не их вина, а результат разногласий внутри «Грузинской мечты».

В парламенте того созыва «Грузинская мечта» имела достаточное число голосов, так что могла не то-что внести в законы изменения такого типа, а даже свободно изменить Конституцию, однако внутри самой коалиции было сопротивление, хотя открыто заявить о нем никому не хватало смелости.

Все как будто были согласны с поправками, но тема в итоге была заблокирована. Это наглядный пример того, как инициативам не давали хода, – они тормозились таким образом, что никто не видел, от кого идет сопротивление и какие силы считают, что вопрос нельзя обсуждать. Тогда я наивно полагал, что эти поправки – самое легкое и безобидное изменение в данном законе. За ними должны были последовать другие, более серьезные и стратегически принципиальные изменения. Как выяснилось, я глубоко заблуждался. Мне не удалось добиться успеха в этом, казалось бы, простом деле. Тем не менее, надо признать, что проблема, пусть и незаметно, все же сдвинулась с мертвой точки. Несмотря на то, что поправку не приняли, с тех пор почти никто не был арестован за

нарушение Закона «Об оккупированных территориях» – нарушителей лишь штрафовали. Хотя нарушение по сей день считается уголовным преступлением, нарушители больше не приговариваются к тюремному заключению. Думаю, что и такой результат можно считать успешным.

ПРИНЦИП РАБОТЫ МИНИСТРОВ

Министры правительства коалиции «Грузинская мечта» были, как правило, больше технократами, чем политиками. Большинство не интересовалось темами других ведомств, не участвовало в обсуждениях и ограничивалось строго интересом к работе только своего собственного министерства. Такое отношение, конечно, не способствовало политическим дискуссиям на заседаниях правительства или других встречах, на которых обычно обсуждаются риски и вызовы. Исходя из этого, работа по принятию решений велась в нижних звеньях ведомств – министры легко соглашались с уже подготовленными для них мнениями.

Министры-технократы видели, как сложно в грузинском обществе шло обсуждение тем, касающихся конфликтов, и какими скандалами оно порой сопровождалось. Каждый старался не быть вовлеченным в эту полемику – им не нравился даже сам факт существования дискуссий на эти темы. Мы не раз получали из канцелярии правительства замечания о том, что, к примеру, я, как государственный министр, делал заявления, которые вызывали в обществе тревогу. Когда я накопил опыт и увидел, что члены правительства избегают дискуссий о трансформации и разрешении конфликтов, то перевел отношения в более формальное русло.

Система управления в Грузии, как правило, всегда была персонифицированной – госслужащие лично свя-

зывались друг с другом, и все вопросы решали на личном уровне. По сути, не оставалось места для институциональных, формальных взаимоотношений. Постепенно я понял, что на личных и телефонных разговорах далеко не уедешь, поэтому перешел к институциональным отношениям. Я отправлял письма премьер-министру и другим службам. По ответам я понимал, готовы ли они поддержать меня по тому или иному вопросу или же, наоборот, не собираются поддерживать мои идеи. Благодаря такого рода переписке появилась ясная картина – существует некая покрытая туманом сила, и она не заинтересована в том, чтобы я выносил за стены правительства свои взгляды и публично говорил о них. Впрочем, такая моя активность имела результат – письменные аргументированные ответы о несогласии с моей политикой. Само по себе это было значимо – стало ясно, что я тешил себя иллюзиями, когда думал, что смогу сделать что-то важное, соглашаясь на должность министра.

Разумеется, когда человек принимает предложение работать на высоком политическом посту, он должен иметь и желание, и настроение, и навыки для преодоления преград, которые создает система. А у каждой системы, естественно, есть свой защитный механизм – она изо всех сил избегает рисков. Я это понимаю и в какой-то мере, возможно, даже приветствую, но нужно грамотными и обоснованными аргументами убеждать систему, что добиться успеха в тех или иных сферах без определенных шагов и реформ невозможно.

Поначалу моя политика была соткана из компромиссов. Чтобы добиться на первых порах минимального ре-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

зультата, я старался со всеми найти общий язык. Я был готов уступать и проявлять гибкость, чтобы оппоненты видели, что их интересы учитываются. Моей задачей было не входить в конфронтацию ни с одной службой. Если что-то не получалось, и я не мог продвинуться вперед, то, по крайней мере, я оставлял шанс вернуться к теме в будущем и сделать шаг уже из другой позиции. А если бы мои действия вызвали противостояние, то вопрос можно было бы считать закрытым. Итак, сталкиваясь с сопротивлением, я приостанавливался и ждал, как будет развиваться ситуация дальше. Главное было не прекращать постоянного сотрудничества с ведомствами, вовлеченными в процесс трансформации и урегулирования конфликтов. Но иногда, когда ситуация становилась безвыходной, приходилось обращаться к премьер-министрам – они действительно пытались понять мои позиции и поддержать мою политику.

К сожалению, оппоненты мои компромиссы использовали коварно, они считали человека, идущего на компромиссы, слабой фигурой. Это крайне вредная черта грузинской политики – и она характерна не только для «Грузинской мечты». Когда одна из сторон идет на компромисс, другая расценивает это как проявление слабости. Оппонент принимает результат уступки и ждет следующей, сам же никогда не делает ответного шага. Поэтому Грузия во многих сферах терпит неудачи – в том числе в деле разрешения конфликтов. Грузинская политика не готова замечать, когда кто-то делает шаг навстречу, при этом сама, в свою очередь, тоже не способна шагнуть навстречу, сделав приемлемый и понятный для оппонента

ход. Я почувствовал это, когда пошел на уступки некоторым министерствам и службам, – они приняли это за свой успех и ждали от меня следующего компромисса. В результате через некоторое время мне приходилось становиться бескомпромиссным, а это, надо сказать, не самая лучшая черта для политика, так как уступки имеют гораздо больше шансов на успех, чем бескомпромиссность.

Больше всего в различных государственных ведомствах вызывали раздражение моя принципиальность и настойчивость. Несмотря на то, что добиться результата по некоторым вопросам не удавалось, я продолжал разными способами продвигать нужную тему – на уровне премьер-министра, президента или международных организаций. Мое упорство, безусловно, было одним из раздражающих факторов для оппонентов. Крупные министерства и служба безопасности привыкли к тому, что их мнение всегда беспрекословно учитывается, сопротивление с моей стороны было для них неприемлемо и невероятно. В моем случае это относилось к таким большим структурам, как МИД и Служба безопасности. Они оказывались перед фактом, когда последнее слово оставалось не за ними. Для меня их мнение не было убедительным, компетентным и квалифицированным, мне удавалось поколебать их позицию понятными и весомыми аргументами. Находиться в подобной неловкой ситуации было не совсем приятно – это их раздражало. Если я считал, что моя позиция верная и опиралась на твердые аргументы и здравый смысл, то отказаться от нее я мог только в том случае, если бы видел встречные, убедительные

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

тельные доказательства. Но обычно аргументы напоминали больше тосты, чем взвешенные доводы. Оппоненты часто жонглировали таким термином, как «государственные интересы». Когда я спрашивал, что именно они вкладывают в слова «государственные интересы», они недоумевали, не зная, что ответить. На их удивленных лицах читалось: «Что, сам не знаешь, что такое государственные интересы?».

Последним событием, удивившим оппонентов, был момент, когда я достиг своей цели и освободил 14 грузинских заключенных из Цхинвали и Сухуми в обмен на трех осетинских заключенных, отбывающих наказание в Тбилиси. Их шокировало, что мое упорство дало результаты, они были уверены, что освободить заключенных с большими сроками из Сухуми и Цхинвали не получится, поэтому пребывали в спокойствии. Ситуация напоминает грузинский фильм «Чудаки», в котором никто не верит, что главные герои смогут полететь. Если бы мои противники знали, что я все равно добьюсь обмена и «полечу», они более интенсивно попытались бы мне помешать. После этого удачного обмена они удесятирили действия против меня, потому что поняли: я не удовлетворюсь полученным результатом – наоборот, успешное завершение одного дела усилит мою дальнейшую активность. Если я добился успеха в одном случае, то обязательно продолжу свое дело. Хотя премьер-министры меня поддерживали, но по общепринятым правилам, министры должны сами находить общий язык друг с другом. Что касается политической оппозиции, то прямых проблем у меня с ней не было, наоборот, ее критика и нападки меня только уси-

ливала. Проблема заключалась в том, что внутри нашей команды не то что не было согласия касательно единой позиции, но даже не было обсуждения формулировки этой позиции.

ПРЕВРАТНО ПОНЯТЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНТЕРЕСЫ

На степень и качество вовлечения служб безопасности в систему управления Грузии я смотрю хоть критически, но не как диссидент. Большая часть общественности знает меня как представителя неправительственного сектора, однако в течение жизни я периодически в той или иной форме был во власти и накопил опыт работы со службами безопасности. Как только Грузия стала независимой, на территории Абхазии начались боевые действия. Уже тогда я был на государственной службе – работал в Комитете по правам человека. Позже стал одним из членов Комиссии по обмену военнопленными, на деле же я практически возглавлял эту Комиссию.

Во время военных действий я занимался вопросами прав человека и жертв войны – избежать контактов со службами безопасности было невозможно. Советский Союз только что развалился, так что без спецслужб я не смог бы эвакуировать сотни людей из Сухуми и Гудаута, вывести пленных или обменять их. Тогда я впервые изменил свое отношение к КГБ – Комитету государственной безопасности СССР. Работая на государственной службе, я встречал таких сотрудников этой структуры, которые стали служить Грузии. Душой и сердцем болели за Грузию. Я видел, как они работали в Абхазии. Многие из них были офицерами высокого ранга и крупными фигурами.

Сейчас большинство из них на пенсии. Могу назвать только одного из этих людей. Это Автандил Иоселиани, к сожалению, его уже нет в живых. Он был главой Службы безопасности Абхазии, у меня сложились с ним близкие отношения. Сотрудничая с этими людьми, я приобрел уникальный опыт – увидел, какой должна быть служба госбезопасности и как она должна работать в интересах государства. Вскоре в моем взаимодействии с этой структурой наступила пауза.

Спустя годы Михаил Саакашвили, будучи министром юстиции в правительстве Эдуарда Шеварднадзе, пригласил меня работать в пенитенциарной системе по исполнению наказаний – тогда она находилась в ведомстве министерства юстиции. Я был назначен заместителем начальника департамента. В то время в этой системе царил «образцовая» коррупция. Однако в Службе безопасности все еще работали и такие представители бывших советских «органов», которые не были замешаны в коррупции и продолжали служить интересам государства. В тот период я вновь увидел, что означает «профессионализм». Исходя из всего этого, у меня в целом нет диссидентского отношения к спецслужбам. Считаю, что в любом демократическом государстве должна быть профессиональная, компетентная и квалифицированная служба безопасности.

В третий раз со Службой безопасности я пересекся, когда работал государственным министром. И вот тогда я увидел людей совершенно другой категории. Это были грузинские патриоты с выраженными характеристиками – для них были неприемлемы Советский Союз и Россия,

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

но их компетенция и квалификация сильно уступали компетенции и квалификации офицеров, с которыми я познакомился в грузинских тюрьмах и в Абхазии. Отличить некомпетентного сотрудника от компетентного очень легко. Некомпетентные думают, что на них «стоит» государство, и они управляют политикой.

Когда нас пригласили в правительство, я подумал, что в стране настало время демократии, и начал действовать так, как должен действовать член правительства демократического государства. Я был членом Республиканской партии, разделяющей ценности либералов-центристов, и имел представление о том, каким должно быть демократическое государство. Следовательно, я смотрел на СГБ, как на инструмент, который поможет мне в аналитике или поиске информации, касающейся рисков и угроз. На одной из первых же встреч мне сказали следующее: «Нам стало известно, что вы ведете переговоры с осетинской стороной об освобождении заключенных. Это наша функция». Так они попытались указать мне мое место. «Почему ведение таких переговоров – ваша функция?», – возразил я, заявив, что, наоборот, это как раз моя работа. Права человека – моя сфера, у меня есть опыт обмена пленными, осетинская сторона хорошо меня знает – я могу и умею это делать.

В общем, с первых же дней начались своего рода попытки указать мне место. По представлениям сотрудников этой структуры, министр должен быть их агентом: я должен был сообщать им, с кем встречаюсь, о чем говорю на таких встречах и так далее. Я же принципиально делал вид, что не замечаю их указаний и, естественно, никакого отчета им не сдавал.

В тот период активизировалась исламская община – актуальной проблемой стало строительство мечетей (например, жители села Самтацкаро просили открыть мечеть). В эту тему я, как министр, вовлекся совершенно искренне, так как полагал, что вопрос касался именно меня. Я сознательно ввел слова «гражданское равенство» в название нашего ведомства. К сожалению, в Грузии это равенство пока не достигнуто. В связи с исламом были и другие проблемы. Я искренне хотел, чтобы в период правления коалиции «Грузинская мечта» началось строительство Батумской мечети. У меня была еще одна идея – открыть в Тбилиси высшее исламское духовное училище, чтобы молодые мусульмане не уезжали учиться за границу, а получали образование в Грузии. Но на многие подобные вопросы, решать которые и нести ответственность за которых должна была исключительно политическая власть, в конечном итоге службы безопасности накладывали «вето». Указания, что мне не следует заниматься данной темой, я получал от них и во время работы по религиозным делам. Вставал вопрос – если эта тема не касается аппарата государственного министра, то какая госструктура отвечает за нее? Оказалось, что спецслужбы монополизировали все направления, касающиеся моего ведомства: конфликты, проблемы этнических и религиозных меньшинств. Полагаю, такая всеобъемлющая функция системы безопасности имеет несколько основных объяснений.

1. Сотрудники этих структур уверены, что политики приходят и уходят, а они вечны. Во время правле-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

ния «Союза граждан» спецслужбы развалились, оставшиеся на низких зарплатах офицеры занялись бизнесом. В годы правления «Единого национального движения» уволили почти всех бывших «советских», то есть безусловно считавшихся «пророссийскими» сотрудниками. С этого периода спецслужбы встали на службу партийных интересов и, подобно тому, как государственный флаг отождествляется с государством, стали отождествляться с партией. Сегодня от них требуются уже совсем другие компетенция и квалификация, а может, и вовсе ничего не требуется. Не знаю, где сейчас готовят кадры для Службы безопасности. Есть Академия (Учебный центр Службы государственной безопасности Грузии), где студентов, если говорить о конфликтах, по образцу «Мифов и легенд Древней Греции» обучают «мифам и легендам Абхазии и Самачабло». Тоска одолевает, когда говоришь с молодым офицером Службы безопасности об Абхазии, Южной Осетии, этнических или религиозных меньшинствах;

2. Каким бы парадоксальным это ни казалось, но такая порочная форма правления не является заслугой спецслужб. Проблема – в политиках, которые удобно устроились, греясь под лучами солнца Службы безопасности. Такие политики считают, что спецслужбы – некое мистическое и магическое явление, «священная корова», к которой нельзя прикасаться. Для такого политика даже простое посланное спецслужбами мнение

или высказанная мысль (не говоря уже о конкретном указании), приобретают сакральный характер. Выполнить сказанное ими формально не обязательно, но по умолчанию – обязательно;

3. Третья большая проблема спецслужб, с которой я столкнулся – низкая компетентность сотрудников. Разумеется, я далек от мысли, что знаю все, но когда они приходят ко мне учить разбираться в конфликтах, то им надо знать хотя бы больше меня. Например, когда они говорят, что не надо использовать термин «Южная Осетия», а надо использовать только термин «Цхинвальский регион», то обязаны знать хотя бы то, что практически во всех международных документах, которые подписывала Грузия, указано именно «Южная Осетия» – в том числе, в Плане из шести пунктов о прекращении огня от 12 августа 2008 года⁵, в документе, подписанном Зурабом Жвания и Эдуардом Кокойты в 2004 году⁶, а также во многих других документах. Таких фактов я могу привести бесконечное множество. Когда сотрудники Службы безопасности учат меня уму-разуму, то они должны быть более компетентны, чем я. В таком случае, возможно, я вступлю с ними в дискуссию и проникнусь к ним большим уважением и уважением. Почему-то они воспринимают критику как враждебность, что совершенно недопусти-

⁵ <https://civil.ge/ka/archives/144430>

⁶ https://www.mid.ru/foreign_policy/rso/osce/-/asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/456342

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

мо, когда делаешь общее дело. Именно поэтому считаю, что они должны участвовать в дискуссиях и дебатах с гражданским обществом. Спецслужбы должны служить демократическим институтам, а не какой-либо политической силе. Я искренне выступаю за сотрудничество с ними и хочу, чтобы система безопасности была сильной, так как у Грузии много вызовов – в первую очередь, исходящих от России. Некомпетентность этой структуры замедлит развитие и отбросит страну назад. Непрозрачность спецслужб, их закрытость и нетерпимость к тем, кто желает добра, на мой взгляд, проблема не только самой этой структуры, но и государства. До тех пор, пока наши службы безопасности будут носителями эксклюзивной роли, и более того – ее проводниками, говорить о демократии в Грузии нет смысла. Безопасность должна быть на службе у политики, инструментом политики, а не наоборот. Наша проблема не в том, что процессом управляет Служба безопасности, а в том, что у нас нет политиков с соответствующей компетенцией, поэтому вместо них работают спецслужбы.

Так как сегодня в стране нет ведущих политических фигур, то некому определять повестку дня – и ее определяют службы безопасности. Когда я покинул должность министра, в спецслужбах говорили, что «заполняют оставленные мной ямы». То есть до моего прихода они «колесили по автобанам», а я оставил ямы, и теперь они, оказывается, трясутся по этим ямам...

ПРЕССА И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Когда меня назначили министром, я надеялся найти в общении со средствами массовой информации и гражданским обществом больше сотрудничества и единомыслия. К сожалению, ведущая и влиятельная часть масс-медиа занималась тем, что искала в моей работе скандальные высказывания, ну и, как правило, находила их. Поднимая шумиху вокруг этих заявлений, СМИ дискредитировали важнейшие темы, придавая их рассмотрению популистский характер. От меня ожидали критики в адрес абхазского и осетинского обществ, выискивали мои пророссийские или, наоборот, антироссийские заявления, но не видели сути моих рассуждений, не видели того, в какой форме мы собирались решать конфликты, какие существуют риски и опасности и почему нас должны интересовать интересы абхазского и осетинского обществ. Большинство журналистов мало интересовало то, о чем я говорил, – они обращали внимание на то, что я не сказал. Отношение масс-медиа заметили в коалиции «Грузинская мечта». Информационные кампании против меня, развернутые в прессе, повлияли на команду «Грузинской мечты», тем более что значительная часть СМИ находилась в руках оппозиции. Именно эти оппозиционные СМИ определяли повестку дня, и правящая власть ее учитывала. К сожалению, для членов коалиции большее

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

значение имело то, что писала пресса, чем то, что мы могли бы сделать, несмотря на критику.

Неясна и позиция неправительственных организаций. Они были больше получателями информации, чем партнерами. Их интересовало только то, что мы делали, но сами они не были готовы к сотрудничеству. НПО-сектор скорее ждал от нас поддержки в реализации своих проектов, чем предлагал идеи, которые мы могли бы вместе осуществить. Постоянная, хорошо оркестрованная критика со стороны оппозиции пугала и представителей гражданского сектора. Оппозиция довольно эффективно работала, чтобы ослабить поддержку моих идей правительством. В результате неправительственный сектор вместо того, чтобы проявлять принципиальность, прислушивался к настроениям, которые транслировали СМИ, успешно управляемые оппозицией. Например, это касалось темы о том, как могло бы помочь разрешить конфликты федеративное устройство грузинского государства. Еще один пример. Однажды премьер-министр Ираклий Гарибашвили упомянул фразу «самоопределение народов»⁷, – пресса его слова восприняла негативно. Даже некоторые министры из команды коалиции подвергли Гарибашвили довольно серьезной критике из-за того, что он использовал этот термин. Такая реакция казалась мне неправильной, и я включился в спор, но опять сработал комплекс и авторитет крупных министерств, несмотря на то что их аргументы были слабы и необоснованны. Думаю, что пресса и гражданское общество могли

⁷ <https://grass.org.ge/ka/inmedia/sergi-kapanadze-ropesats-thvith-gamorkvevaze-vlaparakobth-stsori-gzidan-khdeba-gadakhveva>

бы ухватиться за эту тему и сделать ее предметом широкой дискуссии.

СМИ и неправительственные организации также не поддержали тему переоценки прошлого и событий 1990-х годов. От гражданского сектора я ждал и искал больше всего поддержки, однако они выбрали роль наблюдателей и обладателей истины, как будто истина хранилась только у них, а я должен был этой истине соответствовать. Я приветствую критику и считаю, что власти надо не хвалить, а критиковать. Но кроме критики, я ждал и сотрудничества – например, в сфере законодательства. Когда, работая над поправкой к Закону «Об оккупированных территориях», мы столкнулись с сопротивлением в парламенте, гражданский сектор бездействовал и молчал. Неправительственные организации никогда не предлагали сотрудничество, более того, они считали меня подотчетным лицом, но не партнером. Лишь изредка они ограничивались рекомендациями и заявлениями общего характера, которые, по правде говоря, не очень-то были для нас актуальны. В то же время я был готов помочь им реализовать различные проекты, но они редко предлагали инициативы или генерировали идеи. Они были заинтересованы только осуществлением своих небольших проектов, которые по масштабу не укладывались в интересы нашего ведомства. За редким исключением, их интересовали рекомендации от нашего аппарата, которые надо было предоставить донорам, чтобы получить финансирование. Встречи с представителями гражданского сектора носили нерегулярный, спонтанный характер и напоминали скорее брифинги: я рассказывал им о своей

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

деятельности и отвечал на их вопросы. На этом встречи заканчивались.

Наиболее продуктивно шла работа с международными организациями, которые много лет знали меня. Проблемы, стоящие перед нашим ведомством, они понимали лучше, чем правительство, поэтому международные организации, а также дипломаты имели более ясное представление о том, что я хотел сделать и с какими препятствиями приходилось сталкиваться. Такое понимание было обусловлено тем, что эти люди имели большой опыт работы над конфликтами на Кавказе, в отличие от грузинских политиков. Последние порой попадают в политику разными, не всегда ясными путями, и, как правило, они не имеют ничего общего с недавним прошлым Грузии. До прихода в парламент они обычно занимались другими видами деятельности и не имели представления о конфликтах. Придя в политику, они боятся допустить серьезные ошибки и навредить собственным будущим перспективам. А международные эксперты большей частью давно работают над нашими конфликтами и хорошо понимают, что нужно для их разрешения. Поддержка международных организаций выражалась в постоянных консультациях и рекомендациях, которые я разделял и считал, что это именно то, что мне было нужно. Они постоянно делились собственным опытом. Грузинской политике присуща одна проблема: зарубежные партнеры боятся публично давать нам рекомендации, так как если эти рекомендации – опять-таки из-за нашей некомпетентности – не сработают, то мы начинаем винить в этом партнеров. Поэтому в течение многих лет они избегают

давать грузинским политикам советы, чтобы потом не попасть в неловкое положение. А так как у меня был многолетний опыт работы с международными организациями, то мне они не боялись давать рекомендации, потому что знали, если совет не сработает, я не буду упрекать их в этом. Так что их подход и советы были очень ценны. Они видели, что я готов прислушаться к их рекомендациям, даже если для их исполнения требовался мощный ресурс – внутривнутриполитический консенсус. Наряду с этим международные организации помогли мне поддерживать постоянные контакты с абхазской и осетинской сторонами. Конечно, у меня были и свои каналы связи, но поддержка международных организаций служила дополнительным подспорьем, и надо сказать, зачастую она была сильнее моих связей.

НАСТРОЕНИЕ АБХАЗСКОГО, ОСЕТИНСКОГО И ГРУЗИНСКОГО ОБЩЕСТВ

К сожалению, перечисленные препятствия и негативные факторы не позволили абхазскому и осетинскому обществам поверить в то, что политика грузинского государства меняется. Понадобилось довольно много времени, чтобы они сделали смелые встречные шаги. В 2012–2016 годах абхазская и осетинская стороны не часто пользовались уникальной возможностью продвинуть при помощи диалога мирный процесс так, чтобы в будущем его невозможно было изменить или развернуть в другом направлении. Они могли бы более активно сотрудничать с человеком, который считается с их интересами. Так или иначе, отношения с абхазским и осетинским обществами налаживались довольно непросто. Несмотря на наличие контактов, результатов не было.

Как только я занял пост министра, сразу попытался дать знать абхазскому и осетинскому обществам, что, используя свои ресурсы, могу продвигать наши взаимные интересы – грузино-абхазские и грузино-осетинские. Однако готовность сотрудничать с их стороны не была столь же сильной и явной, каким было мое желание вывести наши отношения на новый уровень.

Пока я был государственным министром, всего несколько абхазских и осетинских официальных лиц решились напрямую связаться со мной во время публичных

встреч за границей, хотя я был готов к более тесным и частым контактам – очень жаль, что они избегали отношений.

Отсутствие контактов вызывало дискомфорт, так как правительство и премьер-министры ожидали от меня каких-то результатов. Однако они понимали, что в отсутствии результатов больше ответственна грузинская сторона, которой не хватало гибкости и компетентности. Если бы мы были более сплоченной командой с четко выраженной позицией, абхазская и осетинская стороны проявляли бы больше доверия и желания контактировать с нами. Но когда Сухуми и Цхинвали видели, что делать шаги из команды готов только я, то понимали, что поддерживать меня им могло быть не очень выгодно. Так что мне понятно, почему им не было смысла устанавливать прочные контакты только со мной. Они видели, что мне непросто проводить свои позиции внутри команды. Моим абхазским и осетинским партнерам я был больше хорошим знакомым, чем министром. Поэтому я не чувствовал недоверия с их стороны из-за того, что работал министром. К слову говоря, я опасался, что после моего назначения на новую должность они начнут отчуждаться от меня, подумав, что я поддерживаю нарратив ЕНД. Однако, когда они увидели, что я не то что не собираюсь менять свою позицию, а наоборот, хочу проталкивать свои принципы и ценности, то сохранили доверие ко мне. Но при этом они также поняли, что такие позиции занимаю я один, а в одиночку реализовать их невозможно. Поэтому наши отношения не перешли в институциональную плоскость и остались скорее на личном уровне – искрен-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

ними, честными, человечными. В этом плане пост министра не повлиял на меня. Я не давал почувствовать моим абхазским и осетинским партнерам, что, сидя в кресле министра, буду говорить с ними по-другому. Напротив, я всегда утверждал, что согласился на должность только лишь потому, чтобы проводить политику, основанную на моих ценностях.

Работа министром помогла мне еще больше укрепиться в своих позициях, взглядах и ценностях. Отправной точкой было то, что у мирного процесса и двусторонних отношений нет альтернативы, – в процессе формирования и осуществления интересов грузинского государства необходимо изучать и учитывать интересы абхазского и осетинского обществ. Я убедился, что трансформация и окончательное разрешение конфликтов однозначно и вне всяких сомнений находятся только в руках грузинской, абхазской и осетинской обществ. Международное сообщество может помочь нам в нашей политике, но не может вместо нас проводить ее. Если нам удастся найти общий язык и вместе нащупать выход из кризиса, то Россия вряд ли сможет помешать, хотя, вероятно, и постарается. Поэтому в целом я благодарен за то, что оказался на этой должности, поскольку еще больше убедился в правильности своих ценностей и необходимости следовать им.

Есть еще одна важная деталь, которую я заметил во время работы министром. Грузинское общество не готово к смелым шагам. Оно не осознает свою ответственность и не понимает, что урегулирование конфликтов зависит от его проактивности, а не от того, когда Россия

прекратит оккупацию и агрессию. Мы всегда ищем истоки и причины проблем вовне. Одна из самых распространенных позиций – «деокупация», что, конечно, важно, но не первостепенно. «Деокупация», то есть «прекращение оккупации Россией», разумеется, сама по себе имеет значение, но не решающее. Проблема в том, что грузинское общество не думает о своей ответственности – внутри общества, в его недрах не обсуждается то, что Грузии следует делать в этом направлении. Зато в обществе есть ожидание того, когда изменятся абхазы и осетины. Достаточно в Абхазии или Южной Осетии произойти каким-то социальным переменам или поменаться правительствам, как в грузинском обществе возникают иллюзия и ожидание, может, сейчас они повернутся к нам. Как будто у нас самих все в порядке, мы твердо стоим на правильном пути, и только они заблуждаются – и вот теперь, быть может, они отнесутся к нам по-другому.

Мы не понимаем, что нам тоже надо меняться. Находясь в правительстве, я убедился, что одна из проблем – безответственность. Мы говорим больше о мире, чем о процессе, но без процесса нет мира. Мы ведем долгие разговоры о мире, но как этого мира достичь, грузинское общество не обсуждает. В равной степени это относится и к абхазскому, и к осетинскому обществам. К пересмотру позиций не готовы и они. Но политика примирения нужна Тбилиси, поэтому инициатива, конечно же, должна исходить от нас.

Считаю, что я не потерял время, согласившись на пост министра. Это была важная веха в моей жизни – я еще больше уверился в правильности своих позиций.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Если бы я планировал уйти из сферы урегулирования конфликтов, то счел бы эти четыре года упущенным временем. Но я остаюсь в теме и продолжаю работать. Я, пожалуй, министр-исключение – никто из министров после ухода с должности не оставался в сфере разрешения конфликтов. Так что этот четырехлетний опыт много дал для моей будущей деятельности. Я понял, что должен на этой должности делать человек, чтобы добиться успеха. Нужно больше терпения и принципиальности, чтобы преодолеть консервативный настрой, имеющийся во власти, в политической элите. Но сделать это можно только в том случае, если иметь серьезную команду единомышленников и поддержку со стороны политического управления – премьер-министра или ведущей политической партии. К сожалению, без этих условий провести коренные реформы в деле разрешения конфликтов невозможно.

ПОДГОТОВКА «ВИДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО МИНИСТРА»

К июлю 2014 года я при помощи друзей завершил работу над «Видением государственного министра» – документ касался того, как должна идти нормализация грузино-абхазских и грузино-осетинских отношений. Моей целью было доказать правительству Грузии, что налаживание двусторонних отношений – один из основных выходов, который сдвинет с мертвой точки вопрос трансформации и последующего разрешения конфликтов на территории Грузии. Этим документом я пытался подготовить основу для изменения «Государственной стратегии в отношении оккупированных территорий», которая была разработана еще «Единым национальным движением» (она была утверждена 27 января 2010 года). Досадно, что грузинское государство в деле разрешения конфликтов до сих пор руководствуется этой стратегией. В 2014 году мне не удалось изменить стратегию, принятую четырьмя годами ранее. Я же, тем временем, хотел отменить старую и создать новую, живую концепцию, но, увы, мое видение так и осталось моим видением. Расписанное мной «Видение государственного министра» не смогло стать документом правительства – и это тоже один из примеров того, насколько противоречивой была политика внутри коалиции. Рассмотренные в том видении темы и сформулированные позиции станут основным содержа-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

нием этой книги: я хочу показать читателю, в каком направлении должна была двигаться Грузия тогда, в 2014 году, а также то, что эти вопросы актуальны и сегодня.

Считаю, что в будущем конфликты в Грузии должны решаться именно в этом направлении. Я глубоко убежден, что общество должно постоянно обсуждать вопросы о том, в какой форме и какими средствами следует трансформировать и урегулировать конфликты в Грузии. Следующие главы книги в основном следуют тому видению, которое должно было стать основой стратегического документа правительства.

ВСТУПЛЕНИЕ В «ВИДЕНИЕ»

С начала вооруженного конфликта на территории Грузии прошло 28 лет – этого времени больше чем достаточно, чтобы грузинское общество и политическая элита поняли и оценили, что произошло, почему произошло, к чему мы пришли, следует ли нам переоценить достижения, пересмотреть политику и вообще приемлем ли полученный результат и не пришла ли пора что-то менять. Ни одна из сторон, вовлеченных в конфликты (а не в конфликт) на территории Грузии, не достигла своих целей.

Цель России была ясна – вернуть Грузию на свою орбиту. Но произошло обратное – действия России и ее позиционирование себя как стороны конфликта, оккупация и признание независимости Абхазии и Южной Осетии еще больше отдалили Грузию от российской орбиты, а стремление Тбилиси к евроатлантическим и европейским институтам приобрело более четкий характер. Грузия и смотреть не хочет в сторону России – речь не идет ни о восстановлении дипломатических отношений, ни о каком-либо возвращении в региональные союзы, в которых Россия является ведущим государством. Иначе говоря, Москва не смогла достичь своей цели и получить полноценный контроль над Южным Кавказом. Не стоит забывать, что Грузия доминирует в регионе: здесь проходят все энергетические проекты Каспийского региона, тут расположены порты восточного побережья Черного

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

моря, железная дорога Баку – Тбилиси – Карс, которая в декабре 2020 года впервые была запущена в двустороннем режиме. Это означает, что груз из Турции в Китай пройдет через территорию Грузии. Проще говоря, Грузия – это ворота на Кавказ, и Россия не имеет контроля над ними.

Не достигли своих целей также абхазское и осетинское общества – международное сообщество не признало их независимость. И главное, после аннексии Крыма в 2014 году они увидели, что в перспективе могут стать объектом очередной аннексии России, если не начнут думать о том, как выйти из положения.

В свою очередь, не достигла целей и Грузия – за четверть столетия территориальная целостность не была восстановлена. Наряду с этой еще одной не менее важной, на мой взгляд, целью должны были стать переосмысление и переоценка того, в каком государстве мы собираемся жить вместе с абхазским и осетинским народами. Это очень важно, потому что территориальная целостность по сути закреплена в Конституции, а международное право однозначно защищает суверенитет Грузии, но о том, в какой форме в будущем мы будем сосуществовать, решать грузинскому обществу и грузинскому государству вместе с абхазским и осетинским народами.

Вот с такими условиями, когда ни одна из сторон не достигла цели, мы подошли к сегодняшнему дню. За это время Российская империя пережила крах Советского Союза, а с 2007 года – неоимперскую модернизацию. Грузинское государство не могло ни справиться с разрушительной силой агонии умирающей советской империи,

ни избежать турбулентности возрождения неоимперской России. В первом случае у нас происходило вооруженное противостояние на территориях Абхазии и Южной Осетии, во втором – российско-грузинская война августа 2008 года, малый парад признаний независимости и принципиально иная реальность. Эта новая реальность вкуче с недостигнутыми целями стала фактором, с которым следует считаться не только Грузии, но и другим сторонам конфликта. Надо сказать, что правительство «Грузинской мечты», в целом критикуя политику ЕНД по разрешению конфликтов, практически следует нарративу ЕНД – и это одна из главных проблем.

На чем основана нынешняя политика Грузии, которая по сути является продолжением хорошо забытой старой политики? Многие, возможно, не знают, что правительство Грузии до сих пор действует на основании стратегического документа «Государственная стратегия по отношению к оккупированным территориям – взаимодействие через сотрудничество»⁸, принятого правительством ЕНД 27 января 2010 года. С первого дня моего назначения госминистром я старался модернизировать или изменить этот документ в соответствии с предвыборной программой коалиции «Грузинская мечта» и планом действий правительства. Но, увы, моя попытка не увенчалась успехом. Государственная стратегия в отношении оккупированных территорий предполагала, что конфликты, существующие на территории Грузии, должны быть разрешены только мирным путем – на фоне милитаристской

⁸ <http://www.civil.ge/files/files/SMR-Strategy-ge.pdf>

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

пропаганды, существовавшей до августа 2008 года, это, несомненно, было большим шагом вперед. Стратегия исключала военное решение конфликта и ставила целью примирение и восстановление доверия между людьми, «отделенными разделительными линиями». Надо отметить, что к разработке стратегии были привлечены представители гражданского общества и эксперты – их взгляды были учтены в процессе работы. С самого же начала в документе были разграничены вопросы безопасности и политического статуса. Безопасность должна была обеспечиваться главным образом при поддержке международных наблюдательных институтов, а политический статус Южной Осетии и Абхазии должен был определяться параллельно с возвращением перемещенных лиц и беженцев и выводом российских войск из Грузии.

План действий стратегии определял шесть основных направлений: 1. Экономика, торговля и бизнес. 2. Транспорт и коммуникация. 3. Публичная дипломатия и вопросы, связанные с информацией. 4. Права человека и образование. 5. Здоровье, социальные проблемы и культура. 6. Привлечение международных организаций и юридические консультации. Мероприятия, определенные стратегией, должны были финансироваться за счет создания соответствующих отраслевых фондов – планировалось, что они поддержат направления, обозначенные в стратегии. Однако с самого начала было понятно, что документ получился слишком формальным, пропагандистским и, как следствие, нежизнеспособным.

Предложение занять пост государственного министра я принял с тем намерением, что получится – либо

сделать более жизнеспособной уже существующую стратегию, в создании которой я тоже принимал участие, – либо разработать на ее основе принципиально новое видение трансформации и разрешения конфликтов, которое было бы приемлемо как для правительства, так и для общества. К тому моменту я имел 20-летний опыт изучения конфликтов в Грузии и поиска путей их разрешения. Я глубоко убежден, что нерешенные конфликты и тогда, и сейчас препятствуют мирному сосуществованию, сотрудничеству и устойчивому развитию грузинского, абхазского и осетинского народов. Я считал – и сейчас считаю, что за прошедшие годы ошибки допустила каждая сторона конфликта, но если говорить о Грузии, то настоящие и будущие интересы страны страдают оттого, что мы не осознаем допущенных ошибок. Публичное обсуждение нерешенных конфликтов имеет принципиальное значение, но цель этой книги совершенно иная – сосредоточиться на будущем, которое просматривается с позиции сегодняшнего дня. Ее задача – определить существующие вызовы и предложить механизмы реагирования на них. Представленный текст – мое видение того, какими должны были быть государственная политика и подходы в сфере трансформации и разрешения конфликтов – как в 2012 году, так и сегодня. Считаю, что ведущим принципом на пути к урегулированию конфликтов должна быть концепция примирения. Неким доказательством моего подхода служит тот факт, что в январе 2014 года моими стараниями должность государственного министра по реинтеграции была переименована – теперь она называется «государственный министр по примирению и гражданскому

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

равноправия». На пути к институционализации этой концепции в качестве основы для примирения с абхазской и осетинской сторонами Грузия должна рассматривать демократизацию, а в качестве институциональной основы – европейскую интеграцию. По сути, это должно означать преобразование Грузии в государство либеральной демократии, верховенства закона, политического плюрализма и гражданского равенства, ориентированное на обеспечение свободы и безопасности своих граждан, их социально-экономическое и культурное развитие.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

Российско-грузинская война в августе 2008 года и ее последствия создали дополнительные трудности в разрешении конфликтов в Грузии: противостояние между Россией и Грузией политически и эмоционально затмило конфликты в Абхазии и Южной Осетии. Однако более высокий уровень российско-грузинского конфликта не означает, что грузино-абхазский и грузино-осетинский конфликты подождут, пока он урегулируется, словно бы после этого они разрешатся легко и быстро. У каждого из этих конфликтов – свои корни, генезис, динамика и особенности. Несмотря на то, что они тесно взаимосвязаны, решать их надо с учетом разных факторов, которые иногда совпадают друг с другом, а иногда разнятся.

Поиск средств урегулирования грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов должен идти тремя параллельными и взаимодополняющими путями:

1. прямой и регулярный диалог между грузинским, абхазским и осетинским обществами;
2. усиление европейской и евроатлантической интеграции Грузии;
3. управление отношениями между Грузией и Российской Федерацией.

Последний процесс имеет более драматичное изменение, чем первые два – он вписывается в повестку дня

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

отношений между Западом и Россией. Брюсселю и Вашингтону будет сложно поддерживать Грузию, если она не будет полноценно интегрирована в западную систему ценностей, которая подразумевает разрешение конфликтов путем диалога, трансформации, демократических институтов, регулярных переоценок и установления взаимного доверия. В этом процессе политика сохранения ситуации в неизменном виде лишена всякого смысла. Бесперспективно держать грузинское, абхазское и осетинское общества в плену стереотипов, легенд и иллюзий. Конфликт не может считаться решенным до тех пор, пока стороны не найдут политико-правовую формулу, в рамках которой они посчитают конфликт исчерпанным и которая будет иметь международную легитимность.

Международное сообщество примет такую формулу, согласованную сторонами, которая обеспечит устойчивую стабильность. Чтобы формула приобрела внутреннюю легитимность, ни одно из этих трех обществ не должно воспринимать ее как собственное поражение. Следовательно, в основе окончательной формулы должны лежать защита гражданских, политических, социальных и культурных прав всех этнических групп, признание различий и работать с ними по принципу субсидиарности, асимметричного регионализма и федерализма, а также исключение всякого рода дискриминации.

Тут же хотел бы разъяснить понятие «стороны», которое я использую. Грузинское общество должно открыто и смело обсуждать темы, которые долгие годы были табуированы. Одна из таких тем – следует ли разделять российско-грузинский, грузино-абхазский и грузино-осе-

тинский конфликты. Одна из экзистенциальных ошибок властей при «Едином национальном движении» заключалась в том, что они не увидели различий, следовательно, не смогли отделить друг от друга российско-грузинский, грузино-абхазский и грузино-осетинский конфликты. Разумеется, эти конфликты, можно сказать, генетически связаны, однако между ними есть различия – при этом не поверхностные, а довольно существенные. Мы должны стараться максимально дистанцировать эти три направления друг от друга. Для этого необходимо называть этнополитические силы в Сухуми и Цхинвали «сторонами». В разных ситуациях под этим термином можно подразумевать как стороны конфликта, так и стороны переговоров. Используя понятие «сторона», мы привлечем к процессу абхазов и осетин и таким образом дадим им возможность дистанцироваться от России. Возможно, на первых порах это отдаление будет не столь очевидным, однако следует вести в этом направлении каждодневную работу. Чем дольше мы не воспринимаем Абхазию и Южную Осетию в качестве сторон, тем дольше оставляем их в более тесном подчинении России. Итак, на пути институционализации концепции примирения нужно обратить понятие «стороны» в один из основных институтов, с которым в дальнейшем и следует налаживать политическое сотрудничество. Если регулярно использовать в риторике этот термин, то со временем его «тяжесть» будет слабеть.

КОНФЛИКТЫ В АБХАЗИИ И ЮЖНОЙ ОСЕТИИ

Я уже упоминал, что между этими двумя конфликтами имеются сходства, однако есть между ними и важные различия.

Сходства: оба конфликта развились внутри автономных единиц Советской Грузии (Абхазская автономная республика и Юго-Осетинская автономная область) и обострились в начале 1990-х годов. Оба, наряду с политическим, имеют и этнический аспект, который привел к изгнанию подавляющего большинства этнических грузин из Абхазии и Южной Осетии, а также этнических осетин, проживавших в остальной части Грузии. В развитии обоих конфликтов немаловажное значение имели действия Российской Федерации – как открытые, так и скрытые. В обоих случаях военные действия прекратились при участии России, военные подразделения которой расположились как миротворческие силы (в различной конфигурации) на разделительных линиях. После российско-грузинской войны августа 2008 года Россия (а затем несколько других государств) признали независимость обоих территорий, и Москва разместила на них военные базы. Бюджеты Абхазии и Южной Осетии из года в год большей частью пополняются Россией: по этим и другим параметрам Абхазия и Южная Осетия типологически попадают в ряд северокавказских субъектов Российской Федерации. В обоих есть территориальные части, где проживает пре-

имущественно этническое грузинское население. Много смешанных семей – грузино-осетинских и грузино-абхазских, что является результатом культурной близости этих народов. В целом, все население, оставшееся жить на этих территориях после конфликтов, не может полностью освоить территории и ресурсы, что отрицательно сказывается на благополучии местных жителей.

Различия: Абсолютное большинство нынешнего населения Южной Осетии – это этнические осетины. Кроме них, тут проживают около двух тысяч этнических грузин (в Ахалгори) и небольшое число представителей других национальностей. Этнический состав населения в Абхазии более разнороден: этнических абхазов немного больше, чем этнических армян и этнических грузин. Русская община по численности сильно отстает от остальных. Расположение Абхазии на берегу Черного моря создает возможности для контактов с внешним миром, а климатические условия позволяют развить туристический потенциал и субтропическое сельское хозяйство. В Абхазии отмечается относительно высокая доля городского населения и рабочей силы с высшим образованием. Следовательно, у нее есть экономический потенциал, однако сегодня экономика Абхазии сильно зависит от финансовой и технической помощи России.

Около 75% периметра Южной Осетии приходится на разделительную линию с остальной Грузией, с Россией же (с Республикой Северная Осетия) Южная Осетия связана только Рокским автодорожным тоннелем через Кавказский хребет. В экономическом отношении Южная Осетия полностью зависит от финансовой поддержки

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

России. Источников собственного дохода крайне мало – это слабо развитое сельское хозяйство, фрагментарная и непромышленная добыча ископаемых, обслуживание российской военной базы. Развитие других отраслей экономики связано с крупными инвестициями и потребностью в рабочей силе; экономическая деятельность не станет рентабельной, если Южная Осетия не восстановит коммуникации с остальной частью Грузии.

Фактор Северного Кавказа проявляется в Абхазии и Южной Осетии по-разному. Этнический состав населения Южной Осетии практически идентичен титульному этносу субъекта Российской Федерации Республики Северная Осетия – Алания. Несмотря на некоторую дистанцию между ними, в кризисных ситуациях они пользуются полной поддержкой друг друга. Вместе с тем миграция происходит преимущественно из Южной Осетии в Северную. В отличие от остальных этнических автономий Северного Кавказа, входящих в состав Российской Федерации, населенных преимущественно мусульманами, большинство осетин – православные христиане, что способствует отчужденности между осетинами и соседними северокавказские народами.

Абхазы же (большинство из которых относят себя к православным христианам, и лишь небольшая часть считает себя мусульманами) культурно и лингвистически родственны с другим северокавказским этносом – адыгами (черкесами). Более того, в общепринятом адыгском (черкесском) дискурсе Абхазия считается неотъемлемой частью их жизненного пространства. Кроме того, абхазы пользуются поддержкой мусульманской черкесской/аб-

хазской диаспоры, проживающей в Турции, которая имеет определенное политическое влияние в Турции и некоторых арабских странах. В Сухуми надеялись, что за счет репатриации этнических абхазов из Турции и Ближнего Востока этнический баланс в Абхазии будет смещен в сторону абхазов. Однако надежды не оправдались. Основная причина этого – культурные и религиозные различия, а также сложное социальное и политическое положение в Абхазии.

Политические реалии: если в Южной Осетии ареал деятельности гражданского общества и независимых СМИ весьма ограничен (они находятся под сильным давлением властей), то в Абхазии средства масс-медиа более развиты и независимы. В Южной Осетии советские и постсоветские политические лидеры подверглись маргинализации и фактически были изгнаны. В Абхазии, несмотря на этнократическую природу правления (что проявляется в доминировании этнических абхазов в политической и общественной жизни), присутствуют элементы политической конкуренции. Примечательно, что западные НПО могут работать в Абхазии, западным дипломатам разрешено время от времени посещать Сухуми, в случае с Цхинвали это практически исключено. Часть абхазского общества проявляет интерес к отношениям с Западом и к его цивилизационной модели, тогда как Южная Осетия более закрыта, а ее население полностью находится под влиянием России.

Национальные проекты абхазов и осетин фундаментально отличаются друг от друга. Национальный проект абхазов направлен на построение независимого абхаз-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

ского государства, в котором политика определяется интересами этнических абхазов. Полноценной реализации абхазского проекта, помимо позиций Грузии и международного сообщества, препятствуют и другие обстоятельства:

- а) геополитические интересы России в Черном море, выражающиеся в установлении полного контроля над Абхазией и исключающие ее реальный суверенитет;
- б) неоднородное отношение к абхазскому проекту других этнических групп Абхазии.

Внешнеполитическая ориентация основных этнических групп, проживающих в Абхазии, разнится. Для большинства этнических абхазов сверхзадачей является добиться международного признания независимости. Живущие в Абхазии грузины не видят своего будущего без Грузии, а проживающие в Абхазии этнические русские и армяне не представляют свою безопасность и благополучие без России. Таким образом, в результате нейтрализации Россией «грузинской угрозы» увеличивается вероятность внутреннего конфликта интересов, так как в отсутствии «внешней» угрозы снижается степень общественной консолидации. Зато растет значимость внутренних проблем (таких, как право покупки земли и в целом недвижимости негражданами Абхазии, (не)выдача абхазских паспортов грузинам, неблагоприятная среда для иностранного бизнеса, миграция и других). Продолжение этнократического правления в Абхазии создает почву для обострения межэтнических противоречий. Построение современного демократического государства находится

в непреодолимом противоречии с практикой этнократического государства.

Южноосетинский национальный проект, по сути, носит ирредентистский характер. Среди оставшегося малочисленного населения доминирует стремление слиться с Северной Осетией в составе Российской Федерации. Тот факт, что Южная Осетия не является политически и экономически самостоятельным административно-политическим образованием, общеизвестно – в том числе, в общем осетинском дискурсе. На фоне того, что для большей части осетин самоопределение реализовано в виде автономии в составе РФ, то провозглашение государственной независимости небольшой частью осетинского народа не имеет политической и правовой основы. Кремль по сей день удерживает руководство Южной Осетии от формализации ирредентистских устремлений. Однако после присоединения Крыма к России в Южной Осетии повысилась вероятность осуществления «крымского сценария».

Таким образом, рассматривая эти два конфликта – в Абхазии и в Южной Осетии, можно заметить явную асимметрию. Следовательно, попытка решить их, используя одинаковые инструменты и модели, не увенчается успехом. Общие стратегические принципы должны быть воплощены в индивидуальных подходах, которые будут учитывать специфику каждого конфликта в отдельности, при этом может оказаться, что процесс и форматы урегулирования будут отличаться.

УЗЕЛ МОСКВА – ТБИЛИСИ – СУХУМИ – ЦХИНВАЛИ

На всех этапах разжигания и развития конфликтов в Абхазии и Южной Осетии Россия руководствовалась своими интересами. Иллюзии о непредвзятом «посредничестве» Москвы окончательно рассеялись в августе 2008 года, когда действия России доказали, что она является стороной конфликта. Необходимо отметить, что в августе 2008 года боевых столкновений в направлении Абхазии не происходило. Российско-абхазская военная операция была проведена лишь в Кодорском ущелье – в отчете независимой Международной миссии по установлению фактов, связанных с конфликтами в Грузии («Комиссии Тальявини»), она была оценена как незаконная.

Вскоре за этим последовало признание независимости Абхазии (и Южной Осетии) Российской Федерацией, что создало прецедент отъема территории из состава соседнего государства без формального предложения (впоследствии, в случае с Крымом Россия выбрала путь прямой аннексии). Территории Абхазии и Южной Осетии – военные плацдармы России в Грузии (и на Южном Кавказе). На своих военных базах Москва разместила наступательные вооружения. Российский военный контингент, дислоцированный в Южной Осетии, может представлять собой непосредственную и молниеносную угрозу не только для международных транзитных марш-

рутов и трубопроводов, проходящих через Грузию, но и для столицы Грузии. Россия планомерно укрепляет свои военные позиции на Южном Кавказе, что в условиях неурегулированных конфликтов делает ситуацию особенно взрывоопасной. В формате Женевских консультаций РФ категорически отказывается брать на себя обязательство о неприменении силы против Грузии.

Фактор третьей стороны осложняет отношения Тбилиси-Сухуми и Тбилиси-Цхинвали. При этом если позиции Сухуми и Москвы по отношению к Грузии в значительной мере консолидированы, то по отношению к другим процессам, главным образом, внутриабхазским, полного совпадения между подходами Сухуми и Москвы нет – при этом существующие противоречия носят объективный и долгосрочный характер (в Южной Осетии данный фактор на сегодняшний день либо незначителен, либо не выявлен). К разочарованию абхазов, ориентированных на независимость, добавляется растущее раздражение Москвы – все это приводит к тому, что постепенно накапливается взаимное недоверие по отношению к истинным намерениям друг друга. Эти обстоятельства – одна из причин постоянной досрочной смены властей в Сухуми. Однако, несмотря на все это, сегодня нет оснований говорить, что разочарование Сухуми Москвой может трансформироваться в образ Грузии, как возможной альтернативы России. Российская армия дала абхазам и осетинам чувство безопасности, и хотя политические реалии изменились, оно еще по-прежнему доминирует. Сухуми и Цхинвали продолжают дистанцироваться от Тбилиси и практически не реагируют на инициативы, исходящие оттуда.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Однако, когда лояльность зависимых режимов обеспечивается в числе прочего субсидиями, степень лояльности определяется в некоторой степени размером этих субсидий.

РОССИЙСКО-ГРУЗИНСКИЙ КОНФЛИКТ

Этот конфликт для обеих сторон носит ценностный характер, однако с российской стороны к нему добавляется и геополитический компонент. Если Россия добьется своего и отдалит Грузию от евроатлантических устремлений, то она этим не удовлетворится и попытается подорвать основы демократизации в Грузии. Грузия, пережившая после обретения независимости сложный и полный лишений период посттоталитарной (постсоветской) трансформации, наконец, определила свое место во времени и пространстве – определила стратегический вектор развития и вступила в фазу модернизации и европеизации. В грузинском обществе «европейскость» постепенно вытесняет «советскость» – идет процесс осознания себя как части нового большого единого целого, принципиально отличающегося от старого. Значительная часть граждан Грузии понимает, что европеизация прежде всего отвечает интересам грузинского общества, а не является навязываемым кем-то проектом. Она составляет основу национального проекта Грузии и означает переустройство на государство европейского типа.

Россия в 1990-х годах вроде находилась в поисках траектории постимперского развития, однако с наступлением 2000-х она вновь оказалась в плену неоимперских экспансионистских идей. Официальная идеология России формируется в антиевропейской, антизападной,

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

антилиберальной парадигме. Объединенной Европе она противопоставляет проект Евразийского союза, в котором России снова будет отведена доминирующая роль. Таким образом, дороги Грузии и России находятся на перекрестке цивилизаций. Диаметрально противоположное отношение Тбилиси и Москвы к конфликтам в Абхазии и Южной Осетии сегодня – одна из основных нерешенных проблем в грузино-российских отношениях, которая исключает полноценное сотрудничество между двумя странами.

Европейский союз поддерживает стремления грузинского общества снизить напряженность в отношениях с Россией, сохраняя при этом европейский курс. Он старается консолидировать политический курс в соответствии с новыми реалиями, чтобы Россия не могла нанести вред тем странам Восточного партнерства, которые избрали евроатлантический вектор развития.

КОНФЛИКТЫ И ЕВРОСОЮЗ

Поскольку сегодня Европейский союз – один из ведущих акторов мирного процесса, интеграция Грузии с Евросоюзом становится одним из наиболее важных факторов в разрешении конфликтов. После августовской войны 2008 года политика ЕС в отношении Абхазии и Южной Осетии обусловлена политикой «непризнания и вовлечения» (non-recognition and engagement policy). Часть «непризнание», которая характеризует однозначное отношение к политико-правовому аспекту проблемы Абхазии и Южной Осетии, можно экстраполировать и на действия России в отношении Грузии в 2008 году. В отчете Независимой международной комиссии по установлению фактов в связи с конфликтом в Грузии («Комиссия Тальявини») говорится, что *Южная Осетия и Абхазия не имели права на сецессию из Грузии, а признание Абхазии и Южной Осетии третьей страной противоречит международному праву.*

Даже сама постановка вопроса о возможности признания Абхазии и/или Южной Осетии каким-либо государством-членом ЕС была бы равносильна политической индульгенции незаконных действий России, а после аннексии Россией Крыма стала бы прямым подстрекательством к дальнейшему российскому произволу и экспансионизму на международной арене. ЕС стремится воплотить идею *вовлечения* и в то же время твердо при-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

держивается принципа *непризнания*, так как менять границы насильственным путем недопустимо. За этим стоит вполне разумный расчет – вовлечение Абхазии и Южной Осетии не должно ставить под угрозу доверие грузинского общества к ЕС, так как в противном случае Запад может потерять несоизмеримо больше, чем приобрести. Учитывая все это, политика непризнания носит стратегический характер.

Как уже не раз говорилось, «вовлечение» не означает только лишь реализацию проектов ЕС непосредственно на территориях Абхазии и Южной Осетии. «Вовлечение» состоит из множества компонентов. В их числе – политика непризнания, политическое участие в диалоге между сторонами, поддержка европейской интеграции Грузии, укрепление доверия и реализация проектов с вовлечением и учетом интересов населения как на территории Абхазии, так и Южной Осетии. По поводу последнего компонента, по моему твердому убеждению, ЕС должен иметь право вести нейтральную деятельность, более или менее приемлемую для абхазского и осетинского обществ – при этом не только в гуманитарной сфере, но и в сфере инфраструктуры и развития, если в этом последнем случае будет исключено укрепление де-факто институтов.

Воплощение части «вовлечение» сталкивается в целом с серьезными проблемами. Политика Кремля подтверждает, что в его планы не входит открытие Абхазии и Южной Осетии для внешнего мира и, прежде всего, для Запада. Напротив, заключение с абхазской и осетинской сторонами соглашений, несовместимых с Конституцией и законодательством Грузии, делает очевидным необрати-

мый процесс политики аннексии России. На территории Абхазии и Южной Осетии не впускают Миссию наблюдателей Европейского союза (EUMM), среди целей которой – установить стабильность и укрепить взаимное доверие в зонах конфликтов. Деятельность Миссии ООН (UNOMIG в Абхазии) и наблюдателей ОБСЕ в Южной Осетии (и в целом в Грузии) была прекращена после событий 2008 года. Попытки Сухуми и Цхинвали диктовать свои условия отношений с ЕС и другими европейскими институтами совершенно бесперспективны.

ПОДХОДЫ

Политика Грузии в отношении конфликтов должна основываться на таких фундаментальных ценностях, как права человека, признание и уважение разных интересов и стремлений, а также на достижении согласия через диалог. Устойчивое разрешение конфликтов должно предполагать, что достоинство каждой из сторон защищено и что разнообразие представляет собой самодостаточную ценность в стране. Естественно, Грузия видит формулы урегулирования грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов в рамках единого государства, в котором гарантирована территориальная целостность. Однако также следует иметь в виду, что другие стороны и заинтересованные группы могут иметь и имеют отличное от нашего видение позиции, с которыми Тбилиси придется считаться. Заявленная Грузией позиция должна заключаться в следующем: прежде чем будут найдены форматы разрешения конфликтов, устраивающие все стороны, люди, независимо от места их проживания, должны жить в безопасности, должно быть обеспечено равноправие всех групп граждан и должны быть предоставлены условия для повышения благополучия. Грузия должна осознавать свою ответственность перед всеми гражданами, проживающими на ее территории, включая Абхазию и Южную Осетию. Правительство Грузии должно попытаться в двустороннем формате (грузино-абхазском и

грузино-осетинском) предоставлять людям, живущим за разделительными линиями, те же услуги, что получают граждане, живущие по эту сторону разделительной линии. В условиях существования двусторонних форматов появится ожидание, что местные власти не откажутся от сотрудничества в таком направлении. Улучшение условий жизни всех групп пострадавшего от конфликта населения, живущего по обе стороны разделительной линии или вдоль нее, должно быть четкой целью на пути разрешения конфликта. Чтобы достичь ее, этот подход должны разделять все стороны. Политика примирения с абхазской и осетинской сторонами в краткосрочной и среднесрочной перспективе должна быть направлена на достижение этой цели.

Даже в условиях неурегулированного политического конфликта в послевоенных грузино-российских отношениях накопился некоторый позитивный опыт. Несмотря на враждебные действия России, Грузия не только не прекратила передвижение с Россией, но и в одностороннем порядке ввела безвизовый режим для российских граждан. Российскому бизнесу в Грузии ничего не угрожает. После того, как 1 октября 2012 года в Грузии в результате парламентских выборов поменялась власть, страна предприняла шаги для снятия напряжения в отношениях с соседним государством, к примеру, отправила сборную страны для участия в Олимпийских играх в Сочи и внесла вклад в обеспечение безопасности Олимпиады. После этого Россия сделала встречный шаг, приняв ответные меры, сняла эмбарго на экспорт из Грузии и ослабила режим выдачи виз гражданам Грузии.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Несмотря на то, что фундаментальные политические проблемы все еще не решены, простым гражданам и бизнесменам стало легче налаживать взаимоотношения и вести взаимовыгодный бизнес. Стороны не отрицают взаимного влияния собственных культур и не отказываются от сохранения гуманитарных контактов, что необходимо для развития. Поток туристов из России в Грузию увеличился, а риторика на официальном уровне стала менее острой. Исходя из вышесказанного, правительство Грузии и грузинское общество должны стать еще более открытыми и гибкими с абхазским и осетинским обществами в отношении форматов сотрудничества.

Тбилиси должен предпринимать односторонние жесты доброй воли в направлении Сухуми и Цхинвали и должен понять, что ждать с той стороны немедленных ответов не следует. Власти Грузии должны ежедневно вести работу по приведению Закона «Об оккупированных территориях» в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии. При этом не забывать, что закон должен быть направлен против оккупации, а не против населения, проживающего на оккупированных территориях.

Наряду с этим, грузинское общество должно иметь справедливые ожидания того, что эти шаги будут сторонами конфликта восприняты с пониманием – было бы хорошо, если за ними последуют ответные меры, которые послужат безопасности, человеческой свободе, равенству, процветанию и восстановлению доверия между сторонами.

СОГЛАШЕНИЕ О НЕПРИМЕНЕНИИ СИЛЫ

Соглашение о неприменении силы – одна из тем, которую постоянно и в приоритетном порядке озвучивают абхазская и осетинская стороны. Сухуми и Цхинвали четко заявляют, что до тех пор, пока Тбилиси избегает обсуждения этой темы, нет смысла обговаривать какие-либо другие вопросы. Такая категоричная постановка вопроса, конечно, укрепляется позицией России. А время между тем не работает на интересы Грузии. Абхазская и осетинская стороны без решения вопроса о неприменении силы не сотрудничают с Тбилиси, Россия же усиливает свое влияние на этих территориях. Грузинской стороне необходимо взять бразды управления в свои руки, чтобы трансформировать конфликт. Тбилиси должно хватить компетенции обсуждать непопулярные, неприемлемые для нас идеи, чтобы суметь адаптировать их к грузинским интересам. Позиция властей Грузии относительно неприменения силы должна быть четкой и твердой, но в то же время нам не следует оставаться заложниками российской политики.

Грузия уже давно в одностороннем порядке выполняет обязательство не применять силу. Это предусмотрено в предложенном Европейским союзом мирном плане из шести пунктов, в котором четко прописано, где должны быть размещены грузинские и российские вооруженные силы. Грузия, в отличие от России, в точности выполняет

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

обещание, закрепленное в плане. План из шести пунктов привел к созданию Миссии наблюдателей Европейского союза (EUMM). МНЕС подписала меморандумы с министерствами обороны и внутренних дел Грузии, которые определяют передвижение численности вооруженных сил вдоль разделительной линии. Грузия безоговорочно соблюдает свои обязательства по меморандуму – в 2010 году в Страсбурге, выступая в Европейском парламенте, президент Михаил Саакашвили в одностороннем порядке взял устное обязательство, что Грузия не будет применять силу. Это заявление приветствовали западные партнеры Грузии, однако абхазская и осетинская стороны часто заявляли, что устное заявление президента Саакашвили не было достаточно убедительным. В ответ на это коалиция «Грузинская мечта» 7 марта 2013 года приняла парламентскую резолюцию «Об основных направлениях внешней политики Грузии». В преамбуле резолюции говорится, что парламент «подтверждает приверженность Грузии политике неприменения силы, обязательство по которой президент Грузии взял перед международным сообществом во время своего выступления в Европейском парламенте в Страсбурге 23 ноября 2010 года». Весь состав парламента единогласно проголосовал за резолюцию. Перечень взятых односторонних обязательств венчает Соглашение об ассоциации, подписанное между странами-членами ЕС и Грузией, которое еще раз подтверждает твердую волю Грузии исключить применение силы для разрешения конфликтов.

Несмотря на то, что на территории Грузии против ее воли размещены российские вооруженные силы, Тби-

лиси описанными выше действиями строго придерживается необходимых условий для неприменения силы. Россия, в свою очередь, не предпринимает никаких шагов по созданию гарантий неприменения силы. РФ не выполнила условия плана из шести пунктов прекращения огня от 12 августа 2008 года и не вернула свои вооруженные силы на прежние позиции, о чем в документе поставила свою подпись. Ввиду всего вышесказанного, власти Грузии имеют справедливые требования и ожидание того, что в ответ на позицию Тбилиси следующие действия предпримет Москва, чтобы создать прочную основу для необратимого процесса неприменения силы. Грузия должна продолжать требовать подписания с Россией соглашения о неприменении силы. После того, как будет подписано соглашение о неприменении силы между Российской Федерацией и Грузией, найдется формат, в рамках которого можно будет заключить двустороннее обязательство между сторонами грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов.

Тем не менее, Грузия не должна становиться заложницей политики России, в зависимости от ситуации, она параллельно должна вести двусторонние переговоры с абхазской и осетинской сторонами о том, в каких случаях и на каких условиях можно будет с ними обсуждать, а затем, возможно, и подписывать двусторонние тексты о неприменении силы. Грузинские власти и общество должны ясно понимать – время работает не в их пользу. Нынешняя замороженная ситуация устраивает только Россию, отвечая ее геополитическим интересам. Если кто проигрывает от продолжающейся стагнации – это Гру-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

зия. Уже не осталось сомнений, что Россия упорно не делает шагов в направлении достижения договорённостей неприменения силы, а абхазская и осетинская стороны, в свою очередь, не вступают с нами в диалог под предлогом того, что мы не ведем переговоры о неприменении силы. Получается заколдованный круг.

Пора грузинской стороне задать себе вопрос, на какой результат рассчитана наша принципиальность? Не пришло ли время стать более гибкими, выйти из гравитации российской политики и начать прямые переговоры с абхазской и осетинской сторонами по наболевшим и насущным вопросам, которые их волнуют? Россия – оккупант. Это признано как законодательством Грузии, так и нашими зарубежными партнерами и международными организациями. Имея за спиной такие гарантии, мы должны стать более смелыми в отношениях с абхазской и осетинской сторонами и быть готовыми начать обсуждение важных вопросов в двустороннем формате. При этом в переговорах должны участвовать только международные организации – Европейский союз, ОБСЕ и ООН. Пока Россия не выполнит своих обязательств по мирному плану из шести пунктов, ее участие в грузино-абхазских и грузино-осетинских отношениях должно быть исключено.

Если, несмотря на это, все же встанет вопрос непосредственно о создании двусторонних текстов о неприменении силы, которые могут быть подписаны с абхазской и осетинской сторонами, то эти тексты также должны исключать участие России как фасилитатора. Кроме того, в тексты следует вписать оговорку, что соглашение

вступит в силу только после того, как иностранные войска покинут территории Абхазии и Южной Осетии. Де-факто власти ни Сухуми, ни Цхинвали не смогут дать каких-либо убедительных гарантий того, что российские вооруженные силы не будут действовать либо непосредственно против Грузии, либо в виде угрозы применения силы, поэтому вопрос о двухстороннем и взаимоприемлемом документе о неприменении силы следует обсуждать в русле реальных угроз.

СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И ДОРОЖНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

Свобода передвижения – еще один актуальный вопрос, который Сухуми и Цхинвали поднимают перед грузинской стороной и международным сообществом. Препятствиями тут служат ограничения, с которыми сталкиваются жители Абхазии и Южной Осетии, когда едут в другие регионы Грузии или за границу, а также иностранцы, въезжающие на территории Абхазии и Южной Осетии и работающие там. Сложившаяся ситуация касается не только населения, проживающего на территориях Абхазии и Южной Осетии, но и властей Грузии и международного сообщества. Чтобы решить проблему, можно использовать существующие инструменты или, при необходимости, найти новые.

Тбилиси должен приложить все усилия, чтобы не становиться инициатором изоляции или ограничения передвижения жителей Абхазии и Южной Осетии, которые едут лечиться, получать образование или выезжают с другими целями. Интересам грузинской стороны никоим образом не должна отвечать ситуация, когда остальная Грузия демократически развивается, а Абхазия и Южная Осетия остаются под влиянием России. Такой подход будет противоречить европейским ценностям, избранным Грузией, и поставит население Абхазии и Южной Осетии перед экзистенциальным вызовом. Правительство

должно способствовать возвращению международных миссий на эти территории, чтобы в процессе примирения их участие стало как можно более эффективным. Грузия должна быть заинтересована в том, чтобы люди легально и без каких-либо ограничений передвигались по ее территории, а существующие разделительные линии не мешали свободному передвижению.

Наглядным примером этого служит программа, в рамках которой было облегчено получение медицинских услуг. Благодаря ей тысячи людей, живущих в Абхазии и Южной Осетии, получили доступ к системе здравоохранения Грузии. Этот успешный проект удалось реализовать после того, как «Грузинская мечта» приняла политическое решение о том, что выданные в Абхазии и Южной Осетии документы, удостоверяющие личность, достаточно валидны для получения медицинских услуг, предоставляемых системой здравоохранения Грузии. Существовавшие ранее правила очень усложняли владельцам удостоверений личности, выданных де-факто властями Абхазии и Южной Осетии, процесс получения социальных, экономических или гуманитарных благ, установленных грузинским государством.

Нашу инициативу политические оппоненты интерпретировали неверно, чтобы ввести общество в заблуждение, они целенаправленно запустили кампанию, смысл которой был в том, что мы якобы признали законными так называемые абхазский и осетинский «паспорта». Но никаких правовых изменений относительно валидности удостоверений личности, выданных де-факто властями Абхазии и Южной Осетии, мы не вносили.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Мы полагались на установленную грузинским законодательством возможность, принятую правительством «Единого национального движения» в 2010-2011 годах, которая допускала, что «удостоверяющие личность документы, выданные незаконными властями или должностными лицами Абхазии и Цхинвальского региона, должны быть приняты во внимание, если требуется подтвердить факт проживания в оккупированных регионах лица, желающего получить медицинские услуги». Коалиция «Грузинская мечта» просто разбудила «спящую» в грузинском законодательстве эту правовую норму – создав прецедент юридической привязки тысяч людей, живущих в Южной Осетии и Абхазии, к Грузии. Также не были изменены правила, регулирующие передвижение лиц с указанными документами по остальной территории Грузии.

Тут же стоит отметить следующее – несмотря на то, что непризнанные де-факто власти не являются легитимными структурами, нормы международного права не признают безоговорочно недействительными все их действия. Международное право признает подлинность некоторых документов, выданных на таких территориях, например, таких, как свидетельство о рождении, о смерти, заключении брака.

По международному праву территории Абхазии и Южной Осетии – неотъемлемая часть Грузии, поэтому на них распространяется грузинское законодательство, согласно которому лица, живущие на этих территориях в начале 1990-х годов (до того, как Тбилиси потерял над ними контроль), а также их потомки считаются гражданами Грузии и имеют полное право получать удостоверения

личности и паспорта граждан Грузии. Поэтому следует определить, как должны выдаваться удостоверения личности и паспорт гражданина Грузии лицам, проживающим на территориях Абхазии и Южной Осетии. Несмотря на то, что эти лица считаются гражданами Грузии, на практике, при получении удостоверения личности и паспорта гражданина Грузии, они сталкиваются с трудностями, так как зачастую они не могут предоставить необходимый перечень документов, необходимый для выдачи паспорта. Главный документ в этом перечне – свидетельство о рождении. В большинстве случаев они имеют документ, выданный неправомочным органом.

Проблема состоит в пункте 1 статьи 8 Закона Грузии «Об оккупированных территориях», согласно которому «любой орган (должностное лицо), который не создан (назначен/избран) по правилам, установленным законодательством Грузии, и/или в какой-либо форме фактически выполняет на оккупированных территориях законодательные, исполнительные, судебные функции или иную деятельность, входящую в функции государственных органов или органов местного самоуправления Грузии, является незаконным». Согласно пункту 2 той же статьи «любой акт, выданный органом, указанным в пункте 1 настоящей статьи, считается недействительным и не имеет юридической силы, за исключением случаев, когда данный акт используется для выдачи нейтрального удостоверения личности и/или нейтрального дорожного документа в соответствии с правилами, установленными законодательством Грузии».

То есть получается, что с одной стороны упомянутые нормы ставят под сомнение подлинность актов, выдан-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

ных де-факто властями, и объявляет их незаконными, однако, с другой стороны, в виде исключения все же допускают использование подобных документов для выдачи нейтральных удостоверений и/или дорожных документов. Как было отмечено выше, в соответствии с международным правом, в каких-то случаях действительно можно не отрицать подлинность некоторых документов, полученных или выданных непризнанным режимом, при этом данный подход не легитимизирует непризнанный режим в какой-либо форме. Грузинское законодательство также предусматривает определенные исключения, которые позволяют принять нейтральные удостоверения и/или дорожные документы и, таким образом, создает прецедент, когда в некоторых случаях подлинность документов, полученных непризнанным режимом, не отрицается. Создается некая коллизия законов: с одной стороны закон признает, что в некоторых случаях свидетельство о рождении, выданное непризнанным режимом, может считаться действительным, однако, с другой стороны, он не позволяет использовать его для получения удостоверения личности или паспорта гражданина Грузии, хотя в пункте 1 статьи 7 Закона «Об оккупированных территориях» указано, что «оккупированные территории являются неотъемлемой частью территории Грузии и подчиняются законодательству Грузии». Такой подход лишен логики. Необходимо внести в закон изменение: наряду с нейтральными удостоверениями и/или дорожными документами включить в список также удостоверение личности и паспорт гражданина Грузии. Если такая поправка будет внесена в Закон Грузии «Об оккупированных терри-

ториях», то проживающие на территориях Абхазии и Южной Осетии лица будут иметь право получить удостоверение личности и паспорт гражданина Грузии на основании удостоверения личности, выданного де-факто властями.

Самый простой, эффективный и действенный способ получить удостоверение личности и паспорт гражданина Грузии лицам, проживающим на территориях Абхазии и Южной Осетии, – внести поправки в пункт 2 статьи 8 Закона «Об оккупированных территориях», которые позволят соответствующим органам, по примеру нейтральных документов, выдавать удостоверение личности и паспорт гражданина Грузии на основании документов, выданных де-факто властями.

В заключение можно сказать, что Грузия на самом деле не навязывает условий и не запрещает какой-либо группе своих граждан выезжать за границу с легальными, общепризнанными документами после прохождения визовых процедур, установленных той или иной страной. Однако, к сожалению, чаще всего мы сталкиваемся с ситуацией, когда люди, проживающие на территории Абхазии и Южной Осетии, имея несколько альтернативных возможностей выехать за границу, не используют ни одну из них. Очевидно, что в таких случаях необходимо отделять гуманитарные и политические мотивы. Этот вопрос твердо стоит на повестке дня и требует серьезного обсуждения и справедливого решения, при котором будут защищены как суверенитет Грузии, так и право на свободное передвижение населения, оставшегося на территориях Абхазии и Южной Осетии.

ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА

Один из важнейших аспектов разрешения конфликта – судьба беженцев и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) из Абхазии и Южной Осетии. Реализация их права на добровольное, безопасное и достойное возвращение домой – неотъемлемая часть повестки дня грузинской стороны, однако, большей частью это задача будущего. Сегодня перед правительством Грузии стоят другие важные вызовы, связанные с этими людьми. Главный вызов – коренным образом улучшить неблагоприятное социально-экономическое положение ВПЛ и обеспечить их полноценную интеграцию в грузинское общество. Создание для ВПЛ достойных условий жизни и забота об их благополучии создадут в будущем основу для того, чтобы они смогли в полной мере реализовать свои возможности там, где сегодня живут.

Урегулировать конфликт окончательно не получится, если ВПЛ, желающие вернуться, наряду с возможностью возвращения не будут обеспечены условиями для безопасной и полноценной жизни и работы. Неотъемлемой частью этого должно стать восстановление прав на собственность, утраченную в результате конфликтов, или получение адекватной компенсации. Последняя проблема усугубляется тем, что собственность многих ВПЛ либо была уничтожена (например, на территории Южной Осетии многие грузинские села были стерты с лица земли),

либо у нее в последние годы появились новые владельцы.

Право на добровольное, безопасное и достойное возвращение в обязательном порядке должно быть распространено и на тех лиц (в основном этнических осетин), которые из-за конфликта были вынуждены покинуть свои дома и потерять имущество в других частях Грузии. Это право должно быть реализовано в полном соответствии с требованиями равенства и безопасности путем реституции или предоставления соответствующей компенсации. Грузия должна выполнить обязательства согласно Закону «О реституции имущества и компенсации жертвам конфликта в бывшей Юго-Осетинской автономной области» от 1 января 2007 года и адаптировать данный закон к более широкому правовому и географическому контексту.

Возвращение внутренне перемещенных лиц – одна из трех основных тем, обсуждаемых на Женевских переговорах, наряду с вопросами неприменения силы и механизмами международной безопасности. Это ключевая тема для грузинской стороны, однако существенных разговоров на эту тему, по сути, не ведется. Темой настолько легко манипулировать, что порой на фоне попыток провести очередной этап и не дать ему сорваться, она от раунда к раунду девальвируется и маргинализируется, несмотря на предпринимаемые тактические шаги и компромиссы (например, согласие сократить продолжительность рассмотрения вопроса и т.д.). Это невыгодно и неприемлемо для грузинской стороны со стратегической точки зрения. В долгосрочной перспективе это не устойчивый путь развития темы. Сегодня Женевские

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

переговоры – единственный формат, на котором вопрос о возвращении ВПЛ в родные края хотя бы формально поднимается. Женева – как раз тот форум, где вопрос должен обсуждаться в практическом разрезе (именно к Женевским переговорам обращается резолюция Генеральной Ассамблеи ООН с рекомендацией позаботиться о практическом аспекте возвращения беженцев и имплементации процесса).

Нежелание обсуждать в Женеве вопрос возвращения ВПЛ российские, абхазские и осетинские участники аргументируют тем, что данная резолюция и так ежегодно выносится на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН. Однако свою позицию они выражают через СМИ или официальные заявления, так как уже давно не посещают сессии по вопросу ВПЛ. Участники Женевских переговоров из Абхазии и Южной Осетии заявляют, что, поскольку они не представлены в ООН, то обсуждать этот вопрос там (на Генассамблее) «нелегитимно». По их мнению, следует либо снять вопрос с повестки дня Генассамблеи, либо пригласить представителей Цхинвали и Сухуми на заседания Генассамблеи, либо вовсе не обсуждать вопрос в Женеве. Однако думаю, это лишь повод не обсуждать вопрос и периодически срывать Женевские встречи ввиду того, что для них неприемлема сама тема.

Сложилась тупиковая ситуация – найти выход из нее в интересах лишь грузинской стороны. А то создается впечатление, что важно не то – вернуться ли ВПЛ в места постоянного проживания, а то, сколько голосов получит наша резолюция на очередном заседании Генассамблеи ООН. Такое отношение крайне вредно – с момента при-

нения резолюций такого формата («Затянувшиеся конфликты на территориях ГУАМ и их последствия для международного мира, безопасности и развития») прошло уже 14 лет⁹, но за это время, по сути, ничего не изменилось. Эти резолюции не помогают ВПЛ вернуться в свои дома. Единственный значительный успех состоит в том, что каждый год на Генеральной Ассамблее за резолюцию в нашу пользу голосуют несколько новых государств; однако также несколько новых голосов в пользу своей позиции получает и Россия.

До каких пор такая политика будет считать успешной? Учитывая, что около 60 государств воздерживаются высказывать свою позицию касательно резолюции, и еще 50 государств вообще не принимают участия в голосовании, несложно подсчитать, сколько еще лет мы и Россия будем радоваться каждому новому голосу. Если обе страны каждый год будут чувствовать удовлетворение как минимум от одного добытого голоса, то мы будем на волне «успеха» еще около 50 лет. Считаю, что грузинской стороне необходимо пересмотреть существующую губительную стратегию и разработать новые подходы, в противном случае нам, вопреки своим интересам, придется участвовать в спектакле, хорошо поставленном другими. Грузинская сторона обязана взять бразды правления в свои руки и управлять процессом.

Существует несколько вариантов, реализация которых в отдельности может сдвинуть проблему возвращения ВПЛ с мертвой точки.

⁹ <https://civil.ge/ka/archives/139025> [201128]

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

1. ПЕРВЫЙ ВАРИАНТ: Формально оставляем вопрос на Женевской повестке: на каждом раунде произносим вступительную речь и, несмотря на то, как ведут себя осетины и абхазы (в зале иногда присутствуют некоторые российские чиновники низкого ранга), успешно читаем заранее написанный текст. В этом случае мы сохраняем принципиальную для нас позицию без стратегических уступок, хотя на каждом этапе придется идти на необоснованные тактические компромиссы. Вопрос прочно стоит на повестке дня основного формата переговоров, однако реального прогресса и перспектив нет. Между тем мы не осознаем, что в худшем случае проблема продолжит еще больше маргинализироваться, а в лучшем – займет заслуженное место в ряду технических вопросов.

Мы управляем темой, но не управляем ситуацией. Из-за постоянного отсутствия результата фасилитаторы устают, и международная поддержка слабеет. Мы можем оказаться в ситуации, когда русские, осетины и абхазы шаг за шагом будут развивать сценарий в своих интересах, все больше укрепляя «установившуюся практику» и усиливая давление, таким образом, они не только убьют перспективу обсуждения вопроса, но и умалят важность формата. Не исключено, что под угрозой может оказаться репутация самого формата Женевских международных дискуссий – возможно, их уровень и значимость будут постепенно снижаться, а встречи будут проводиться все реже. Следует отметить, что формат исходит из Соглашения о прекращении огня 2008 года и опирается на его принципы.

Чтобы сохранить свои позиции и требования, грузинской стороне придется стать более принципиальной:

- Не следует идти на тактические компромиссы, пусть даже за счет срыва раунда. Это станет ясным и четким сигналом: если данный принципиальный вопрос не встанет на повестке дня, нет смысла сохранять Женевский формат.
- Усиливаем работу с партнерами, чтобы заранее донести до них свой посыл и мобилизовать их поддержку. Если у партнеров не будет ожиданий тактических компромиссов с нашей стороны, то, возможно, они изменят свой подход и сами попытаются занять более принципиальную позицию.
- Обращаемся с просьбой (требованием) к сопредседателям, чтобы они как минимум отмечали в пресс-релизе и заключительном коммюнике демарш абхазских, осетинских и/или российских участников и давали этому соответствующую квалификацию. Как правило, они не делают этого ради «спасения» следующего раунда.
- Быть готовыми идти на риск. Мы можем не получить существенную поддержку. Грузинскую сторону могут обвинить в жесткости и неконструктивности (хотя маловероятно, что сопредседатели формально будут это фиксировать), и/или под угрозой может быть поставлен весь формат, если россияне в ответ проявят большую принципиальность и попытаются «скрутить руки».
- В результате сохраняем Женевский формат до тех пор, пока он будет работать в таком режиме. Либо в противном случае – не сохраняем. Зара-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

нее ведем коммуникацию с общественностью, главный посыл которой будет заключаться в том, что Женева важна, но не стоит сохранять ее такой ценой и/или путем критических уступок.

2. ВТОРОЙ ВАРИАНТ: Ищем для обсуждения вопроса альтернативный формат (форматы). Формально оставляем (не рассматриваем) или вообще снимаем вопрос ВПЛ с Женевских дискуссий. Вероятность такого альтернативного формата (если его поддержит и Россия) мала, но она все же есть – особенно в грузино-абхазском контексте (грузино-осетинский на данном этапе менее вероятен). Но даже если это получится, велика вероятность, что эти форматы будут еще менее эффективны, чем Женева, или вообще не будут работать.

В таких условиях у Женевского формата появляется шанс начать работать (касательно остальных центральных тем повестки, например, вопросов неприменения силы и механизма международной безопасности, хотя и по ним на данном этапе также нет прогресса). Преимущество этого варианта в том, что раунды будут проводиться и дальше, но с сопредседателей в некотором смысле будет снято давление. Грузинская сторона проявит дополнительную гибкость, однако со стороны грузинского общества и оппозиции пойдет резкая и бескомпромиссная критика, несмотря на то что формально вопрос останется в повестке Женевских переговоров. Но и этот вариант не обеспечит существенного обсуждения темы возвращения ВПЛ, так как снятие темы или отсутствие обсуждения по ней в Женеве не повлияют на мотивацию российской,

абхазской и югоосетинской сторон не обсуждать вопрос, исходя из своих принципиальных позиций. Фактор российского влияния и ответственность будет умален или полностью устранен в том случае, если тема будет снята с Женевских переговоров и затеряется в менее формальных и менее дипломатических отношениях. Вопрос переместится на более «низкий» уровень – наряду с ослаблением российского фактора прекратится и участие США. В случае необходимости возвращение вопроса в Женевский формат станет практически невозможным.

3. ТРЕТИЙ ВАРИАНТ: (Наиболее премлемый для меня) Выносим резолюцию из Генассамблеи ООН с оговоркой, которая будет включена в резолюцию: (напр.) Генеральная Ассамблея ООН может вернуться (или вернется) к обсуждению этого вопроса с учетом прогресса Женевских дискуссий (действенных/практических). То есть, условиться о неограниченной во времени (или, предположим, на два года) оговорке, которая будет прямо привязана к прогрессу или его отсутствию по обсуждению вопроса в Женевском формате.

Тем самым мы уничтожаем контраргументы или отговорки представителей российских, абхазских и осетинских участников в Женеве и открываем пространство для существенного обсуждения вопроса; повышаем ответственность и вовлеченность сопредседателей; выносим вопрос с повестки Генеральной Ассамблеи на определенный срок (допустим, на два года), и в течение этого периода (восемь раундов Женевских переговоров) ждем заметного прогресса по вопросу. Резолюция обычно при-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

нимается в июне, а встречи в Женеве проходят в июле. Так что на очередной июльской встрече участники из Тбилиси могут заявить участникам из Москвы, Сухуми и Цхинвали, что в июне следующего года мы не выдвинем проект резолюции на Генеральной ассамблее ООН. Следовательно, у нас будет два года на переговоры. За это время мы, по крайней мере, восемь раз встретимся в Женеве и узнаем, что смогут участники совместно предпринять. Восьми встреч достаточно, чтобы увидеть прогресс по вопросу возвращения ВПЛ. Можно также использовать российский фактор для сотрудничества с абхазскими и осетинскими участниками, чтобы они вовлеклись в субстантивное обсуждение вопроса. В работе с ними можно использовать их же аргумент: «Вы просите – мы делаем. Теперь ваша очередь – конкретными шагами показать прогресс в Женевском формате».

Если Женева не даст прогресса, то через два года не составит труда «вернуть» резолюцию в Генассамблею ООН, так как документ и так находится на повестке Ассамблеи по теме ГУАМ. Если мы один раз не выдвинем резолюцию, ничего не потеряем – нашу очередь по вопросам конфликтов могут использовать Азербайджан, Украина или Молдова.

По мнению некоторых, отвод резолюции может повлечь за собой определенные риски для политики непризнания, так как сейчас в резолюции, помимо прав ВПЛ, говорится также о территориальной целостности Грузии и о нелегитимных основаниях т. н. «признания», учитывая при том тот факт, что в настоящее время в ООН не проходит никакой другой резолюции по Грузии.

Думаю, устранить этого риск несложно. Дело в том, что для осетинской и абхазской сторон неприемлемо

обсуждение вопроса о ВПЛ на сессии Генассамблеи, и если Женева действительно даст нам реальный прогресс по вопросу возвращения ВПЛ, то мы можем изменить концепцию резолюции. Мы должны помнить, что наши интересы и интересы остальных стран-членов ГУАМ защищены названием нашей повестки дня – «Затяжные конфликты на территории государств-членов ГУАМ и их последствия для международного мира, безопасности и развития». Иными словами, такое название позволяет нам включать в повестку другие нерешенные вопросы, даже если проблема ВПЛ будет решена.

Следует отметить, что страны ГУАМ начали активную деятельность по этой повестке в рамках Генассамблеи ООН в 2006 году, а в декабре 2007 года Грузия участвовала в подготовке текста резолюции, в которой на первый план была выдвинута тема территориальной целостности постсоветских стран. Иначе говоря, вполне возможно выдвинуть на Генассамблее ООН резолюцию другого содержания – в поддержку территориальной целостности и суверенитета Грузии.

Можно рассмотреть разные варианты резолюций такого типа:

- Резолюция по Грузии.
- Совместная резолюция по Украине и Грузии.
- Совместная резолюция по Украине, Азербайджану и Грузии.
- Единая резолюция по странам Восточного партнерства о поддержке территориальной целостности стран с неурегулированными конфликтами (сюда можно было бы добавить Молдову).

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

В этом случае число сторонников еще больше увеличится – для этого потребуется использовать дипломатические ресурсы. Конечно, для других политических задач может быть использована и резолюция другого содержания (не касающаяся непосредственно ВПЛ) – в любом случае причина не обсуждать вопрос беженцев будет устранена.

Грузинская сторона всегда сможет апеллировать к принятым Советом Безопасности ООН и Генассамблеей резолюциям, легитимность и валидность которых, даже в случае временной приостановки, никоим образом не ставятся под сомнение. Существует целый ряд резолюций Совбеза, где территориальная целостность Грузии четко обозначена и признана.

Существует и другое мнение: обсуждения в Женеве могут возобновиться, но политико-тактическая перепалка продлится бесконечно и в итоге не примет никакого практического характера. В таком случае в отношении текста оговорки в резолюции грузинская сторона должна заранее неформально (в том числе в письменной переписке) зафиксировать, что вопрос о возвращении резолюции обязательно будет включен в повестку через два года. Или можно допустить вариант, когда вопрос по резолюции вновь будет поднят уже на следующий год, если к тому времени на Женевских встречах (как минимум на трех раундах) не наметится прогресса.

Разница между нынешней ситуацией и ситуацией, когда появится соответствующая оговорка, заключается в следующем: сейчас существует своего рода «гарантированное» ожидание того, что резолюция вновь будет вынесена в июне следующего года – этот момент «успешно»

используют в качестве аргумента российские, абхазские и югоосетинские участники, когда избегают обсуждения вопроса. На самом деле, грузинские участники неоднократно устно заявляли югоосетинским и абхазским участникам, что наша задача не в том, чтобы принять «резолюцию ради резолюции», а в том, чтобы обеспечить людей правом на возвращение. Однако этот словесный «уговор» оставался «между нами», и оппоненты не до конца верили в нашу искренность. Если же этот «уговор» появится в тексте резолюции, то он получит гораздо более высокий уровень легитимности; те, кто проявляет интерес или чувствует дискомфорт и не желает возврата резолюции, должны в большей степени быть мотивированы на достижение прогресса в Женевских дискуссиях.

Можно также разработать вариант текста резолюции, который свяжет реальный прогресс Женевских дискуссий с практическим индикатором – существованием или отсутствием процесса возвращения беженцев и, следовательно, с возможностью повторного принятия резолюции.

ЧЕТВЕРТЫЙ ВАРИАНТ: Предлагаем абхазской стороне провести переговоры по вопросу Гали (в рамках гуманитарной рабочей группы в Женеве, но лучше вне Женевы). В случае, если будет достигнута договоренность, стороны конфликта могли бы подписать соответствующий текст или заявление. Задача будет включать в себя следующие пункты:

- Защита прав населения Гали (на образование, собственность, сохранение гражданства, свободное передвижение и т.д.).

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

- Исходя из четырехстороннего соглашения от 4 апреля 1994 года и резолюций Совета Безопасности ООН (в частности 1866/2008), признать возвращение части беженцев/перемещенных лиц в Гали как первый этап возвращения, но при соблюдении двух условий: первое – констатация неотъемлемого права ВПЛ на возвращение и готовность продолжить работу над вопросом (а лучше поэтапно разработать механизмы для возвращения), и второе – обеспечение достойных и безопасных условий жизни для тех, кто вернется (в том числе, включая международный компонент).
- На следующем этапе – разработка плана действий по добровольному, достойному и безопасному возвращению ВПЛ в районы Гульрипши и Очамчире.
- Создание международного механизма вовлечения и безопасности для содействия процессу возвращения; задействование финансового инструмента для помощи вернувшимся, в том числе со стороны международных доноров.

В случае четвертого варианта:

- Грузинская сторона становится более активной, инициатива переходит в ее руки. Это для нас очень выгодно – даже в том случае, если вариант по каким-то причинам не сработает.
- Появляется реальное поле для возвращения бе-

женцев, по крайней мере, в некоторые районы. Мы получаем условие продолжить в будущем работу над вопросом возвращения беженцев (правда, без указания конкретного срока).

- Учен не только вопрос возвращения беженцев, но и защита прав нынешнего населения Гали.

В подписании двустороннего текста с грузинской стороны должна быть заинтересована и абхазская сторона. Выше уже шла речь о гарантиях неприменения силы. В данном случае можно говорить о разработке уже второго двустороннего текста, касающегося возвращения беженцев. Грузинская сторона должна признать факт возвращения части ВПЛ, к чему абхазы апеллируют уже много лет. Это признание следует использовать как возможность – можно привязать к нему гарантии безопасной и достойной жизни жителей Гали. Это стало бы важным этапом мирного процесса и аргументом в пользу двухсторонних отношений.

У четвертого варианта тоже есть свой риски. Если мы подпишем с абхазской стороны двусторонний текст по вопросу возвращения беженцев, это может спровоцировать острую критику со стороны оппозиции. Она попытается преподнести это как акт против суверенитета Грузии из-за того, что в документе будет стоять подпись абхазской стороны или из-за признания факта возвращения беженцев в Гали. Абхазская же сторона, в свою очередь, может использовать этот вариант в политических целях: «распиарить» факт подписания документа, представив его как признание Грузией Абхазии равноправным субъ-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

ектом, хотя на деле это не будет отвечать реальности. За последние десятилетия уполномоченные лица сторон конфликта подобные тексты подписывали не раз – на грузино-абхазском и грузино-осетинском уровнях накопилось достаточное количество таких документов. Ни один из этих подписанных текстов не вызвал каких-либо юридических и политических осложнений.

ОППОНЕНТЫ, «НЕКИЕ» И «НЕКОТОРЫЕ»

Мои позиции, выраженные в «Видении о нормализации грузино-абхазских и грузино-осетинских двусторонних отношений», которое я написал при помощи друзей, вызвали категорическое неприятие со стороны некоторых государственных структур. Насколько мне удалось, я воссоздал и собрал основные, противоположные моей позиции мнения – представляю их вам в качестве иллюстрации того, как реализуется грузинская политика на примере конкретных тем.

Один из моментов, который вызвал недовольство большей части оппонентов, это представление в моем видении абхазов и осетин как «сторон». По их мнению, «термин “сторона” нельзя использовать без надлежащего определения (“сторона переговоров”, “сторона конфликта”»». Они также считали, что моя позиция, согласно которой независимо от российско-грузинского конфликта существуют грузино-абхазский и грузино-осетинский конфликты, прямо противоречит интересам Грузии – якобы она вредит попытке интернационализировать конфликт, что, по их же мнению, успешно происходит. В качестве доказательства успешности такой политики они приводили отчет Независимой международной миссии по установлению фактов, связанных с конфликтом в Грузии («Комиссии Хайди Тальявини»), резолюции парламентов Эстонии, Литвы и Латвии по оккупированным территориям Грузии или аналогичные резолюции Конгресса США.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Насколько я знаю историю конфликтов в Грузии, судя по динамике развития конфликтов на территории нашей страны, изначально вооруженные действия велись между властями Грузии и просепаратистскими группировками, что однозначно не носит интернациональный характер. В этом же контексте следует смело отметить, что РФ оказывала различного вида помощь не только сепаратистским силам, но и правительству Грузии – и в то же время выполняла роль фасилитатора конфликта. До 2008 года РФ открыто не участвовала в крупномасштабных боевых действиях. Более того, в этот период Россия не то что установила эффективный контроль, а грузинские власти – с одной стороны, сами признали ее посредником, – а с другой, предоставили российским вооруженным формированиям статус миротворцев. Россия осуществила прямое вооруженное нападение на Грузию в августе 2008 года, и только после этого на территории Грузии появляется конфликт международного характера.

Что касается употребленного мною термина «стороны» в отношении абхазского и осетинского обществ (и тут я намеренно не уточняю, сторона конфликта или сторона переговоров), то с юридической точки зрения он не вредит интересам Грузии, что подтверждают следующие обстоятельства:

- Статья 3 Женевских конвенций от 12 августа 1949 года (далее именуемых Женевскими конвенциями) и тут же заявляет, что Таким образом, статья 3 и Протокол II Женевских конвенций 1949 года

открыто подтверждают, что некоторые базовые гуманитарные положения применяются к вооруженным конфликтам, не носящим характер «международного». При этом это не означает, что власти признают предполагаемое «государство» или «правительство» – правительствоя, следовательно употребленный мною термин «стороны» применительно к абхазскому и осетинскому обществам, с одной стороны, с другой же стороны, он не угрожает квалификации событий августа 2008 года на территории Грузии как «международного конфликта» и «оккупации» (на основании Женевских конвенций и их Первого дополнительного протокола). Кроме того, большая часть международного сообщества признает факт оккупации части территории Грузии Российской Федерацией. Создание Женевских международных дискуссий под председательством ОБСЕ, ООН и Европейского Союза, в которых Россия и Грузия участвуют как стороны конфликта, уже означает интернационализацию конфликта.

- В международном гуманитарном праве существует понятие международных и немеждународных вооруженных конфликтов, которое прописано в Женевских конвенциях и дополнительных протоколах к ним. В соответствии со статьями 2 и 3 Женевских конвенций, протоколов к ним, а также со статьей 8 Римского Статута Международного Уголовного Суда и Обычного международного гу-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

манитарного права¹⁰, на территории государства (допустим, Грузии) могут существовать немеждународные конфликты (допустим, грузино-осетинский и грузино-абхазский) и международные конфликты (допустим, между Грузией и Российской Федерацией).¹¹

- Отдельно следует подчеркнуть, что в целом это упоминание, а не в том, чтобы присвоить этому термину правовую силу. Следовательно, инициативу следует оценивать с точки зрения того, поможет ли она разрешить конфликт. Исходя из этого, рассматривать грузино-осетинский, грузино-абхазский и российско-грузинский конфликты по отдельности не только допустимо с точки зрения международного права, но и целесообразно с точки зрения разрешения конфликта – это поможет разработать и реализовать гибкую и эффективную государственную политику по их разрешению.

Ввиду вышеизложенного, несогласие моих оппонентов рассматривать конфликты индивидуально и называть абхазов и осетин «сторонами» безосновательны. По нарративу, который установило «Единое национальное движение» и которому слово в слово вторит партия «Гру-

¹⁰ <https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>; Case No 43, Customary International Humanitarian Law, Sassoli M., Bouvier A., Quintin A., How Does Law Protect In War?, (ICRC 2011) Vol II, pp. 707-742.

¹¹ <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>

зинская мечта», существует только российско-грузинский конфликт, и в нем участвуют Россия и Грузия. Однако следует отметить, что разрешение конфликта с Российской Федерацией не ведет автоматически к урегулированию грузино-осетинского и грузино-абхазского конфликтов, поэтому суть моей позиции – примирение грузино-осетинского и грузино-абхазского обществ.

Оппоненты не согласны с еще одной моей идеей, суть которой в том, что необходимо признать факт возвращения ВПЛ и беженцев, проживающих в Гальском районе, документом, основанном на двусторонних консультациях. Противники не могут оценить политический характер такого документа. По этому поводу отмечу, что моя позиция в отношении признания возвращения ВПЛ и беженцев, проживающих в Гальском районе, основана на Руководящих принципах Организации Объединенных Наций по вопросам внутренне перемещенных лиц¹², Конвенции о статусе беженцев 1951 года, Дополнительном протоколе к ней¹³ и Обычном международном праве. В моей позиции четко прослеживается указание, что в двустороннем документе о признании возвращения в Гальский район внутренне перемещенных лиц и беженцев должны быть предусмотрены положения о защите прав человека и основных свобод, о безопасности и равенстве наряду с другими группами населения, о недопустимости всех форм дискриминации и обеспечении достойных условий жизни, а также о проведении международного мониторинга защиты прав таких лиц.

¹² <http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GPEnglish.pdf>

¹³ <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Один из оппонентов в качестве контраргумента привел в пример¹⁴. Однако этот аргумент также неубедителен и непонятен, поскольку (конвенция не является универсальным международным актом). Это соглашение действует на территории государств африканского континента и не имеет никакой релевантной связи с существующим правовым порядком Организации Объединенных Наций и Совета Европы (в том числе Грузии). Заинтересованным лицам должно быть известно, что в настоящее время систематизированного документа обязывающего характера по правам ВПЛ в рамках ООН и Совете Европы не существует.¹⁵

Представления оппонентов о международном праве по теме беженцев довольно расплывчаты. Споря со мной, они путают права внутренне перемещенных лиц и беженцев, а это неверно. Право внутренне перемещенных лиц и право беженцев – это разные области международного права. Они регулируют разные правовые вопросы и находятся на разных стадиях разработки. Не исключено, что факт признания возвращения ВПЛ и беженцев, проживающих в Гальском районе, будет признан до возможного подписания двустороннего документа о неприменении силы с абхазской стороной. Кроме того, признание такого факта может быть осуществлено и до заключения с Россией соглашения о неприменении силы. Для ведения переговоров с абхазской стороной по вышеуказанному вопросу должен быть создан механизм, активное участие в котором примет какая-нибудь меж-

¹⁴ <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>.

¹⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/Kampala_Convention

дународная организация (ООН, ЕС или ОБСЕ) – она будет контролировать исполнение документа. Вопрос возвращения ВПЛ в Южную Осетию должен решаться на основе аналогичных принципов.

Некоторая часть оппонентов выступает против озвученной в моем видении инициативы, смысл которой в том, чтобы после заключения международного соглашения с Российской Федерацией о неприменении силы оформить двусторонний документ о неприменении силы с абхазской и осетинской сторонами. По их мнению, это «автоматически будет означать и этих сторон», что недопустимо в соответствии с принципами международного договорного права и «противоречит интересам Грузии». При этом они указывают на то, что президент Грузии в одностороннем порядке уже пообещал не применять силу. Мне непонятно, почему мои оппоненты придают значение произнесенным словам президента Грузии в Страсбурге 23 ноября 2010 года, но не помнят и не оценивают должным образом парламентскую резолюцию «Об основных направлениях грузинской внешней политики Грузии»¹⁶, принятую коалицией «Грузинская мечта» в 2013 году, в которой обязательство не применять силу дано в письменной форме.¹⁷

Термин оппоненты понимают узко, лишь в контексте международного соглашения. В правовой природе термина, используемого в видении государственного министра, К такого типа документам не применяются Положения

¹⁶ <http://www.parliament.ge/ge/kanonmdebloba/gancxadebebi-mimartvebi-da-dadgenilebebi/parlamentis-gancxadebebi-mimartvebi-rezoluciebi.page>.

¹⁷ <http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html>

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Венской конвенции о договорном праве 1969 года (далее – Конвенция). Для целей Конвенции¹⁸ «договор» означает (в широком смысле), заключенное в письменной форме и .¹⁹ Поскольку Абхазия и Южная Осетия не являются признанными международным правом государствами, они не имеют полномочий заключать международные акты или присоединяться к ним.²⁰ Кроме того, если документ вопросы, которые не основываются на международном праве, его нельзя рассматривать как международное соглашение.²¹ Вместе с тем важен тот факт, что государство, к Конвенции, не ограничено в том, чтобы в национальном законодательстве присваивать дефинициям, определенным Конвенцией (в том числе терминам «соглашение», «договор»), другие, отличающиеся значения.²²

¹⁸ Специальные механизмы мониторинга, обусловленные Советом по правам человека ООН, Международным пактом о гражданских и политических правах Комитета по правам человека ООН, Конвенцией о правах ребенка и другими соглашениями, постоянно рекомендуют государствам уважать и следовать «Руководящим принципам ООН по внутренне перемещенным лицам». Кроме того, ПАСЕ и Комитет министров призывают государства внедрить «Руководящие принципы» в национальные законодательства.

¹⁹ Для получения дополнительной информации см. Dörr, O., Schmalenbach, K., (2011), Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary, p. 26-48; Aust, A., (2005), Handbook of International Law, p. 52-57. Сравн.: Gardiner, R., (2008), Treaty Interpretation, p. 141-202.

²⁰ <http://www.parliament.ge/ge/kanonmdebloba/gancxadebebi-mimartvebi-da-dadgenilebebi/parlamentis-gancxadebebi-mimartvebi-rezoluciebi.page>.

²¹ См. преамбулу резолюции парламента Грузии «Об основных направлениях внешней политики Грузии» от 7 марта 2013 г. <http://www.parliament.ge/uploads/other/19/19442.pdf>

²² См. параграф 2 статьи 2 Конвенции.

Моим дорогим оппонентам хочу сказать, что ни в какой части своего видения я не говорю о заключении с абхазской и осетинской сторонами или о неприменении силы. В данном контексте я использую термин он может иметь, к примеру, правовую природу (). В рамках такого «двустороннего договора» стороны соглашаются по отдельным вопросам. Полагаю, оппонентам должно быть известно о заявлении, подписанном между Зурабом Жвания и Эдуардом Кокойты после встречи в Сочи 5 ноября 2004 года, в котором стороны обязались выполнить соглашение о прекращении огня, провести частичную демилитаризацию зоны конфликта к 20 ноября 2004 года, обсудить на ближайшем заседании Смешанной контрольной комиссии взаимовыгодные экономические проекты и т.д. Подписанное сторонами заявление, в рамках которого они взяли на себя обоюдные обязательства, не только не стало косвенным признанием осетинской стороны, но такой вопрос даже не стал предметом обсуждения.

Всем несведущим оппонентам могу напомнить, сколько десятков подобных документов подписала грузинская сторона за последние 28 лет. Все они – двусторонние документы именно такого типа. Для их разработки целесообразно определять механизмы, чтобы международные организации (например, ООН, ОБСЕ или Европейский Союз) приняли бы в них активное участие. Семантика используемых в документах терминов должна быть обязывающего характера. Они должны определять субъект (организацию), который будет вести контроль за исполнением документа (например, ООН, ОБСЕ или ЕС). Документы будут подлежать обязательному исполне-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

нию, исходя из политической воли сторон, которую они подтвердят своей подписью.

Определение механизмов актуально тем, что, с одной стороны, будет создана возможность продолжить отношения со сторонами в дальнейшем, а с другой – принятые документы будут считаться частью этих форматов (например, по типу протоколов, подписанных в рамках Смешанной контрольной комиссии), что исключит всякие сомнения абхазской и осетинской сторон, касающиеся вступления Грузии в договорные отношения.²³ Ввиду вышеизложенного, замечание «некоторых» о том, что оформление двустороннего документа о неприменении силы с абхазской и осетинской сторонами приведет к косвенному признанию этих режимов, совершенно необоснованно.

К сожалению, многие используют термины «легитимность» и «косвенное признание» (так же, как термин «de facto/признание») в неоправданно и в сомнительно широком смысле. Подобное поверхностное апеллирование к этим терминам создает впечатление, что инициированные мной идеи приведут к de facto признанию²⁴

²³ Примечательно, что в отношении заключения международных договоров или соглашений с непризнанными субъектами практика государств и взгляды ученых разнятся. Часть государств считает, что вступление в договорные отношения с такими субъектами не означает их косвенного признания. Сравн.: Dörr, O., Schmalenbach, K., (2011), Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary, p. 66-68.

²⁴ В настоящем документе «признание» и «принятие к сведению» используются в качестве синонимов – кроме других значений, приобретенных в конкретном контексте, например «признание ситуации».

оккупированных регионов как независимых государств или контролирующих их властей как легитимных правительств, – такая позиция совершенно оторвана от реальности. Необходимо более конкретно и всесторонне обсудить международное право и практику по данному вопросу вместе с квалифицированными юристами.

Как известно, существуют два типа признания – *de facto* и *de jure*. Они отличаются только тем, что признающее государство ожидает выполнения всех критериев государственности/правительства (например, продолжительный эффективный контроль над территорией или стабильность правительства).²⁵ Следовательно, *de facto* признание является лишь условным, частичным, а *de jure* – полным, юридическим признанием. *De facto* признание – действительно шаг к признанию *de jure*. Но главное здесь то (и многие этот момент игнорируют), что любые действия, предпринятые по отношению к непризнанной единице, не могут считаться *de facto* признанием, если нет соответствующего намерения. Практика государств показывает, что не существует признания без намерения и что с *de facto* властями не может означать признания территориальной единицы или правительства (*de facto*, *de jure* или «косвенно», как многие думают). Вместе с тем признание бывает двух видов – «открытым» («выраженным») или «подразумеваемым» (под последним, наверное, можно иметь в виду «косвенное признание»). В первом случае признание выражается уведомлением либо декларацией, в которой заявляется о намерении

²⁵ См. субпараграф «А» параграфа №1 статьи 2 Конвенции.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

признать. Во втором случае признание может «подразумеваться» в действиях признающего государства или его правительства, но.²⁶

«Подразумеваемое» признание часто включает в себя такие действия, как официальное приглашение для налаживания дипломатических связей, установление новых консульских отношений, заключение двусторонних соглашений для всестороннего урегулирования взаимоотношений между двумя государствами в различных областях или голосование за то, чтобы данная территориальная единица стала членом межправительственных организаций (допустим, ООН или Совета Европы). К примеру, в 1947 году Канада поддержала вступление Израиля в ООН – так она выразила свое признание израильского государства. Таким образом, в моем видении заключение соглашения о неприменении силы с абхазской и осетинской сторонами не приравнивается к имплицитному («косвенному») признанию, так как международное право и практика показывают, что в понятие «подразумеваемое» признание может вкладывать смысл только та власть, которая использует его в фактическом и правовом контексте каждого конкретного случая, выражая очевидное намерение. А намерение государства или правительства раскрывается и становится очевидным в документах, публичных заявлениях, мнениях официальных

²⁶ Для получения дополнительной информации см. Dörr, O., Schmalenbach, K., (2011), Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary, p. 26-48; Aust, A., (2005), Handbook of International Law, p. 52-57. Сравн.: Gardiner, R., (2008), Treaty Interpretation, p. 141-202.

должностных лиц/институтов (например, парламента) или во внешней коммуникации, в ходе которой озвучивается намерение. Примеры подразумеваемого признания встречаются в практике государств очень редко. Как правило, государства предпочитают, чтобы намерение (или его отсутствие) было ясным, и даже в тех редких случаях, когда прибегают к этой формулировке, отмечается, что «необходимо тщательно взвесить каждое обстоятельство, прежде чем можно будет найти в конкретном действии намерение о признании».²⁷

Итак, «согласно международному праву, признание имеет элемент намерения. Пока грузинское правительство продолжает заявлять, что не признает неподконтрольные территории и не намерено делать это в будущем, оно всегда будет иметь довольно большие и гибкие возможности для принятия политических мер относительно де факто властей Абхазии и Южной Осетии».²⁸

Надо отметить, что когда речь идет о государственной практике в отношениях с непризнанными субъектами и их представителями, то лишь факт существования отношений или общения с такими субъектами (например, отправка дипломатической ноты, участие в международных конференциях или переговорах, в которых также участвуют и непризнанные власти) не считается выражением признания со стороны государства. То же самое

²⁷ См. статьи 1 и 6 Конвенции; сравн. Aust, A., (2005), *Handbook of International Law*, p. 57-59.

²⁸ Отчет консультантов: Трансформация конфликта в Грузии – правовые и политические уроки на кипрском примере, Джеймс Керр-Линдси и Неофитос Лоизидес, 14 февраля 2013 г.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

можно сказать о неформальных и неофициальных контактах. Например, США в 1960-1970 годах поддерживали контакты с коммунистическим Китаем, не признавая его. Тайвань признан несколькими государствами, и даже те государства, которые признают легитимность Китайской Народной Республики на всей территории материкового Китая, сохраняют свои неофициальные *de facto* офисы на Тайване – как, например, Американский институт Тайваня (это частная организация, штат которой состоит из американских дипломатов, находящихся в официальном отпуске). Даже в тех случаях, когда в отношении единицы или ее представителей выражается правовой или договорной субъективизм: например, заключается многостороннее соглашение, при подписании которого присутствует (или участвует иным образом) единица или ее представитель, или создается представительская служба ограниченного типа, или наносятся взаимные визиты высокопоставленных представителей) – все это в практике государств не свидетельствует о подразумеваемом (косвенном) признании.²⁹ К этой же категории относится двустороннее соглашение, заключенное с определенной ограниченной целью. К примеру, соглашения о прекращении огня между Израилем и рядом арабских государств не помешали этим арабским государствам продолжать проводить политику непризнания Израиля.³⁰

²⁹ Сравн.: Aust, A., (2005), *Handbook of International Law*, p. 53.

³⁰ Также см. *Republic of China v. Merchants' Fire Assurance Corporation of New York* 30 F.2d 278 (1929); 5 AD, стр. 42 и *Clerget v. Bailqzle Cornnrnrciale poclr 1'Europe du Nord* 52 ILR, стр. 310. Случай с Федеративной Республикой Германии и Германской

Даже в случае политики непризнания отдельные государства и межправительственные организации, налаживая отношения, из практических соображений безопасности, гуманитарных, правозащитных или экономических вопросов используют прагматизм. Например, несмотря на то что Соединенное Королевство в 1979 году не признало афганское правительство и отозвало посла, оно сохранило свое посольство в Кабуле, продолжая деловые отношения с официальными лицами по консульским и другим вопросам. Еще один пример – различные ведомства ООН и ЕС имеют свои офисы в Сомалиленде, чтобы управлять гуманитарной деятельностью. В таких случаях некоторые государства открыто заявляют, что если они предпринимают конкретные действия, то это не означает признания властей, по отношению к которым эти действия выполняются. При этом некоторые государства даже не считают необходимым делать явные заявления о непризнании, так как они и так уже воздержались от признания (т.е. уже дали понять, что признания не будет, пока они не предоставят это право открыто, о чем будет выражено в заявлении, сделанном типичным официальным инструментом).

Заслуживает внимания и тот факт, что фрагменты источников международного права, которые цитируют некоторые оппоненты,³¹ касаются лишь понятий *de facto*,

Демократической Республикой см. Treaty on the Basis of Relations Between the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic 78 ILR, стр. 150. Также см. Whiteman, Digest, vol. 11, стр. 567.

³¹ Shaw M., International Law, стр. 382-383; Malanczuk, M.B. Akehurst Introduction to Modern International Law (Routledge, 1997), стр. 88.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

de jure и отличительных нюансов между ними, тогда как полная версия этих источников как раз подтверждает то, о чем я писал выше, – согласно существующей практике, вопросы признания непризнанных единиц/правительств и налаживания с ними отношений, как правило, отделены друг от друга. Судя по их цитатам, тот факт, что в 1924 году Соединенное Королевство de jure признало СССР после de facto признания в 1921 году, не заслуживает того, чтобы мы его изучили с точки зрения интересующего нас компонента.

Многие не согласны с моим мнением, выраженным в «Видении», что удостоверяющие личность документы, выданные в Абхазии и Южной Осетии, должны быть валидными на всей территории Грузии, они считают, что это автоматически нарушит механизм выдачи нейтральных дорожных документов. Они также полагают, что если использовать такие документы на территории, контролируемой Грузией, то будет считаться, что «Грузия де факто признает режимы Цхинвали и Сухуми». По их мнению, «согласно принципам международного права, касающегося признания государств, de facto признание субъекта происходит даже в том случае, когда предпринятые этим субъектом действия получают определенную легитимность со стороны признающего государства, несмотря на то, что оно не признает сам субъект»; «с точки зрения международного права будет создана ситуация, когда Грузия признает документы, выданные де факто властями Цхинвали и Сухуми (то есть узаконит «правовые» действия де факто властей), несмотря на то, что de jure не признает сам режим. В международном праве опре-

деленного территориального образования, не признавая само это образование».

В этой связи следует отметить, что и сейчас на территории, контролируемой Грузией, идентификация жителей проживающих на территориях Абхазии и Южной Осетии для получения определенных услуг (например, медицинских) происходит по т. н. незаконным документам. По ним же государство устанавливает различные юридические факты (например, получение образования и другие факты гражданского значения) и выдает нейтральные документы. Такая практика не воспринималась странами-партнерами на международном уровне как шаг к признанию де факто властей на территориях Абхазии или Южной Осетии. Напротив, дружественные Грузии страны и страны-партнеры приветствуют предпринятые Тбилиси шаги, которые способствуют еще большей интеграции абхазского и осетинского обществ в единое грузинское правовое пространство и в грузинское общество.

В своем «Видении» я говорю о том, что для деизоляции людей, проживающих на территориях Абхазии и Южной Осетии, необходимо использовать существующие возможности или найти при необходимости новые, так как представление оппонентов о том, что практика выдачи нейтральных документов «идет довольно успешно», не соответствует действительности.³² Поэтому, когда люди по разным причинам отказываются брать нейтральные документы, государство должно рассмотреть альтернативные инструменты, благоприятствующие

³² См. параграф 2 статьи 2 Конвенции.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

вовлечению людей, тем более, что легитимное население Абхазии и Южной Осетии автоматически считается гражданами Грузии, перед которыми правительство имеет позитивные обязательства. Таким может быть, например, присвоение т. н. личного номера людям, законно проживающим в Абхазии и Южной Осетии, работа над этим проектом в сотрудничестве с Минюстом началась, когда я был госминистром. Сейчас, после того, как я ушел с должности, этот проект, судя по сообщениям СМИ, продолжает успешно разрабатываться.

Важно, чтобы лица, законно проживающие на территориях Абхазии и Южной Осетии, имели альтернативу нейтральному документу. Соответствующие органы Министерства юстиции Грузии должны иметь возможность выдавать им личный номер на основе «абхазских и осетинских паспортов» и без выдачи нейтрального документа, по разным причинам для них неприемлемого. Это автоматически упростит участие и интеграцию лиц, законно проживающих на территориях Абхазии и Южной Осетии, в единое государственное пространство в остальной части Грузии – они смогут чаще пользоваться услугами грузинских государственных и частных компаний. В своем «Видении» я не указываю конкретные средства для достижения этой цели. Этот вопрос – предмет обсуждения в правительстве Грузии. Не исключено, что в процессе обсуждения будут предложены другие механизмы. В то же самое время мы не разделяем мнение «некоторых» о том, что эта инициатива напрямую поставит под угрозу усилия стран-партнеров, так как она не имеет ничего общего с нейтральными дорожными документами, уже

признанными двенадцатью странами, которые, как известно, могут использоваться для поездок за границу – заменить их представленный механизм, разумеется, не сможет. Тут же нельзя согласиться с распространённой информацией, что нейтральные документы якобы как-то связаны со свободой передвижения граждан по территории Грузии.

В том же контексте следует отметить еще один аспект. Наряду с тем, что суверенное государство сохраняет юрисдикционную (но непрактическую) власть над непризнанными территориями, оно также имеет обязательства перед людьми, живущими на этих территориях, поэтому оно должно действовать так, чтобы всеми доступными способами обеспечить этим жителям благополучие и права человека.³³ Именно по этой причине, по мнению ведущих западных экспертов, разработка нейтральных документов властями Грузии, с учетом нестандартной ситуации на территориях Абхазии и Южной Осетии, «приветствуется как гибкий и прагматичный шаг по обеспечению прав человека и поддержке мира и стабильности».³⁴ Однако международное

³³ Юридическое заключение о признании государством, особенно в отношении *de facto* правительства, Джон Пакер (ООН) и Зденка Махнюкова (ЕС), 15 февраля 2014 г.

³⁴ Примечательно, что в отношении заключения международных договоров или соглашений с непризнанными субъектами практика государств и взгляды ученых разнятся. Часть государств считает, что вступление в договорные отношения с такими субъектами не означает их косвенного признания. Сравн.: Dörr, O., Schmalenbach, K., (2011), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, p. 66-68.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

право не объявляет безоговорочно недействительными все действия непризнанных единиц, а также знаком с прецедентами двусторонних договоренностей с непризнанными властями, направленных на восстановление доверия и реализацию прав человека. Цель таких положений – защита прав и гуманитарных потребностей граждан, проживающих на этих территориях, поэтому все это не привело к международному признанию таких режимов. Например, международное право признает подлинность некоторых документов, полученных или выданных *de facto* властями, – таких, как свидетельство рождении, смерти или браке, поскольку отрицание подлинности таких актов нанесет вред живущим на тех территориях людям.

В этом контексте заслуживает внимания опыт Молдовы. В своем решении от 8 июля 2004 года по делу *«Илашку и другие против Молдовы и России»*³⁵ Европейский суд по правам человека вынес заключение по сотрудничеству молдавских властей с приднестровскими сепаратистскими структурами и по заключенным между ними соглашениям, которые касались взаимного признания выданных сторонами документов и привлечения и защиты иностранных инвестиций. ЕСПЧ принял аргумент молдавских властей, состоящий в том, что Учитывая природу и ограниченный характер данных действий, ЕСПЧ счел, что эти меры нельзя рассматривать как поддержку режи-

³⁵ «Илашку и другие против Молдовы и России» (Ilaşcu and others v. Moldova and Russia), решение Большой палаты Европейского суда по правам человека от 8 июля 2004 г.

ма Приднестровья. Более того, суд установил, что ³⁶ Примечательно, что власти Молдовы не только заключили экономические соглашения с приднестровским сепаратистским режимом, также были установлены отношения между парламентом Молдовы и де факто парламентом Приднестровья. На протяжении многих лет они сотрудничают по вопросам полиции и безопасности. Одновременно с этим сотрудничество идет и в таких областях, как управление авионавигацией, телефонные коммуникации и спорт.

Потеря эффективного контроля над территорией в течение длительного времени (один из критериев Конвенции Монтевидео) несет в себе определенные риски – полное бездействие легитимных властей может сделать актуальной целесообразность признания *de facto* вла-

³⁶ „In parallel with that change of strategy, relations were established between the Moldovan authorities and the Transdnestrian separatists. Economic cooperation agreements were concluded, relations were established between the Moldovan parliament and the “parliament of the MRT”, for several years there has been cooperation in police and security matters and there are forms of cooperation in other fields such as air traffic control, telephone links and sport (see paragraphs 114, 178 and 185 above). The Moldovan Government explained that these cooperation measures had been taken by the Moldovan authorities out of a concern to improve the everyday lives of the people of Transdnestria and allow them to lead as nearly normal lives as possible. The Court, like the Moldovan Government, takes the view that, given their nature and limited character, these acts cannot be regarded as support for the Transdnestrian regime. On the contrary, they represent affirmation by Moldova of its desire to re-establish control over the region of Transdnestria.“

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

стей, осуществляющих эффективный контроль. Поэтому, чтобы сохранить непризнание в долгосрочной перспективе, властям Грузии важно продемонстрировать, что они могут предлагать народу Абхазии и Южной Осетии (т.е. своим собственным гражданам) различные сервисы, защищать их права и удовлетворять их гуманитарные потребности. Представленный в моем «Видении» механизм предполагает более широкое использование удостоверяющих личность документов, имеющихся на руках жителей Абхазии и Южной Осетии, это помогло бы Грузии как в выполнении международных обязательств, так и в осуществлении прагматических интересов. Выше было упомянуто о том, что оппоненты слишком широко используют термин «de facto признание/принятие к сведению». Повторяю – не только действия или заявления, предпринятые в отношении непризнанной единицы, но и любые ответные действия на те или иные шаги непризнанного режима не могут рассматриваться как de facto признание, если этому не сопутствует соответствующее намерение. Принятие к сведению какого-либо действия непризнанной единицы, а тем более использование незаконного документа для оказания услуг гражданам, не может рассматриваться как «de facto признание» государства или правительства при отсутствии такого намерения. Признание государств и правительств – очень важная тема. Признание – это принятый акт, который исполняется правительством признающего государства, поскольку он может иметь последствия согласно международному праву. Признание или непризнание выражает намерение государства придать существова-

нию единицы правовую нагрузку, как положено члену содружества государств. Вопреки желаниям «некоторых», в международном праве нет такого понятия, как «непроизвольное признание», поэтому признание следует рассматривать отдельно от других актов, которые либо просто принимают существующую ситуацию, а также отдельно от действий, которые, хоть и включают в себя некоторое взаимодействие, но никоим образом не проявляют намерения о признании. В этом плане примечателен пример непризнанной «Турецкой республики Северного Кипра» (TRNC), паспорта которой разрешены для въезда в Австралию, Францию, Великобританию, Пакистан и США, однако ни одна из этих стран не признала TRNC в качестве государства.³⁷

Большинство оппонентов не согласны с тем, что в своей позиции я использую термин «разделительная линия», – они считают, что утверждение этого термина правительственным правовым актом в 2010 году не отвечает интересам национальной безопасности, так как в процессе создания разделительных линий он игнорирует важность оккупации. Твердо заявляю, что в данном случае я использую термин, установленный разными правовыми актами и который является официальным термином для обозначения искусственных барьеров, созданных оккупацией на территориях Грузии. Следует отметить, что в документе представлено видение мирного урегулирования конфликтов и обеспечения мирного сосущество-

³⁷ Herrberg A., Hofmann R., Packer J., Decaux E., Martin D., Comparative Study on Status Neutral Travel Documents, July 2011, European Forum for International Mediation and Dialogue (mediatEUr).

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

вания грузинского, абхазского и осетинского народов. Таким образом, термин «разделительная линия» использован в контексте укрепления доверия и мира – термин не нуждается в уточнении, так как он уже разъяснен в Распоряжении № 107 правительства Грузии от 27 января 2010 года как «линия оккупации, установленная оккупационными силами, отделяющая оккупированные территории от остальной части Грузии».³⁸

Часть оппонентов указывает на то, что упомянутое в моем видении обстоятельство относительно легализации государством аттестатов и дипломов, выданных на территории Абхазии и Южной Осетии, не соответствует действительности. В этой связи следует отметить – когда я говорю о легализации указанных документов, также упоминаю, что это делается в рамках, установленных законом. В видении не говорится о том, что свидетельства об образовании, выданные незаконными властями, прямым образом используются на территории, контролируемой Грузией. Термин «легализация» применяется в тексте в широком смысле, он указывает на то, что лица, получившие образование на территориях Абхазии и Южной Осетии и имеющие на руках документы, подтверждающие это, могут продолжить образование в высших учебных заведениях Грузии после прохождения процедур, установленных законом.

Оппоненты утверждают, что свидетельства об образовании, выданные незаконными властями, лишь констатируют факт получения образования на территории Абха-

³⁸ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2251491?publication=0>

зии и Южной Осетии, что не соответствует действительности. Согласно Статье 5 «Правил признания высшего образования, полученного на оккупированных территориях», утвержденных приказом №1067 министра образования и науки Грузии от 1 декабря 2009 года, диплом, выданный незаконными органами, подтверждает получение высшего образования, а также дает возможность заинтересованному лицу получить заключение о пройденных предметах, полученных оценках и начислении кредитов.

Таким образом, на основании диплома, выданного незаконным органом, не только устанавливается факт получения данным человеком образования на территориях Абхазии или Южной Осетии, но также признаются предметы и полученные оценки, указанные в незаконном документе. Следовательно, в данном случае документы, подтверждающие образование, имеют более широкое применение, чем просто установление факта получения образования на территориях Абхазии и Южной Осетии. Именно в этом контексте в моем видении упоминается термин «легализация».

Некоторые оппоненты считают нецелесообразным использование мной термина «Южная Осетия» и «Абхазия». По их мнению, использование такой терминологии в официальных документах создает впечатление, что государство относится к таким субъектам как к независимым единицам. Это замечание оппонентов тоже нельзя разделить, тем более что термин «Абхазия» используется в ряде официальных текстов Совета Безопасности ООН.³⁹

³⁹ Herrberg A., Hofmann R., Packer J., Decaux E., Martin D., Comparative Study on Status Neutral Travel Documents, July 2011, European

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Термин «Южная Осетия» также используется в шестом пункте «Мирного плана из шести пунктов» президента Франции Николя Саркози, подтвержденного подписью президента Саакашвили 12 августа 2008 года (об условиях начала международных дискуссий по вопросам безопасности и стабильности в Абхазии и Южной Осетии), во всех протоколах Смешанной контрольной комиссии (1992-2008 годы), в заявлении, подписанном Зурабом Жвания и Эдуардом Кокойты в Сочи 5 ноября 2004 года, а также во многих других документах.

Вопрос об использовании терминов, связанных с названием внутригосударственных конфликтов в Грузии, до сих пор не решен. В официальных источниках и в риторике конфликт на территории Абхазии называют следующим образом: «В резолюциях Совбеза ООН вплоть до 29 июля 2005 года использовался термин «конфликт в Абхазии/Грузия», но резолюции Совбеза 2006-2008 годов содержат термин, Поэтому, говоря о конфликте, я использую нынешнюю версию термина, апробированного на международном уровне – «грузино-абхазский конфликт». Что касается Южной Осетии, когда я использую в своем видении термин, то руководствуюсь практикой, сложившейся на протяжении многих лет в официальных правовых или политических источниках (например, в рамках Смешанной контрольной комиссии и др.), а также терминологией, используемой властями Грузии.

Наконец, подавляющее большинство противников, которые ознакомились с моим видением и ополчились

против него, уделяет недостаточно внимания тому факту, что (например, признание Косова). «Во время признания или воздержания от признания на государство большее влияние оказывают политические взгляды, чем правовые, хотя их действия имеют правовые последствия».⁴⁰ Разумеется, существует связь между признанием субъекта отдельным государством и его последующим международным признанием. Однако в действительности каждое государство имеет дискреционные полномочия и широкие возможности определять целесообразность признания, исходя из своих политических целей (примечательно, что за признанием Россией «республик Южная Осетия и Абхазия» не последовало «цепной реакции» со стороны какой-либо другой важной страны). Государства, для признания того или иного образования, как правило, интерпретируют критерии, изложенные в Конвенции Монтевидео. Согласно данной норме, «государство как субъект международного права должно обладать следующими характеристиками: а) постоянное население; б) определенная территория; в) правительство и г) способность вступать в отношения с другими государствами».⁴¹ Безусловно, эта норма не дает исчерпывающего разъ-

⁴⁰ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2251491?publication=0>

⁴¹ См. следующие резолюции: резолюция Совета Безопасности ООН №1808 от 15 апреля 2008 г.; резолюция Совета Безопасности ООН №1781 от 15 октября 2007 г.; резолюция Совета Безопасности ООН №1752 от 13 апреля 2007 г.; резолюция Совета Безопасности ООН №1716 от 13 октября 2006 г.; резолюция Совета Безопасности ООН №1666 от 31 марта 2006 г.; резолюция Совета Безопасности ООН №1615 от 29 июля 2005 г.; резолюция Совета Безопасности ООН N1582 от 28 января 2005 г.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

яснения упомянутых кумулятивных элементов. Соответственно, государства по своему усмотрению интерпретируют норму и используют ее в соответствии со своими политическими целями и интересами. Так как наибольшая часть международного сообщества признает суверенитет Грузии на всей ее территории (в том числе в связи с международным обязательством непризнания образования, возникшего в результате агрессивного акта, несовместимого с международным правом), именно политическая воля, а не юридико-терминологические нюансы определяют шансы Абхазии и Южной Осетии на международное признание.⁴² Например, как отмечают эксперты Совета Европы, по сравнению с Кипром «Грузия имеет более благоприятную правовую и политическую ситуацию. Маловероятно, что много стран признает Южную Осетию и/или Абхазию».⁴³ Поэтому, на мой взгляд, шаги, предпринятые для вовлечения этих территорий, не будут расценены как намерение признания и не будут использованы другими государствами для признания независимости этих неконтролируемых регионов. Республика Кипр – наглядный пример того, как может развиваться сотрудничество в ряде областей с непризнанной (и оккупированной!) территорией без невольного поощрения международно-

⁴² Следовательно, большое значение для Грузии имеет совместимость с международной политической конъюнктурой, в том числе западная внешнеполитическая ориентация, демократия и прогнозируемые легитимные методы разрешения конфликтов.

⁴³ Отчет консультантов: «Трансформация конфликта в Грузии – правовые и политические уроки на кипрском примере», Джеймс Керр-Линдси и Неофитос Лоизидес, 14 февраля 2013 г.

го признания последней. «Можно сказать, что положение Грузии лучше, чем Республики Кипр, поскольку она пользуется мощной поддержкой ряда западных стран, включая США и всех ведущих государств-членов ЕС. Так как Запад хочет видеть процесс примирения между Грузией и ее неконтролируемыми регионами с конечной целью их объединения, думаю, не будет преувеличением сказать, что они (*западные страны – прим. пер.*) не воспримут действия Грузии как выражение признания».⁴⁴ Таким образом, международные политические реалии (особенно в контексте сегодняшних отношений России и Запада на фоне кризиса на Украине) создают политические гарантии территориальной целостности Грузии в обозримом будущем.

⁴⁴ Malanczuk, M.B. Akehurst Introduction to Modern International Law (Routledge, 1997), стр. 82.

ЧТО ИЗМЕНИЛОСЬ ПОСЛЕ МЕНЯ

К сожалению, после моего ухода с должности ситуация в корне изменилась, и политика продолжилась в совершенно ином направлении. Политика «Грузинской мечты» в плане влияния на конфликты полностью облачилась в нарратив «Национального движения». Примером этого является выступление министра иностранных дел в ООН 21 февраля 2017 года, в котором по отношению к населению Абхазии и Южной Осетии он использовал и восстановил термин «реинтеграция», неиспользуемый нами в 2012 – 2016 годы. А 28 февраля того же года президент Грузии, выступая, ясно дал понять, что Грузия является жертвой российской политики. Все внимание он перенес на грузино-российские отношения. Однако он ничего не сказал о тех, кто живет на территории Абхазии и Южной Осетии, и кто тоже считает себя жертвой, но только грузинской стороны. Если у нас есть справедливое ощущение того, что мы жертвы российской агрессии, и мы стремимся к солидарности в этом смысле, то что делать с такими же искренними чувствами абхазов и осетин? Разве они исчезнут сами собой?

27 января 2017 года была опубликована мирная политика из восьми пунктов.⁴⁵ В тексте шесть раз упоминается термин «конфликт» и ни разу – «конфликт(ы)». На-

⁴⁵ <https://smr.gov.ge/ge/news/read/883/>

ходясь на посту министра, я многое сделал, чтобы вернуть термин «конфликт(ы)» и дать понять абхазскому и осетинскому обществу, что мы уважаем их позицию и что грузино-абхазский и грузино-осетинский конфликты надо рассматривать в отдельности; что нельзя грузино-абхазские и грузино-осетинские вопросы просеивать сквозь сито российско-грузинских отношений. К сожалению, партия «Грузинская мечта» отвергла политику коалиции «Грузинская мечта» и вернулась к термину «конфликт», разработанному «Национальным движением». В тексте из восьми пунктов вообще не упоминается термин «сторона конфликта», что еще раз подтверждает разворот к политике «Национального движения».

Вот еще пример возврата к нарративу ЕНД: на открытии больницы в селе Рухи, в котором принимали участие премьер-министр и министр здравоохранения, шла речь о программе элиминации гепатита С – было заявлено, что абхазы могут ею воспользоваться. Внезапно в это предложение внесли документ «нейтральный паспорт»,^{46 47} он был известен и ранее, но во время своей работы я убрал его и не использовал в коммуникации. Меня удивил этот факт. Абхазы (как и осетины) принципиально не берут «нейтральные паспорта»: новые власти должны были знать, что абхазы предпочитали иметь вме-

⁴⁶ The Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, 26 December, 1993.

⁴⁷ Следовательно, большое значение для Грузии имеет совместимость с международной политической конъюнктурой, в том числе западная внешнеполитическая ориентация, демократия и прогнозируемые легитимные методы разрешения конфликтов.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

сто них грузинский паспорт. Иными словами, много чего совпало: появление вновь «нейтрального паспорта», отказ от термина «стороны конфликта», использование слова «конфликт» вместо «конфликты». Все это ясно показывало, что на каком-то уровне было принято решение вернуться к безболезненной и понятной для оппозиции риторике и повернуться спиной к политике, проводимой коалицией «Грузинская мечта» в 2012-2016 годах. Это был шаг назад, к нарративу ЕНД. Вывод таков: мой уход помог им вернуть старую политику.

УПУЩЕННЫЕ ШАНСЫ «ГРУЗИНСКОЙ МЕЧТЫ»

Перед парламентскими выборами 2012 года основной темой и задачей была смена власти, и мы мало говорили о трансформации конфликта. Однако, помимо достижения главной цели, мы также хотели дать понять, что новая политика Грузии пересмотрит курс, существующий к тому времени по отношению к конфликтам. В работе коалиции над этим сегментом активное участие принимал и я.

После 2008 года «Единое национальное движение» отказалось от агрессивной риторики и, казалось, исключило возможность военных действий, но до 2012 года чувствовалось и подразумевалось, что эта власть не упустит шанса возобновить работу над вооруженной версией решения конфликта. Поэтому главной задачей коалиции «Грузинская мечта» было полностью исключить этот вариант из грузинской политики и твердо заявить, что грузинская сторона не собирается допускать и обсуждать решение конфликта военным способом. Эта конкретная задача была выполнена, что, безусловно, принесло свои плоды.

Когда власть меняется, и это происходит при всеобщей поддержке населения, новым силам предоставляется возможность принимать непопулярные, но важные решения. Выборы 2012 года дали нам этот шанс. Во второй раз эта возможность появилась на выборах 2016 года, в которых «Грузинская мечта» участвовала не как коалиция, а как партия, когда она вновь получила значительную

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

поддержку населения. Пойти на смелые шаги мы могли бы и тогда, но, к сожалению, «Грузинская мечта» упустила возможности, что удивляет. Вместо того чтобы принимать более смелые решения и завоевывать сердца абхазского и осетинского населения, новое правительство вернулось к нарративу ЕНД. А сегодня «Грузинская мечта» уже непопулярна и дискредитирована, и единственная ее задача – борьба за право остаться у власти. Поэтому сейчас ей не до того, чтобы, допустим, адекватно реагировать на новые вызовы в Абхазии и продвигать процесс урегулирования конфликта – она потеряла популярность. Теперь оппозиции действительно легко атаковать правящую партию и разбивать ее позиции. Как я уже отметил, сейчас «Грузинской мечте» явно не до конфликтов, она дважды упустила свои возможности – в 2012 и 2016 годах. Примечательно, что в то время у «Грузинской мечты» была большая поддержка не только своего населения, но и международных организаций и соседних стран (кроме России). Все вместе это давало гарантии, что новая политика Грузии в разрешении конфликтов будет успешной.

Когда обсуждались вопросы трансформации и урегулирования конфликтов, постоянно возникали опасения, что, предприняв смелые шаги, мы еще больше потеряем Южную Осетию и Абхазию. Эти страхи опять-таки шли от некомпетентности «Грузинской мечты». В 2014 году, после аннексии Крыма РФ, выросли угрозы и в отношении Абхазии и Южной Осетии. Грузинским политикам не хватало смелости и компетентности понять, где ждет успех, а где таится риск. Поэтому для подстраховки они предпочли вообще не обсуждать эти темы.

КОНЕЦ ИСТОРИИ

Вернемся к тому, с чего начали. Итак, мы освободили Марека Дудаева. После этого начались интенсивные процессы. Освобождение Дудаева было представлено, как жест доброй воли грузинской стороны. В результате мы наладили регулярные отношения с осетинской стороной, чтобы они поняли, что после освобождения Дудаева мы ждем от них определенных шагов. В то же время в Цхинвали на переговорах постоянно поднимали вопрос об освобождении только троих заключенных, которые в феврале 2005 года органами правосудия Грузии были приговорены к бессрочному заключению в связи с терактом в Гори. Освобождения Марека Дудаева в югоосетинском обществе фактически никто не заметил. Представители Цхинвали не упоминали о его освобождении во время официальных переговоров в Женеве. Никакой реакции на этот факт не последовало и на встречах в Эргнети. Югоосетинская сторона говорила лишь об освобождении трех осетинских заключенных, обвиненных Тбилиси в причастности к теракту. Я понял, что пускать дело на самотек и ждать проявления доброй воли безрезультатно. Требовалось действовать проактивно, поэтому я, через разные каналы, отправил осетинской стороне сообщение следующего содержания: «Вы давно просили освободить Дудаева. Как только коалиция «Грузинская мечта» пришла к власти, Дудаев был освобожден, но ничего взамен

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

этого грузинская сторона не получила. Как после этого я могу поднимать в правительстве вопрос об освобождении трех бессрочных заключенных, если Цхинвали на освобождение Дудаева никак не отреагировал? Почему грузинская сторона должна находиться в режиме постоянного ожидания и выступать ответчиком? Нам нужен ответный шаг со стороны Южной Осетии. Только получив сигнал о том, что Цхинвали узнал и оценил освобождение Дудаева, можно начать серьезный разговор об освобождении трех бессрочных заключенных».

Одновременно с этим я начал использовать формат гражданского диалога, в котором имел большой опыт сотрудничества еще до того, как стал государственным министром. С представителями гражданского общества Южной Осетии меня связывали надежные, устойчивые и последовательные отношения – через них я и стал расширять тему. Некоторыми эпизодами своих планов я делился с сотрудниками Служб безопасности, поскольку у них было свое видение того, как действовать в существующей ситуации. По просьбе спецслужб на переговорах с югоосетинской стороной я поднял вопрос освобождения Дж. М., находящегося в Цхинвальском изоляторе, в обмен на Марека Дудаева. Дж. М. работал в милиции Ахалгорского района во время правления «Круглого стола» (*«Круглый стол» – политическое объединение под руководством Звиада Гамсахурдиа – прим. пер.*) Де-факто власти Южной Осетии обвинили его в совершении весьма серьезных преступлений. Дж. М. по своей воле и по неизвестным причинам оказался в Ахалгори, где был арестован и приговорен к довольно длительному сроку

незаконного ареста. По просьбе спецслужб я поднял вопрос об освобождении Дж. М. в обмен на Дудаева. По моему опыту, категорически и безоговорочно требовать освобождения конкретного человека не всегда оправдано. В такие моменты другая сторона конфликта понимает, что этот человек – настолько важная фигура, что за него можно получить еще больше. Поэтому Цхинвали просил освободить в обмен на Дж. М. хотя бы одного из трех заключенных, отбывающих бессрочное заключение в Гори. Цхинвали просил настойчиво, потому что знал, что Дж. М. ранее работал в милиции. Служба безопасности вела переговоры о его освобождении с Цхинвали и до моего назначения госминистром, при этом речь шла о том, чтобы выволить только его, освобождение других грузинских заключенных не было предметом переговоров. Так что югоосетинская сторона ясно понимала, что этот человек важен для грузинской стороны в целом и для силовых структур в частности. Когда я предложил Цхинвали в ответ на освобождение Дудаева выдать Дж. М., там посчитали, что, выпустив Дудаева, мы таким хитрым замысловатым способом пытаемся заполучить важную для спецслужб фигуру, поэтому югоосетинская сторона наотрез отказывалась выдавать Дж. М. Я объяснял грузинским силовикам, что спорить по вопросу, решать который противоположная сторона принципиально отказывается, нет смысла, более того, обычно это приводит к противоположному результату. Когда я сталкивался с таким типом сопротивления, то понимал, что преодолеть его можно только одним способом: не продолжать упорно защищать выбранную однажды позицию, а заменить

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

ее другой темой, не менее существенной. Помимо Дж. М. в тюрьмах Цхинвали сидели и другие заключенные, освобождение которых было не менее важным. Одним из них был Теймураз Джерапов, приговоренный к длительному заключению. Он тоже, как и Дж. М., попал на территорию, неподконтрольную центральным властям Грузии, случайно. Его арестовали и приговорили к большому сроку. Поскольку Цхинвали ставил невыполнимые условия для освобождения Дж. М., я запросил освободить Джерапова – он был самым пожилым из всех заключенных и был осужден на самый долгий срок. Цхинвали легко согласился на это, так как ранее грузинская сторона никаких просьб по его освобождению не предъявляла; было ясно, что единственный мотив, по которому Тбилиси его выбрал, это преклонный возраст и других мотивов не было. Следовательно, по кейсу Теймураза Джерапова Цхинвали не выступал столь принципиально и категорично. Югоосетинская сторона увидела, что, в отличие от представителей силовых структур, которые вели переговоры до меня, я был гораздо более гибким и не настаивал на освобождении только одного конкретного человека. Они поняли, что меня заботит не столько сам факт освобождения того или иного лица, сколько налаживание мирного процесса, в котором все действуют на равных условиях и соблюдают установленные по взаимному согласию принципы, а не стараются любым способом протолкнуть свою позицию. Итак, диалог был запущен в том виде, в каком я хотел его видеть. Партнерам из силовых структур я объяснил, что не допустил бы остановки уже пущенного в ход и продвигающегося мирного про-

цесса из-за одного или двух человек. Если процесс станет жизнеспособным, легче будет освободить и тех людей, которыми интересуются спецслужбы.

Джерапова арестовали в 2010 году – его приговорили к 13 годам лишения свободы, обвинив в попытке захвата власти. Через семь месяцев после освобождения Марека Дудаева, в результате сложных и многоуровневых переговоров мне удалось убедить югоосетинскую сторону в том, – если Цхинвали действительно хочет сдвинуть с мертвой точки вопрос освобождения трех бессрочных осужденных, он должен сделать ответный шаг. Этот встречный шаг оказался для них довольно болезненным, они не были до конца уверены в том, что таким образом решится судьба бессрочных осужденных. Мне же, в свою очередь, нужен был сильный аргумент перед своим правительством, чтобы все воочию увидели результаты успешно состоявшегося и жизнеспособного мирного процесса.

Наконец, 31 декабря 2013 года, спустя год после того, как коалиция «Грузинская мечта» пришла к власти, Теймураз Джерапов был освобожден. Я контактировал с его семьей, так что они знали, что я веду переговоры. Но когда именно его освободят, было неизвестно. Помню его слова, которые он произнес, когда вышел из тюрьмы в последний день 2013 года: «Надеюсь, успею доехать до Кутаиси до наступления Нового года и выйти к внукам в виде Деда Мороза». Джерапов, хоть и был осетинского происхождения и носил осетинскую фамилию, был типичным имеретином – с особенным чувством юмора. Было ясно, что он не имеет никакого отношения к предъявленным ему обвинениям.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Лед тронулся. Спустя семь месяцев после освобождения Марека Дудаева, путем долгих споров и переговоров, Цхинвали освободил первого заключенного, который должен был отбывать еще 10 лет незаконного срока. Перед лицом как политического руководства, так и силовых структур я мог смело сказать, что двусторонний процесс стартовал – не замечать его было нельзя. Следует отметить, что коабитация в тот период еще не была завершена, и тогдашний президент Грузии постоянно пытался сорвать любую инициативу по установлению двусторонних отношений. А для меня, государственного служащего, главной задачей того времени было как раз налаживание двусторонних отношений и их беспрепятственное развитие. Считаю, что разрешить грузинские конфликты можно многогранной и многоуровневой работой. Грузино-российский конфликт – ведущий и важный, однако не менее важны грузино-осетинский и грузино-абхазский конфликты. Именно продвигая вопрос освобождения заключенных, я пытался навести грузино-абхазские и грузино-осетинские мосты. В этом контексте решающими мне видятся два аспекта. Суть первого в том, что очень важна гуманитарная сфера – надо вызволить из заключения как можно больше незаконно задержанных людей. Суть второго в том, что на основе гуманитарных проектов можно формировать необратимое мирное урегулирование конфликтов.

Процесс перешел на следующий этап. Оставалась открытой просьба югоосетинской стороны об освобождении трех человек – вопрос обсуждался на переговорах всех форматов, в том числе постоянно поднимался на встречах в Женеве. Уйти от этой темы мы не могли.

Наряду с этим, новое правительство Грузии в рамках реформирования системы правосудия начало пересмотр судебных приговоров, вынесенных предыдущими властями, на предмет справедливости и соблюдения других важных принципов.

Учитывая сложившуюся ситуацию, я считал, что пора начать работу по освобождению трех бессрочных осужденных, однако важно было понять, какую пользу этот шаг принесет грузинской стороне. В качестве основы я решил использовать принцип «освобождение всех на всех», который неоднократно успешно применял и в 90-е годы во время вооруженного противостояния в Абхазии. Так как, трое осетинских заключенных были обвинены в тяжких преступлениях, то освобождения заключенных, запрошенных грузинской стороной, только из цхинвальской тюрьмы было бы недостаточно – ни для грузинского общества, ни для членов правительства. Поэтому в интересах грузинской стороны я поставил на повестку дня освобождение заключенных (этнических грузин) и из абхазских тюрем, приговоренных к длительным срокам. Они были незаконно задержаны во время правления «Единого национального движения», имели необоснованные, но тяжелые обвинения – большинство было приговорено к лишению свободы сроком на 7-12 лет. Обвинения включали шпионаж, разведывательную деятельность и другие действия против Абхазии, то есть этих людей арестовали не за бытовые или банальные проступки.

Если бы нам удалось добиться мега-освобождения, освободив заключенных одновременно и из Цхинвали, и

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

из Сухуми, мы бы легко и убедительно обосновали, почему в обмене такого масштаба Тбилиси стоило выпустить трех бессрочно осужденных осетин. К тому моменту в цхинвальской тюрьме находились 5 грузинских заключенных, в абхазской – 8. В этих условиях мы и начали действовать⁴⁸.

После завершения дела «Дудаева – Джерапова», 23 апреля 2014 года я написал официальное письмо главе Совета по безопасности и управлению кризисными ситуациями, в котором сформулировал свою позицию. (После коабитации часть функций Совета безопасности, существовавшего при президенте, перешла к Совету по безопасности и управлению кризисными ситуациями при премьер-министре). Можно сказать, что с этого дня официально начался процесс, который спустя два года, а точнее, 10 марта 2016 года, увенчался самым масштабным освобождением «всех на всех». Чтобы довести этот грандиозный обмен до конца, понадобилось два года.

В письме на имя главы Совета я описал сложную ситуацию, сложившуюся в связи с задержаниями и освобождением граждан Грузии вдоль разделительной линии, и объяснил, что, на мой взгляд, до тех пор, пока мы не систематизируем работу в этом направлении и не перейдем на институциональное управление, мы всегда будем сталкиваться с подобными проблемами, и нам постоянно придется работать в режиме постфактум. В письме я подчеркивал, что задержание и незаконное содержание в изоляторах Цхинвали и Сухуми граждан Грузии имело

⁴⁸<https://www.amerikiskhma.com/a/georgia-citizens-are-condemned-in-occupied-abkhazia-for-espionage/1750271.html> [200919]

политическую подоплеку, поэтому забота об их освобождении должна стать нашим приоритетом. Именно в этом письме я впервые официально озвучил предложение о трехстороннем освобождении заключенных: «Де-факто власти Цхинвали требуют освобождения трех бессрочных осужденных. Считаем, что решать этот вопрос только в грузино-осетинском контексте нерационально. Более верным решением было бы перевести тему в более широкий формат – формат Женевских переговоров».

После освобождения Джерапова политические силы на территории Южной Осетии заметно активизировались. Из Цхинвали стала распространяться информация, что он был страшным преступником. Осетинские обозреватели и журналисты резко критиковали власти за помилование Джерапова, вообще не вспоминая про Дудаева. Кстати говоря, во время разрешения или трансформации конфликта следует периодически обращать внимание на подобные реакции, выявлять их и учитывать. Между сторонами конфликта существуют различные, независимые друг от друга и конкурирующие друг с другом политические или общественные группировки – это вполне естественно. Активность этих сообществ в отношении тех или иных вопросов оказывает значительное, а иногда и решающее влияние на принятие политических решений.

Итак, я заметил, что в Цхинвали нарастала температура и негативные настроения. Было очевидно, что родственники троих бессрочных осужденных недовольны. На той стороне распространялась информация, что Джерапова отпустили просто так. Другими словами, в Цхинвале заработала пропаганда. Все шло наперекосяк. Вме-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

сто разговоров о том, что Джерапова выпустили в ответ на освобождение Дудаева и для достижения окончательного результата были запланированы дальнейшие шаги, пропаганда шла по совершенно неконструктивному сценарию: якобы осетинская сторона добровольно освободила человека, совершившего тяжкое преступление, а грузинская сторона не спешила вызволять троих бессрочно осужденных осетин.

Разумеется, я был вовлечен в общественную полемику – приходилось объяснять осетинской общественности, что на самом деле все было иначе и что Джерапов был освобожден не по инициативе осетинской стороны, а в ответ на одностороннее освобождение Дудаева, с опозданием на семь месяцев.⁴⁹

Тем временем подошел к концу 2014 год. В феврале 2015 года осетинская сторона стала повышать накал, так как в этот период все бессрочно осужденные, отбывающие наказание в грузинских тюрьмах, начали протестную голодовку с требованием пересмотреть их дела. Заключение и их родственники поверили, что в Грузии начались реформы правосудия и что изменения рано или поздно коснутся и их. Но судебная реформа касалась в основном заключенных, имеющих конкретные сроки, и не действовала в отношении тех, кто был осужден на бессрочное заключение. Объявлением голодовки заключенные пытались обратить внимание на свои дела, чтобы в рамках реформы правосудия были назначены сроки тем, кто был осужден бессрочно, и уменьшены сроки тех,

⁴⁹ <http://news.abkhazia.gov.ge/?p=462> [200919]

кого приговорили к долгим срокам отбывания наказания. Как следовало ожидать, к голодовке присоединились и трое осетинских заключенных. Вероятнее всего, протестовать в отдельности от остальных они бы не стали, но когда голодовку объявили все, то не присоединиться к ней в знак солидарности с грузинскими заключенными у них не было морального права. В Южной Осетии на это, естественно, отреагировали. В Цхинвали причину голодовки заключенных видели в том, что грузинская сторона не выполнила обязательство освободить трех бессрочно осужденных осетин, так что протестная голодовка освещалась именно с этой позиции. Это вовлекло в процесс ряд заинтересованных международных организаций, к примеру, заключенных посетили представители Международного комитета Красного Креста. На фоне объявления всеобщей голодовки процесс освобождения заключенных осетин принял постоянный и необратимый характер⁵⁰.

10 февраля 2015 года представитель югоосетинской стороны по вопросам постконфликтного урегулирования заявил, что Цхинвали обеспокоен здоровьем осетинских заключенных и поднял вопрос о необходимости их освобождения. Однако Южная Осетия в то же время не скрывала своего удовлетворения тем, что после прихода к власти коалиции «Грузинская мечта» отношение к заключенным, находящихся в сфере их интересов, существенно изменилось. При новых властях членам семей бессрочно осужденных разрешили ежемесячно навещать в тюрьмах

⁵⁰ <https://www.amerikiskhma.com/a/georgia-citizens-are-condemned-in-occupied-abkhazia-for-espionage/1750271.html> [200919]

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

своих родственников, передавать им личные вещи и продукты питания. Кроме этого, они могли вносить деньги на личные счета заключенных, чтобы осужденные могли в тюрьме расплачиваться картой при покупке тех или иных товаров и звонить своим близким в Южную Осетию. То, что после смены власти в Грузии положение заключенных в грузинских тюрьмах значительно улучшилось, отмечала и осетинская общественность.⁵¹

Голодовку заключенные объявили 26 января 2015 года. В этот период родственники осетинских заключенных все еще не видели никакого выхода. Мать одного из заключенных, участвующих в голодовке, в Цхинвали в знак солидарности также объявила голодовку до тех пор, пока не освободят ее сына. 11 февраля 2015 года представители югоосетинской стороны обратились к представителям Миссии наблюдателей Европейского союза и Международного Комитета Красного Креста с просьбой узнать о состоянии здоровья заключенных этнических осетин, и обсудить вопрос их освобождения на всех возможных уровнях⁵².

16 февраля к процессу подключился де факто президент Южной Осетии Леонид Тибилов. Он провел совещание с де факто силовыми структурами по вопросу осетинских заключенных, отбывающих наказание в Тбилиси. Было поручено приложить все усилия к тому, чтобы вопрос об их освобождении постоянно обсуждался на всех возможных платформах – на Женевских встречах,

⁵¹ <https://regnum.ru/news/polit/1893378.html> [200919]

⁵² <http://news.abkhazia.gov.ge/?p=462> [200919]

на встречах в Эргнети и других площадках⁵³. В процесс было также вовлечено и гражданское общество. Именно для обсуждения вопроса освобождения заключенных 12 февраля 2015 года в Стамбуле состоялась грузино-осетинская встреча. Ее организовал Университет Джорджа Мейсона в США. Во встрече участвовали представители гражданского общества обеих сторон. С грузинской стороны приехали представители аппарата Народного защитника, Комиссии по помилованию и аппарата государственного министра по примирению и гражданскому равноправию, с осетинской – помимо неправительственного сектора были и родители заключенных. Вовлечение родителей было крайне значимо: озвучить свое мнение на встречах в Женеве они не могли, в Стамбуле же такая возможность была им предоставлена. Непосредственно от них участники из Тбилиси получили очень важную информацию. Эта встреча в некоторой степени разрядила ситуацию. Родители заключенных поняли: в грузинском обществе есть люди, которые им сочувствуют и хотят работать в этом направлении. Однако на встрече также было сказано, что освобождение бессрочно осужденных было для Тбилиси трудновыполнимой задачей. К тому времени между коалицией «Грузинская мечта» и «Единое национальное движение» накалились отношения, сложилась довольно напряженная ситуация. Партия ЕНД излишне политизировала этот вопрос, чтобы дискредитировать коалицию. На стамбульской встрече было довольно откровенно разъяснено, какая ситуация сложилась внутри Грузии, и почему решение вопроса затянулось.

⁵³ <http://cominf.org/node/1166504216> [200920]

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

При этом грузинская сторона убедила родителей осетинских заключенных, что она не планирует откладывать вопрос в долгий ящик, а наоборот, хочет держать его постоянно в центре внимания общественности. Тот факт, что на стамбульской встрече, помимо гражданского сектора, с грузинской стороны были представлены три крупных учреждения – аппарат государственного министра по примирению и гражданскому равноправию, аппарат Народного защитника и Комиссия по помилованию (иными словами, Администрация президента) неоспоримо доказывал честные намерения официального Тбилиси. Это убедило родственников заключенных, что грузинская сторона не собирается их обманывать, а искренне пытается найти выход из ситуации, но сделать это непросто.⁵⁴

Переломной точкой переговорного процесса стал визит сопредседателей Женевских международных дискуссий по вопросам стабильности и безопасности на Южном Кавказе в Цхинвали. Это произошло 16 февраля 2015 года. Шел 21-й день всеобщей голодовки бессрочно осужденных. Такие визиты – обычная процедура. Сопредседатели приезжают в Тбилиси, Москву, Цхинвали и Сухуми, чтобы согласовать повестку дня следующей встречи в Женеве. Однако эта встреча в Цхинвали была особенной – она полностью была посвящена теме бессрочно осужденных. Это стало некой кульминацией, когда публичное информирование и требование на уровне международных организаций привели к тому, что вопрос был внесен в повестку дня Женевских международных

⁵⁴ <https://www.ekhokavkaza.com/a/26845527.html> [200920]

дискуссий. Такой шаг предприняли не только родственники, но и де-факто официальные лица Южной Осетии. Температура все больше накалялась.⁵⁵

27 февраля на очередной встрече в Эргнети осетинская сторона подняла вопрос о здоровье голодающих заключенных и потребовала от Тбилиси принять меры по прекращению их голодовки. На 37-й день голодовки министр по исполнению наказаний Созар Субари посетил протестующих и пообещал начать обсуждение их требований. На этой ноте марафон голодовки прекращается⁵⁶, оставив протестующих с надеждой, что Минюст рассмотрит их требования.⁵⁷ К тому моменту в грузинских тюрьмах сидели 83 человека, приговоренных к бессрочному заключению. Голодовку объявил 51 заключенный, требуя назначить срок отбывания наказания. Того же требовали родители трех осетинских осужденных. Как раз в отношении этих трех человек я, согласно своему плану, и собирался работать по вопросу освобождения и обмена заключенных. Иными словами, работа велась одновременно в двух направлениях – по изменению сроков и по обмену. К концу рассказа мы увидим, что к моменту освобождения все они продолжали оставаться бессрочно осужденными, то есть голодовка закончилась безрезультатно, и сроки содержания под стражей так и не были пересмотрены.

17-18 марта 2015 года в Женеве состоялось очередное заседание Женевских международных дискуссий по

⁵⁵ <https://www.ekhokavkaza.com/a/26852842.html> [200920]

⁵⁶ <https://region15.ru/redirect/?params=/news/2015/02/07/14-22/> [200919]

⁵⁷ <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/258209/> [200920]

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

вопросам стабильности и безопасности на Южном Кавказе. Одной из главных тем встречи были голодовка осетинских заключенных и состояние их здоровья. Такое открытое обсуждение вопроса в Женеве позволило мне более смело говорить о том, как использовать кейс трех осетинских заключенных для решения общего дела – управления мирным процессом и освобождения грузинских заключенных из Сухуми и Цхинвали. Женевская встреча показала оппонентам, которые не приветствовали осуществленные мной инициативы, насколько важен этот вопрос. Она коренным образом изменила ситуацию: все представители грузинской стороны поняли, что процесс необратим. Если раньше они критиковали меня, считая, что я поставил невыполнимую задачу, теперь осознали: цель – достижима.

Де факто президент Южной Осетии направил участникам женевских переговоров письмо, в котором он просил их принять участие в освобождении граждан Южной Осетии. Однако в письме он не упоминал формат, который мы все время ему предлагали; не было ни слова об освобождении грузин-осетин-абхазов по принципу обмена «всех на всех». Наделавшая шуму голодовка заключенных, а также участие и заинтересованность сопредседателей Женевских дискуссий создали у Цхинвали иллюзию того, что освобождение троих заключенных возможно без уступок с его стороны. Тибилов старался отодвинуть на второй план наш сценарий, по которому осетинские заключенные покидают грузинские тюрьмы только в случае освобождения «всех на всех» и перевести освобождение заключенных на грузино-осетинский

уровень, воспользовавшись созданной шумихой. Для меня такой маневр был принципиально неприемлемым. Я всячески старался не ограничивать процесс грузино-осетинским контекстом, а настойчиво добивался освобождения «всех на всех».⁵⁸

Между тем «женевская» эйфория прошла, закончился март, накал страстей все еще оставался высоким – все участники убедились, что одни только Женевские дискуссии не могут решить вопрос. Ни одной из заинтересованных сторон не удалось добиться своего, поэтому наряду с официальными Женевскими дискуссиями, я возобновил работу на втором направлении – направлении гражданского общества, которое понимало, как можно решить вопрос.

Первым пунктом моего плана было выйти на гражданский сектор Южной Осетии – он свяжется с родителями заключенных, чтобы те, в свою очередь, поговорили с официальными лицами в Цхинвали. Существенного влияния неправительственные организации в Цхинвали не имели, однако семьи заключенных были для де факто властей важным фактором. По задумке, де факто власти Южной Осетии должны были начать переговоры с де факто властями Абхазии, чтобы освободить восемь грузинских заключенных, отбывающих большие сроки в абхазской тюрьме, в обмен на освобождение осетинских заключенных, сидящих в Тбилиси.

В диалоге с гражданским сектором Южной Осетии мой посыл звучал так: «Видите, в Женеве идут перегово-

⁵⁸ <https://regnum.ru/news/polit/1893378.html> [200919]

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

ры, все ждут, что там будет принято решение по вопросу, но грузинская сторона не соглашается освободить троих бессрочных осужденных в обмен на пять заключенных из Цхинвали. Такое соглашение Тбилиси невыгодно, оно усилило бы выступления грузинской оппозиции против грузинских властей. Но если удастся задействовать абхазскую сторону, это придаст нашему плану уникальность – тогда грузинской оппозиции было бы затруднительно нападать на правящую власть».

Четкость моей позиции была в том, чтобы вопрос обсуждался в Женеве, но не только в ней, так как одна Женева не могла дать гарантий удовлетворительного разрешения проблемы. Необходимо было также работать и по другим направлениям. К примеру, Тибилову следовало не только обращаться к Женевском формату, но и выходить на контакт с абхазской стороной. Мы должны были до конца использовать эту возможность, поэтому попросили родителей осетинских заключенных поговорить с де факто президентом Тибиловым и убедить его, что надо выходить на контакт с абхазской стороной. Сухуми предложение Цхинвали воспринял положительно, выразив солидарность с Южной Осетией в этом процессе. Тем более что некоторое время назад на Женевских встречах Сухуми довольно хорошо ознакомился с тематикой по заключенным, поднятой югоосетинской стороной.

Это был невообразимый и почти невыполнимый проект, не было никаких оснований надеяться на то, что де факто власти Абхазии пойдут на такой шаг. Однако мы все же рассчитывали на чувства солидарности и партнерства между Сухуми и Цхинвали и на то, что дело, в случае

успешного завершения, будет положительно оценено в Женевских дискуссиях.

Тем временем, созрела необходимость посвятить в курс дела главу правительства Грузии. 21 апреля 2015 года я написал письмо премьер-министру Грузии. В нем я подробно описал уже проделанную работу, касающуюся освобождения заключенных по формату «всех на всех», и представил план дальнейших шагов, которые мы планировали предпринять, чтобы достичь цели. Аргументы, которые я привел в письме премьер-министру, в большей части были аналогичны тем, которые я отправил ровно год назад (23 апреля 2014 года) в письме на имя главы Совета по безопасности и управлению кризисными ситуациями. Однако если письмо 2014 года было обосновано необходимостью начать процесс, то письмо 2015 года было посвящено успешному завершению процесса, для которого было необходимо, чтобы на заключительном этапе все структуры синхронно взаимодействовали друг с другом. Пока шло согласование деталей освобождения заключенных с премьер-министром, 16-17 мая 2015 года в селе Качрети команда коалиции «Грузинская мечта» провела политическую дискуссию, на которой обсуждались вызовы, существующие в сфере трансформации и урегулирования конфликтов в Грузии. Обсуждение было инициировано министерством иностранных дел, и в нем, кроме представителей МИД, приняли участие представители министерства обороны, практически всех силовых структур, аппарата государственного министра по делам примирения и других ведомств. Это были одни из самых ярких и запоминающихся живых политических споров и

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

дискуссий, которые проходили внутри коалиции в неофициальном формате, но при этом не кулуарно. Встреча обнажила много проблем, которые препятствовали своевременному и эффективному принятию политических решений. Были выявлены принципиальные и во многих случаях взаимоисключающие позиции между силовыми структурами с одной стороны, и политическими институтами – с другой. Встреча в Качрети, на мой взгляд, стала своего рода водоразделом между этими двумя сферами деятельности, разница в подходах которых окончательно выявилась. Однако, на фоне других сложных вопросов обсуждение темы освобождения заключенных прошло относительно безболезненно и в формате взаимопонимания. Единственным результатом встречи стала договоренность, согласно которой я мог продолжать работу в трехстороннем формате.

20 сентября 2015 года в Цхинвали состоялась встреча⁵⁹ югоосетинской и абхазской сторон, на которой Леонид Тибилев и Рауль Хаджимба окончательно договорились об освобождении заключенных. По просьбе Цхинвали Сухуми обязался освободить из абхазских тюрем этнических грузин. 15 ноября, после того, как соглашение было многократно перепроверено и были подтверждены детали, я написал письмо президенту Грузии, в котором изложил, к чему готовы стороны и какие действия нам осталось предпринять.

Описав детали и эпизоды, я попросил президента рассмотреть и в случае согласия издать акт о помилова-

⁵⁹ http://presidentofabkhazia.org/about/info/news/?ELEMENT_ID=2817
[201105]

нии заключенных-осетин, освободить которых просила югоосетинская сторона, чтобы можно было освободить грузинских граждан, незаконно содержащихся в тюрьмах Цхинвали и Сухуми. В письме я подчеркивал, что абхазская сторона не предъявляла никаких требований грузинской стороне об освобождении заключенных из пенитенциарных учреждений Грузии и что абхазская сторона проявила добрую волю, посодействовав освобождению осужденных по принципу «всех на всех». Что касается трех бессрочно осужденных осетин, то через некоторое время они, возможно, и так были бы освобождены,⁶⁰ поскольку были ожидания, что Грузия в рамках интеграции в европейские институты пересмотрит политику в отношении бессрочного лишения свободы. Так что вполне вероятно, что через несколько лет эти трое, а также многие другие бессрочно осужденные и без того были бы выпущены в соответствии с законодательством Грузии. В письме президенту я обосновывал, что сейчас в интересах грузинского государства использовать освобождение этих осужденных и посодействовать освобождению заключенных, незаконно отбывающих длительные сроки на территориях Абхазии и Южной Осетии. В письме я также коснулся темы трансформации конфликтов. Я упомянул, что грузинской стороне надо будет проходить многолетний мирный процесс с абхазской и осетинской сторонами, а любой мирный процесс, как правило, начинается с

⁶⁰ Закон допускает освобождение осужденного к бессрочному заключению, если он отбыл срок заключения не менее 20 лет. Единственное исключение – помилование президентом или амнистия.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

решения гуманитарных вопросов. Я считал, что у правящей коалиции «Грузинская мечта» есть шанс продвинуть вперед удачно начавшийся мирный процесс и перевести его на прочные рельсы.

Мирный процесс, успешно проводимый в течение трех лет, давал надежду абхазскому и осетинскому обществам, а также международному сообществу, что грузино-абхазское и грузино-осетинское примирения возможны. Но для запуска процесса надо было сделать первые шаги. Исходя из имеющихся в нашем распоряжении ресурсов наиболее эффективной формой я считал освобождение осужденных по принципу «всех на всех», принципиальная договоренность о котором уже была достигнута с абхазской и осетинской сторонами.

Я был уверен, что это решение будет оценено нашими международными партнерами только положительно, так как они неоднократно призывали нас предпринять действенные шаги в этом направлении. Так что, на международном уровне этот шаг рассматривался как успешная инвестиция в мирный процесс. Я сообщил президенту, что если он примет решение помиловать заключенных, то уже 4 декабря 2015 года они, согласно договоренности абхазской и югоосетинской сторон, будут одновременно выпущены. К сожалению, мои аргументы не убедили президента. Он просил воздержаться от обмена, назначенного на 4 декабря. Тем не менее обмен все же состоялся – спустя четыре месяца, 10 марта 2016 года.

Мне до сих пор неизвестно, почему президент отказался подписать акт помилования и почему потом он все же его подписал. Провал обмена, запланированного на 4 декабря, вызвал напряжение среди абхазов – они счи-

тали, что обмен нужен в первую очередь грузинской стороне и не понимали, почему процесс внезапно странным образом затягивается именно с грузинской стороны. Отказ Тбилиси привел Сухуми в замешательство. Мне пришлось откровенно поговорить с абхазской и с осетинской сторонами и объяснить им, что задержка связана с нашими внутривнутриполитическими делами и что, несмотря на многочисленные трудности, возникшие в процессе, мы не собираемся винить в ней ни одну из сторон. Перекаладывать ответственность на других было для меня неприемлемо. Искренность в конечном итоге всегда оправдывает себя. Так получилось и в этом случае – я получил их согласие перенести трехсторонний обмен исторического значения и уникального формата на весну.

Тогдашний премьер-министр Ираклий Гарибашвили был очень заинтересован темой освобождения заключенных, назначенного на 4 декабря. Он сделал все, что было в его силах, чтобы обмен состоялся, и был расстроен, когда узнал, что его перенесли на весну. Как бывший министр внутренних дел, во время руководства которого Служба безопасности входила в состав МВД, Гарибашвили действительно помогал мне в диалоге со спецслужбами и силовыми структурами. В конце декабря Гарибашвили ушел с поста премьер-министра, однако к тому моменту он уже сыграл положительную роль в деле обмена.

Конструктивность абхазской и югоосетинской сторон позволила нам работать в спокойном режиме, без спешки. Мы повторно обсудили детали с разными структурами и службами, силовиками и политиками. Работа велась ежедневно, имена и фамилии освобождаемых неоднократно проверялись ведомствами, чтобы исклю-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

чить ошибки и неточности. В результате непрерывной работы к началу марта все процедуры были на всех уровнях согласованы. Седьмого марта я написал еще одно письмо президенту с просьбой помиловать бессрочно осужденных, этнических осетин. Ранее по просьбе Цхинвали к трем первоначально запрошенным заключенным был добавлен еще один, так что помилование в общей сложности коснулось четырех человек (четвертый был этническим грузином, он был осужден по легкой статье, так что его могли помиловать в любой момент – главными в обмене были трое бессрочно осужденные). На этот раз президент удовлетворил мое ходатайство.

Трехстороннее освобождение заключенных прошло без сучка и задоринки. Насколько сложно и порой невыполнимо было управлять процессом, ведущим к обмену, настолько легко прошел сам обмен. Он состоялся 10 марта 2016 года. Все службы сработали блестяще – Департамент по исполнению наказаний, служба безопасности, полиция, эскорт. Путь из Тбилиси в Зугдиди и переход по мосту через Ингури заранее были тщательно, в деталях прописаны. В течение получаса на свободу одновременно были выпущены заключенные из трех городов – из Сухуми, Цхинвали и Тбилиси. Мы получили всех своих граждан, отбывающих наказание в тюрьмах Цхинвали и Сухуми – всего 14 человек. И, в свою очередь, передали четырех задержанных де факто властям Цхинвали – они встретили нас на Ингурском мосту. Таким образом, задача по освобождению заключенных была выполнена. «Тройной обмен» стал уникальным прорывом в мирном процессе и редким примером в мировой практике.

В деле обмена следует отметить решающую роль и принципиальную позицию де факто президента Абхазии Рауля Хаджимба. Думаю, в те дни грузино-абхазские и грузино-осетинские отношения вышли на новый этап.⁶¹ Освобождение заключенных вызвало живой отклик за рубежом – этот отклик был гораздо более активным, чем в официальном грузинском пространстве. Сопредседатели ОБСЕ⁶² и Женевских переговоров⁶³ откликнулись на успешное завершение процесса. Освобождение заключенных приветствовал и Министр иностранных дел Великобритании.⁶⁴ Положительно оценили обмен сами абхазская⁶⁵ и югоосетинская⁶⁶ стороны. В Тбилиси трехсторонний обмен одобрил Народный защитник.⁶⁷

⁶¹ http://presidentofabkhazia.org/about/info/news/?ELEMENT_ID=2817 [201105]

⁶² Закон допускает освобождение осужденного к бессрочному заключению, если он отбыл срок заключения не менее 20 лет. Единственное исключение – помилование президентом или амнистия.

⁶³ https://netgazeti.ge/south_caucasus/100591/ [200920]

⁶⁴ <https://www.facebook.com/notes/uk-in-the-south-caucasus-resolving-conflicts/%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82-%D0%B2%D1%8B%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0-%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85-%D0%B4%D0%B5%D0%BB-%D0%B2%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8-%D1%84%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D1%85%D1%8D%D0%BC%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B4%D0%B0-%D0%BD%D0%B0%D1%84%D0%BE%D1%80/851204098345964> [200920]

⁶⁵ <https://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20160310/1017463742.html> [200920]

⁶⁶ https://netgazeti.ge/south_caucasus/100558/ [200920]

⁶⁷ <https://www.osce.org/cio/226871> [200920]

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Тем временем, в грузинском медиапространстве – по совершенно неведомым мне причинам – освобождение заключенных вызвало целый фейерверк фейковых новостей. Например, телеканал «Рустави-2» выпустил следующий фейк: «В настоящее время на мосту через Ингури ведутся переговоры между грузинской и абхазской сторонами, и Паата Закареишвили встречается с российским генералитетом на оккупированных территориях». Это была жалкая ложь. Ни с каким русским генералитетом я не встречался. Телеканал «Рустави-2» также сообщал, что «начинается процесс вывода пленных, и русские требуют, чтобы грузинская сторона выдала им Кочоиа, осужденного за теракт». Просто невообразимо, как они сочинили этот абсурд. За все два года непростых переговоров никто даже вскользь не упоминал о некем Кочоиа. Фейк-фантазия телеканала тем временем разыгралась вовсю: «Как известно, переговоры ведет Паата Закареишвили. Указанная договоренность достигнута в ходе переговоров Абашидзе и Карасина». Это тоже было полной ложью – Зураб Абашидзе и Григорий Карасин ни малейшего представления не имели об обмене. Этот водевильный фейк от «Рустави-2» выглядел забавно. Вот еще цитата из этой фейковой новости: «Первоначально речь шла об освобождении 17 пленных из Драндской тюрьмы, но впоследствии их число сократилось до девяти». Что случилось с остальными, телеканал умолчал. Распространить дезинформацию об истории обмена не поленилось и издание Newposts. Оно написало, что якобы им на месте подтвердили, что Кочоиа развернули в пути. По их версии, за одного Кочоиа нам давали 12 заключенных, но когда об этом прознали журналисты, Кочоиа развернули и

повезли обратно. Авторы этого опуса даже время указали, якобы Кочоиа развернули и увезли обратно в 13:30. То есть по их фейковой версии получалось, что абхазы и осетины в итоге выдали нам 12 наших ребят, но сокровенного Кочоиа взамен так и не получили.⁶⁸

Телеканал «Рустави-2» и другие оппозиционные СМИ запустили и более серьезную кампанию: они заявили, что обмен не случился бы без вмешательства России. Также думали и некоторые эксперты, мол, «Закареишвили не смог бы это сделать без России». Так распространилась легенда, что обмен состоялся при помощи русских. Это полнейшая ложь. Она преследовала лишь одну цель – дискредитировать успешно начатый процесс мирного урегулирования. В течение всего процесса у меня не было ни одного контакта с российской стороной – никто не сможет доказать обратное. Так что такого рода беспочвенные оценки вызывали лишь улыбку.^{69 70 71}

⁶⁸ https://netgazeti.ge/south_caucasus/100591/ [200920]

⁶⁹ <https://www.facebook.com/notes/uk-in-the-south-caucasus-resolving-conflicts/%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82-%D0%B2%D1%8B%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0-%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85-%D0%B4%D0%B5%D0%BB-%D0%B2%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8-%D1%84%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D0%BF%D0%BD%D1%85%D1%8D%D0%BC%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B4%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%84%D0%BE%D1%80/851204098345964> [200920]

⁷⁰ <https://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20160310/1017463742.html> [200920]

⁷¹ <http://kvira.ge/242198> [200920]

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Я уже говорил, что абхазская сторона великолепно поработала: это был пример образцового сотрудничества, который показал международным организациям, что по таким темам можно совместно работать. Однако де факто власти Абхазии болезненно восприняли мою благодарность гражданскому сектору, хотя мои слова благодарности были адресованы гражданскому сектору только Южной Осетии – гражданские активисты из Цхинвали действительно мне помогали. В Абхазии было опубликовано письмо,⁷² в котором говорилось о том, что вопрос о трехстороннем освобождении заключенных был решен только в Женевском формате. Абхазская сторона почему-то считала, что гражданский сектор не должен быть вовлечен в такие темы, что я считаю неправильным. На мой взгляд, сотрудничество официальных лиц с гражданским сектором только положительно сказывается на успехе дела. История, которую я рассказал, прекрасно это демонстрирует. Руководство Абхазии посчитало, что заслуги, которые ему в этом деле действительно принадлежали, я разделил с абхазским гражданским сектором. Смело заявляю – с абхазской стороны работали только и только официальные лица, а представители гражданского общества Абхазии в процессе не участвовали. Но, в свою очередь, позволю себе отметить, что власти не должны класть в разные корзины деятельность официальных структур и гражданского общества. Эти два направления не то что противоречат друг другу, наоборот,

⁷² <http://www.ombudsman.ge/geo/190307023143siakhleebi/saxalxodamcveli-konfliqtis-zonashi-patimarta-gatavisuflebas-miesalmeba> [200920]

дополняют друг друга. Между этими двумя частями одного общества не может быть конфронтации. Они должны не конкурировать друг с другом, а сотрудничать – и чем крепче будет эта связь, тем больше пользы она принесет общему делу.

Картина истории трехстороннего освобождения заключенных не будет полной без одного эпизода. К сожалению, одного грузинского пленного освободить не удалось. Это был Георгий Лукава, арестованный абхазами в 2011 году и приговоренный к 20 годам лишения свободы. На переговорах мы долго обсуждали кейс Лукава. Абхазы заявили, что выдадут нам абсолютно всех заключенных без каких-либо условий, но Георгий Лукава не будет освобожден ни при каких обстоятельствах. Во всем списке заключенных только его абхазская сторона обвиняла в совершении тяжкого уголовного преступления. Остальным были в основном предъявлены обвинения – в разведывательной деятельности и шпионаже. Расследование и суд, проведенные по отношению к Лукава (как и к другим заключенным), разумеется, не соответствовали грузинскому законодательству, однако, так или иначе, он был обвинен абхазской стороной в тяжком преступлении – в убийстве. Несмотря на долгие месяцы переговоров, нам не удалось убедить Сухуми освободить его. Хаджимба не помиловал Лукава. Пришлось решать – либо мы продолжаем вести переговоры, откладывая их исход еще на месяцы и тем самым рискуем сорвать весь процесс, либо соглашаемся после долгого ожидания освободить наконец всех остальных заключенных. Тут стоит отметить один момент. Уже к 4 декабрю 2015 года, гру-

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

зинские заключенные в Сухуми знали, что их освобождают – они подписали прошение о помиловании. Но обмен, назначенный на 4 декабря, сорвался – и их неожиданно отправили обратно в камеры. Конечно, это был для них шок. После того, как назначенный на 4 декабря обмен не состоялся, им удалось связаться со своими родственниками в Зугдиди и в Тбилиси. Тогда в деле освобождения у нас появилась дополнительная сложность – пришлось объясняться с членами семей грузинских заключенных. Учитывая все эти нюансы, мы не имели права остановить обмен заключенными – ради одного, пусть и очень важного, заключенного. Пришлось согласиться завершить обмен без Лукава. Однако переговоры по нему продолжались, и 25 декабря 2017 года Георгия Лукава обменяли на заключенного по имени Роланд Жиба, осужденного грузинским судом. То есть через полтора года после тройного обмена Лукава был освобожден.⁷³

На момент обмена Лукава я уже не был у власти. Между тем после выборов 2016 года «Грузинская мечта» перестала существовать как коалиция. Коалиция распалась, и править страной стала партия «Грузинская мечта». В тот период власти заявили, что выдача Лукава была продолжением сотрудничества, приведшего к трехстороннему обмену заключенными в марте 2016 года.⁷⁴

Итак, тройной обмен по принципу «всех на всех», состоявшийся в результате переговоров – беспрецедентное событие. Я попытался рассказать читателю, как сложно

⁷³ https://netgazeti.ge/south_caucasus/100867/ [200920]

⁷⁴ <https://www.timer.ge/paata-zagareishvili-patimrebis-gathavisuplebasthandakavshirebul-molaparakebebshi-rusul-paqtors-gamorickhavs/> [200920]

проходил процесс, и показать, какого результата можно достичь в интересах всех сторон конфликта, если иметь хорошо разработанный план действий. А началось все с того, что Марек Дудаев неожиданно оказался на свободе. Правильно оценив этот однократный эпизод, можно запустить и успешно управлять многоуровневым процессом с множеством акторов – по типу того, который я описал выше.

Разного рода сомнения по поводу достигнутого успеха считаю абсолютно необоснованными. Единственная их цель – укрепить нарратив, вернувшийся в риторику властей после развала коалиции «Грузинская мечта». Согласно ему, прямой контакт с осетинской и абхазской сторонами нецелесообразен, так как он создает лишь иллюзию того, что сотрудничество с Сухуми и Цхинвали может помочь трансформации конфликта. Рассказанная мною история о трехстороннем освобождении заключенных – наглядный пример того, что можно успешно сотрудничать с абхазской и югоосетинской сторонами. Так что налаживание отношений за счет прямых контактов с Сухуми и Цхинвали – уникальный ресурс для грузинских властей. Кроме того, что обмен заключенными, состоявшийся 10 марта, имел огромное гуманитарное значение, так как люди незаконно содержались в тюрьмах, он еще вызвал серьезные политические сдвиги. И хотя эти сдвиги в скором времени прекратились, они тем не менее посеяли зерно надежды у сторон конфликта и убедили их, что за счет прямых контактов можно добиться успеха. Вместе с тем и международное сообщество увидело, какими большими мирными ресурсами обладают стороны в грузино-абхазском и в грузино-осетинском конфликтах.

КОНФЛИКТЫ В ГРУЗИИ

Несмотря на то, что на протяжении всего этого процесса я поддерживал связь и сотрудничество со службами безопасности, спецслужбы были настроены скептически и не выражали особого удовлетворения, в отличие от своих коллег из других ведомств. Их действительно тревожило, что дела делались в обход их ведомств. Я думал, что они будут приветствовать освобождение заключенных, но они, наоборот, пытались остановить его. Сложно привести доказательства этого, но настрой отчетливо ощущался. Например, тот факт, что президент Грузии не подписал указ о помиловании от 4 декабря и что позже ему все же пришлось это сделать, на мой взгляд, – результат стараний служб безопасности. Но так как я не могу это доказать, будем считать это моим мнением, однако косвенным аргументом может служить то, что лексика аргументов президента была точно такой же, как лексика коллег из спецслужб, когда они спорили со мной по поводу неприемлемости переговоров со сторонами конфликтов.

Если бы обмен заключенными состоялся 4 декабря, можно было бы успеть сделать и другие важные дела – до выборов оставался почти год. Также мы могли бы еще больше убедить грузинское и международное сообщества, что грузино-абхазские и грузино-осетинские отношения необратимы и устойчивы и что на этих отношениях может быть построено мирное урегулирование.