



ГРУЗИНСКИЙ ФОНД СТРАТЕГИЧЕСКИХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ
GEORGIAN FOUNDATION FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

**Арчил Гегешидзе
Елена Чомахидзе**

**УКРЕПЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ В ГРУЗИИ**

(аналитический доклад в сфере государственной политики)

**Тбилиси
2008**

Публикация данной работы стала возможной благодаря содействию со стороны британской организации *Международная тревога*, при финансовой поддержке Глобального фонда по предотвращению конфликтов правительства Великобритании.

Международная тревога является независимой миротворческой организацией, имеющей опыт работы свыше 20 лет в создании основ устойчивого мира и безопасности в пораженных насильственными конфликтами обществах.

Напечатано Грузинским фондом стратегических и международных исследований,
Тбилиси, Грузия

Техническая редакция: Артем Мелик-Нубаров
Тираж: 120

© 2008 Арчил Гегешидзе, Елена Чомахидзе

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ВВЕДЕНИЕ	7
Обоснование исследования	7
Рамки и цель исследования	8
Методология и метод исследования	8
Глава I. ИТОГИ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ	10
1.1 Соответствие национального законодательства международным стандартам	10
1.2 Статистическая база по ВПЛ	11
1.3 Бюджетное финансирование	11
1.4 Система управления	12
1.5 Международная помощь	12
1.6 Представление интересов ВПЛ	13
1.7 Осведомленность ВПЛ о государственной политике	14
1.8 Эффективность информационной политики	15
1.9 Отношение ВПЛ к государственной политике	15
1.10 Концептуальная осмысленность “Государственной стратегии по отношению к ВПЛ”	16
1.11 Готовность государства к организованному возвращению ВПЛ	18
1.12 Готовность ВПЛ к организованному возвращению	18
1.13 Безопасность ВПЛ, вернувшихся в Гальский район	19
1.14 Адекватность жилищных условий ВПЛ	21
1.15 Адекватность политики населения ВПЛ	22
1.16 Доступность образования для ВПЛ	23
1.17 Доступность медицинского обслуживания для ВПЛ	24
1.18 Самодостаточность деятельности ВПЛ	24
Глава II. Уязвимость ВПЛ: ДЕФИНИЦИИ И ОСНОВНЫЕ ИНДИКАТОРЫ	25
2.1 Индикаторы уязвимости в контексте интеграции	26
2.2 Индикаторы уязвимости в контексте возвращения	26
Глава III. ОЦЕНКА АДЕКВАТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ В ОТНОШЕНИИ ВПЛ	28
3.1 Безработица	28
3.2 Отсутствие недвижимости и иной собственности	29
3.3 Отсутствие доступа к адекватному здравоохранению	29
3.4 Отсутствие доступа к адекватному образованию	30
3.5 Отсутствие адекватного жилья	30
3.6 Неосведомленность о своих правах	31
3.7 Социальная дискриминация	31
3.8 Социальная пассивность	32
3.9 Физическая безопасность	32
3.10 Бесправие и недоступность социальных услуг	33
3.11 Неосведомленность о политике возвращения	33
3.12 Безысходность	34
3.13 Снижение мотивации к возвращению	35

Глава IV. ИТОГИ ОБСУЖДЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ В ЭКСПЕРТНОМ СООБЩЕСТВЕ	36
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	41
РЕКОМЕНДАЦИИ	42
БИБЛИОГРАФИЯ	48
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Карта расселения ВПЛ в Грузии	50
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Опросник	51
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Государственная стратегия в отношении вынужденно перемещенных лиц.....	55
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. План действий по осуществлению Государственной стратегии в отношении вынужденно перемещенных лиц.....	66

ПРЕДИСЛОВИЕ

Августовские события 2008 года в Грузии оказали существенное влияние на общественную, политическую жизнь и социально-экономическое положение в стране. Невзирая на то, что военные действия продолжались всего несколько дней, последствия остро отразились не только на экономике страны, но и социальной жизни ее населения. Особенно пострадало население бывшей Южно-Осетинской автономной области, а также Горийского и Карельского районов, Кодорского ущелья. По данным Министерства по беженцам и расселению Грузии, в первые дни численность вынужденно перемещенных лиц (ВПЛ) с этих территорий превысила 130 тысяч¹. Благодаря активным усилиям международного сообщества удалось стабилизировать политическую ситуацию и, таким образом, создать условия для частичного возвращения населения – в город Гори и прилегающие села, а также Карельский район. На настоящий момент в 500 временных убежищах в Тбилиси и регионах размещено 61 тысяча ВПЛ. Однако, несмотря на сокращение численности перемещенных лиц, вновь остро стоит проблема обеспечения достойных условий проживания. Усилия правительства Грузии и международных донорских организаций в этом направлении, к сожалению, явно недостаточны – обеспечение ВПЛ из упомянутых регионов постоянным жильем, продуктами питания, предметами первой необходимости, квалифицированным медицинским обслуживанием и пр. остается весьма острой проблемой. А впереди зима, а потому все эти проблемы неизбежно перерастут в серьезные гуманитарные и, стало быть, политические вызовы.

На фоне всего случившегося вынужденно перемещенное население из Абхазии, уже 15 лет проживающее в совершенно невыносимых условиях, государством оказалось как бы забытым. Остается надеяться, что это – только временное явление, отчасти даже объяснимое... Так или иначе, появление десятков тысяч новых беженцев неизбежно ставит новые вопросы. Во-первых, сумеет ли государство в условиях возросшей численности вынужденно перемещенного населения должным образом уладить их проблемы? Во-вторых, проблемы перемещенных лиц 1993 и 2008 годов, конечно же, отчасти схожи, но, вместе с тем, имеются и немаловажные отличия. С учетом этого будет ли использован дифференцированный подход при разработке программ помощи? В-третьих: скажется ли на государственной политике в отношении перемещенных лиц из Абхазии появление нового контингента вынужденно перемещенных лиц?

На первый взгляд все эти вопросы как бы ставят под сомнение актуальность настоящего исследования, проведенного в период ноября 2007 года-марта 2008 года, цель которого состояла в изучении положения вынужденно перемещенного из Абхазии населения. Исследование основывалось на существующем к тому моменту рабочем варианте плана действий по осуществлению государственной политики в отношении перемещенных лиц, который правительством еще не был утвержден². С тех пор многое изменилось. В июле 2008 года был официально утвержден план действий, причем новая версия по сравнению с использованным в настоящем исследовании вариантом явно улучшена. В частности, в ней размежеваны мероприятия, осуществление которых возлагается на правительство и международные организации. Акцент перенесен на социальное строительство, категоризацию центров коллективного проживания, нужды беженцев и пр. В отличие от рабочего варианта, в утвержденном плане действий по всем намеченным мероприятиям определен размер необходимого финансирования и его источники,

¹ 'Presentation of the Minister of Refugees and Accommodation of Georgia, HE Ms. Tamar Martiashvili', [www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/)

² См. приложение 4.

хотя скудость финансирования по-прежнему остается одной из основных проблем. Тем не менее, и в новом варианте немало упущений, недостатков, причем существенных, в том числе и выявленных в результате нашего исследования. Однако главный недостаток принятого плана действий заключается в его несоответствии новым реалиям, сложившимся после августовских событий. Появление десятков тысяч новых перемещенных лиц значительно ухудшило общий социальный фон в стране и еще более отяготило положение ВПЛ. В настоящее время, когда, с одной стороны, численность и структура перемещенного населения значительно изменены, а с другой – правительство занято в основном проблемами нового потока перемещенных лиц, часть предлагаемых в нашей работе рекомендаций действительно уже нерелевантна. С другой стороны, обещанная международным сообществом гуманитарная и финансовая помощь в урегулировании проблем перемещенных лиц несомненно создаст гораздо более широкие возможности. Все это несомненно обуславливает необходимость серьезной переработки плана действий. На этом фоне мы сочли целесообразным опубликовать наше исследование в его первоначальном виде, поскольку оно все еще может оказаться полезным государственным и неправительственным организациям, которые будут заняты в этом процессе.

Думается, что в скором будущем появится уточненный с учетом новых реалий план действий, и мы надеемся, что результаты нашего исследования и сделанные на его основе рекомендации окажутся полезны. Нашей стране, к сожалению, еще не один год предстоит решать проблемы ВПЛ, а потому анализ предпринятых в прошлом удачных шагов или допущенных ошибок с возможными путями их исправления представляется необходимым условием разработки эффективной политики. Именно это соображение и послужило основным мотивом опубликования настоящей работы.

Авторы считают себя обязанными выразить свою благодарность всем тем, без помощи которых вряд ли удалось бы провести данное исследование.

В первую очередь мы глубоко благодарны британской организации «Международная тревога» за поддержку проекта, в рамках которого проведено наше исследование.

Особо следует отметить вклад *г-на Нодара Сарджвеладзе* и *г-на Вахтанга Колбаия*, которые оказали нам неоценимую помощь в концептуализации целей и задач исследования на начальном этапе осуществления проекта. В дальнейшем, уже в ходе исследования, авторы регулярно консультировались с ними для внесения необходимых коррективов в исследовательский процесс.

Здесь же необходимо подчеркнуть важность советов и замечаний наших партнеров по проекту.

Мы считаем своим приятным долгом поблагодарить *г-жу Манану Буачидзе-Габашвили*, *г-жу Юлию Харашвили*, *г-на Валерия Копалеишвили*, *г-на Зураба Шенгелия* и *г-жу Нино Берднишвили* за бескорыстную помощь в процессе разработки проекта.

Очевидно, что без помощи *экспертов*, занимающихся проблемами ВПЛ, которые, не пожалев труда и времени, поделились с нами своими знаниями и опытом, мыслями и взглядами, нам трудно было бы осуществить задуманное, за что выражаем им всем искреннюю благодарность.

И, наконец, мы хотели бы поблагодарить наших первых, причем очень внимательных и вдумчивых, читателей и оппонентов, принявших участие в обсуждении предварительных результатов нашего исследования, за помощь, ценные замечания и добрые напутствия.

ВВЕДЕНИЕ

Обоснование исследования

В настоящее время политика правительства Грузии в отношении ВПЛ, учитывая характер и остроту проблем, перед которыми оказалась данная категория людей за последние годы, не совсем адекватна. Около 45 процентов перемещенных лиц в Грузии³ живут в переполненных коллективных центрах, часть которых несколько лет назад была отремонтирована и превращена во временные жилища. Другая часть ВПЛ нашла временный приют в многолюдных семьях родственников и друзей. Множество ВПЛ являются безработными, не имеют доступа к квалифицированному медицинскому обслуживанию и образованию. Вместе с тем, реализуется множество программ помощи и поддержки ВПЛ. Особо следует выделить инициированную в 1999 году Программой развития ООН, Верховным Комиссариатом ООН по беженцам и Всемирным банком совместно с правительством Грузии программу “Новый подход для оказания помощи временно перемещенным лицам”. Программа была призвана улучшить жилищные условия ВПЛ путем усовершенствования правительственной политики и разработки более адекватных программ помощи. В частности, *Новый подход* подразумевал сдвиг акцента с гуманитарной помощи на развитие и обеспечение самодостаточности. Предполагалось более активно включить ВПЛ в процесс развития страны, дать им возможность реализовать свои навыки, способности, а не оставлять их на уровне пассивных потребителей гуманитарной помощи. К сожалению, эти программы не оказали должной помощи ВПЛ. Наоборот, законы и программы, которые были разработаны и/или предложены в рамках *Нового подхода*, породили нездоровые чувства среди различных слоев и общин.

После смены правительства в 2003 году было решено исправить ситуацию путем выработки нового видения с целью более эффективного решения проблем ВПЛ. Впервые было признано, что перед государством стоят две равнозначные по важности задачи: во-первых, создание условий для достойного возвращения ВПЛ в родные места и, во-вторых, оказание им помощи в интегрировании по месту фактического проживания. Более того, эти задачи могут и должны решаться в параллельном режиме. Для воплощения упомянутого подхода в реальность правительством (с участием международных, неправительственных организаций) была разработана и в феврале 2007 года принята «Государственная стратегия в отношении ВПЛ». При разработке данного документа были учтены рекомендации, наработанные в рамках *Нового подхода*. Одним из уроков этой программы стало осознание необходимости многокомпонентного подхода к решению вопроса.⁴ Например, только выселение людей из коллективных центров не означает, что они теперь будут жить лучше: с переселением могут возрасти расходы на транспорт, коммунальные услуги; ВПЛ могут потерять работу, а дети должны будут перейти в другую школу. Стратегия призвана учитывать все эти проблемы и предложить комплексные решения. «План действий по осуществлению Государственной стратегии в отношении ВПЛ» предполагает конкретные мероприятия по отдельным ее положениям.

Принятие же данного «Плана действий», изначально намеченное на сентябрь 2007 года, долго задерживалось. Известные события ноября 2007 года, а также прошедшие в течение первой половины 2008 г. президентские и парламентские выборы повлияли как

³ В 2006г. началась регистрация ВПЛ, которая носит обязательный характер. По заявлению Министра по беженцам и расселению, на данное время зарегистрировались 217 тыс. человек. (выступление в ТВ-программе «Курьер», 31 октября 2008г.)

⁴ Многокомпонентность была критерием и условием для финансирования проектов в рамках Нового подхода, а выселение вообще не рассматривалось, так как в рамках Нового подхода вопрос расселения не было включен вообще.

на утверждение «Плана действий» и, соответственно, график его осуществления, так и на общую политику правительства в отношении ВПЛ. Вместе с тем, в повседневной жизни ВПЛ мало что изменилось. Результаты исследования – «Человеческая безопасность и процесс интеграции ВПЛ в Грузии», проведенного в рамках программы Интернэшнл Алерт *Advocating for Human Security through Civic Initiatives*, со всей очевидностью показали, что человеческие страдания и уязвимость все еще характерны для ВПЛ, а к процессу интеграции в местные общины они относятся с опасением и тревогой. Неясна также перспектива возвращения в родные места, а спонтанно возвратившиеся в Гальский район постоянно подвергаются испытаниям социально-экономического, бытового, правового и т.д. характера. Очевидно, что все это свидетельствует о существовании определенных факторов, препятствующих улучшению положения ВПЛ.

Рамки и цель исследования

Цель данного исследования состояла в выяснении (оценке) степени адекватности проводимой правительством Грузии политики в отношении ВПЛ с точки зрения человеческой безопасности. В частности, объектом изучения были проблемы ВПЛ из Абхазии, проживающих на остальной территории Грузии. Совершенно естественно, что особый акцент при этом был перенесен на недостатки этой политики. Ограниченность во времени при проведении исследования предопределила его рамки.

В ходе исследования изучалась проблема уязвимости ВПЛ с точки зрения человеческой безопасности, в контексте *возвращения* домой и *интеграции* в общины по месту проживания. В результате исследования предполагалось выявить недостатки проводимой государственной политики и предложить пути ее улучшения. В частности, подразумевается выработка конкретных рекомендаций в адрес правительства Грузии и гражданского общества, а также международных донорских организаций, задействованных в данной сфере.

Методология и метод исследования

С логической точки зрения исследование состояло из трех стадий: а) выявление недостатков проводимой политики; б) выработка и оценка альтернативных путей решения проблем; в) выработка рекомендаций по повышению эффективности политики.

На первом этапе работы была определена степень уязвимости ВПЛ с точки зрения человеческой безопасности путем инвентаризации проблем, связанных с социально-бытовыми условиями, безработицей, доступом к качественному медицинскому обслуживанию и образованию и пр.

На втором этапе было проведено качественное социологическое исследование методом *индивидуального фокусированного интервью*. Выбор качественного метода исследования был обусловлен тем обстоятельством, что, как известно, именно качественные методы ориентированы на достижение углубленного понимания исследуемых социальных явлений, позволяя детально изучить то или иное социальное явление в его целостности и непосредственной взаимосвязи с другими явлениями. Правда, отсутствие формализации, присущей количественным методам исследования, делает невозможным массовый охват обследуемых объектов, в результате чего число единиц обследования снижается до минимума, зато отказ от широты охвата компенсируется «глубиной». Что касается выбора между групповым (фокус-группы) и индивидуальным (индивидуальное глубокое интервью) методами, предпочтение этого последнего было предопределено

тем обстоятельством, что фокус-группы малопригодны для изучения сложных вопросов, требующих большой глубины раскрытия.

В свою очередь, метод исследования с его требованием минимизации числа единиц обследования предопределил выбор круга респондентов (выборку исследования): это были эксперты, представляющие как государственный сектор, так и организации гражданского общества. Всего было опрошено 30 экспертов из Тбилиси, Зугдиди и Кутаиси.

Для проведения интервью был составлен опросник, охватывающий все основные аспекты человеческой безопасности ВПЛ.

В результате обработки материала исследования были определены *индикаторы уязвимости* – как в контексте *возвращения*, так и *интеграции*. В последующем эти индикаторы послужили основой для оценки адекватности государственной политики в отношении ВПЛ путем анализа «Плана действий». В частности, следовало определить, в какой степени «План действий» отражает выявленные нашим исследованием проблемы (*индикаторы уязвимости*), а также действенность предусмотренных «Планом действий» мероприятий. Это, в свою очередь, должно было позволить выявить недостатки «Плана действий» и, стало быть, политики властей и определить области, в первую очередь нуждающиеся в корректировке.

С целью возможной минимизации ошибок интерпретации результатов обработки первичной информации предварительные выводы исследования были вынесены на обсуждение экспертного сообщества в виде *дискуссионного доклада*. Результаты данного обсуждения, то есть обратной связи с экспертами, были использованы для уточнения выводов, в частности, для правильной расстановки акцентов при разработке вариантов решения проблемы. Следует также отметить, что при обсуждении возможных альтернатив использовались и результаты проведенных ранее исследований, в том числе упомянутого выше исследования – «Человеческая безопасность и процесс интеграции ВПЛ в Грузии».

На заключительном этапе были выработаны *рекомендации* в адрес правительства и гражданского общества Грузии, а также соответствующих донорских организаций.

ГЛАВА I. ИТОГИ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Ниже приводится анализ ответов респондентов, полученных в ходе социологического исследования. Отметим, что в качестве результатов анализа того или иного блока вопросов использованы агрегированные доводы экспертов. При этом особый акцент делается на тех доводах, по которым наблюдается как схожесть взглядов, так и наибольшее расхождение мнений опрошенных экспертов. Приводимый анализ, с одной стороны, представляет собой материал для измерения *индикаторов уязвимости*, а с другой – позволяет обнаружить наиболее слабые места в общей политике правительства, в частности в «Плане действий», что, в свою очередь, послужило базой для выработки рекомендаций.

1.1. Соответствие национального законодательства международным стандартам

- В оценке национального законодательства по ВПЛ сколь-нибудь существенного разногласия между экспертами из правительственного и неправительственного секторов не отмечается.
- Все опрошенные эксперты из неправительственного сектора единодушно считают, что национальное законодательство по ВПЛ не полностью отвечает международным стандартам.
- Законодательные нормы, регулирующие вопросы расселения ВПЛ, носят общий характер и непременно нуждаются в приведении их в соответствие с международными стандартами.
- Используемые дефиниции в определенной мере противоречат международной терминологии.
- Невзирая на то, что «Руководящие принципы о внутреннем перемещении» ООН устанавливают принцип равенства ВПЛ в своей стране с остальными гражданами и недопустимость дискриминации, в национальном законе данный принцип отсутствует.
- Дискриминационным является и разделение вынужденно перемещенных лиц на две категории, по месту проживания – в частном секторе и коллективных центрах, что приводит к ущемлению прав ВПЛ, проживающих в частном секторе.
- Некоторые положения в действующем законодательстве туманны, что предопределяет возможность их двусмысленного, неоднозначного прочтения, а потому с необходимостью нуждаются в уточнении, а иногда и существенной переработке.
- В целом действующее законодательство нуждается в существенной переработке. В первую очередь это касается вопросов, связанных с расселением ВПЛ. Основная норма, оговаривающая условия выселения ВПЛ из коллективных центров, носит общий характер, допуская, таким образом, возможность ее неоднозначной, субъективной интерпретации.
- При регистрации не учитывается тот факт, что за прошедшие годы дети выросли, создали собственные семьи, хотя министерством они по-прежнему регистрируются

как одна семья, что приводит к игнорированию прав и интересов вновь созданных семей в процессе приватизации коллективных центров⁵.

- Но самое главное то, что многие проблемы обусловлены не столько несовершенством действующего законодательства, сколько его ненадлежащим исполнением.

1.2. Статистическая база по ВПЛ

- Существующая официальная база статистических данных по ВПЛ несовершенна, невзирая на обязательную ежегодную регистрацию. Это в значительной степени обусловлено объективной причиной – высокой динамикой процессов: в поисках работы, решения своих тяжелейших социально-экономических проблем многие ВПЛ постоянно перемещаются.
- Статистические данные по ВПЛ в основном упорядочены, хотя и официальные лица признают наличие определенных пробелов.
- Процесс верификации очень затянулся – более трех лет, и до сих пор еще не завершен⁶.
- Часть экспертов из государственного сектора отмечает, что обновленные данные весьма далеки от совершенства. Они же отмечают и серьезные проблемы в работе Министерства по беженцам и расселению Грузии.
- Отмечается большое расхождение между официальной базой данных и базами данных международных организаций. Если раньше министерство завышало реальные показатели численности, то сейчас явно отмечается противоположная тенденция их занижения.
- Тенденции занижения реальных показателей численности ВПЛ вольно или невольно способствуют установленные министерством процедуры регистрации.
- Полностью отсутствуют сегрегированные данные о ВПЛ, проживающих в частном секторе – сколько людей проживает у друзей и родственников, сколько – в снятых квартирах, какова доля тех, кто сумел приобрести собственное жилье.

1.3. Бюджетное финансирование

- Размер пособий, выдаваемых ВПЛ, совершенно неадекватен. Пособие составляет 11 лари (приблизительно \$7) для лиц, проживающим в коллективных центрах, коммунальные расходы которых оплачиваются государством; лица, живущие в частном секторе, дополнительно получают 3 лари (приблизительно \$2) на оплату коммунальных расходов⁷.

⁵ В 2008 году Министерство отменило принцип регистрации по семьям. Сейчас все регистрируется индивидуально

⁶ Верификация проводилась в 2005 году и была завершена, но не является легитимной, т. к. ВПЛ не были обязаны нормативным актом пройти верификацию. В 2007 году проводилась годовая регистрация (верификация), которая закончилась 31 марта 2008 года..

⁷ С апреля 2008 года размер пособий был удвоен.

- Финансовые средства, предусмотренные проектом «Плана действий», для достижения поставленных «Государственной стратегией» целей, явно недостаточны.
- Основная проблема состоит не в изыскании финансовых средств, а в принятии действенного «Плана» действия. В финансовом обеспечении нуждается в основном одна из целей «Государственной стратегии» – интеграция ВПЛ в обществе, тогда как для достижения второй цели необходимы, в первую очередь, политические переговоры.

1.4. Система управления

- Все эксперты из неправительственного сектора оценивают систему управления как малоэффективную; более того, многие из них считают ее совершенно неадекватной. Они объясняют это отсутствием системного подхода, целенаправленной стратегии.
- Противоположного мнения придерживается большинство экспертов из государственного сектора; среди них лишь немногие признают наличие определенных проблем.
- Особенно отрицательно оценивается работа министерства, включая министра (уже бывшего). В частности, речь идет о превышении полномочий в связи с процессом верификации (приостановка статуса тем ВПЛ, которые не прошли верификацию, без внесения изменений в действующий закон или принятия специального акта), частые случаи нарушения собственных приказов, издание противоречивых приказов, вследствие чего нарушались права ВПЛ, многие из них не получали пособия.
- В разных ведомствах по одному и тому же вопросу нередко выдают противоречивые сведения, что свидетельствует об отсутствии координированной работы этих ведомств.
- Министерством экономического развития до сих пор не разработан перечень подлежащих приватизации коллективных центров; сведения о приватизации можно получить лишь по факту, из объявлений о вынесенных на аукцион объектах.
- Недостаточна мотивированность государственных служащих, занятых в этой сфере. Одни объясняют это тем, что среди работников министерства почти не осталось вынужденно перемещенных лиц, другие – молодостью и отсутствием надлежащего опыта должностных лиц.
- В оценке профессионализма государственных служащих, занятых в этой сфере, мнения экспертов из правительственного сектора и независимых экспертов резко разошлись: первые говорят о высоком профессионализме занятых в этой сфере кадров, тогда как вторые утверждают, что это скорее исключение, нежели правило.
- Все эксперты отмечают довольно высокую текучесть кадров, объясняя, однако, этот факт разными причинами. Независимые эксперты причину этого усматривают в том, что новое руководство приводит свои кадры. Эксперты из правительственного сектора объясняют этого высоким профессионализмом своих сотрудников, которых все охотно «переманивают», предлагая более высокую зарплату.

1.5. Международная помощь

- Международные организации оказали ВПЛ неоценимую помощь – многие ВПЛ выжили именно благодаря этой помощи. Оказываемая помощь адекватна настолько,

насколько международные организации знают, что делается в стране: будь политика властей более четко сформулирована, статистические данные более упорядочены, а расходование финансовых средств более прозрачно, международная помощь была бы еще более действенной. Зачастую они видят, что не удается достичь поставленных целей, что средства и ресурсы расходуются либо неэффективно, либо неадекватно, а потому прекращают помощь.

- За международными организациями незримо стоят правительства, которые заинтересованы в урегулировании конфликта мирным, демократическим путем, налаживании с Россией нормальных, цивилизованных отношений. Поэтому этому курсу Грузии будет оказана всесторонняя поддержка. Однако если Грузия избрет иной путь, Запад откажет ей в помощи.
- Мнения экспертов в оценке координации деятельности международных организаций-доноров несколько разошлись. Часть экспертов считает, что деятельность различных международных организаций полностью координирована. Другие отмечают, что раньше проблемы координации деятельности явно существовали, однако с конца 2005 года фактически удалось снять эти проблемы. Лишь очень немногие респонденты говорят о недостаточной координированности деятельности международных донорских организаций.

1.6. Представление интересов ВПЛ

- Расхождение мнений по вопросу упразднения статьи 127 Избирательного кодекса связано, скорее, с принадлежностью к ВПЛ. Эксперты, не являющиеся вынужденно перемещенными лицами, считают, что этот шаг был совершенно правильным, отмечая, что нарушалось основное требование конституции – периодичность выборов и принцип обновления. Эксперты из числа ВПЛ высказывают сожаление, что теперь в Парламенте Грузии некому поднять голос в защиту интересов ВПЛ.
- Эксперты из числа ВПЛ считают, что уровень мотивированности, заинтересованности Парламента Грузии после упразднения абхазской депутатии явно снизился; именно по этой причине упразднение данной статьи представляется им ошибочным.
- Подчеркивается пассивность ВПЛ, которые не сумели или не захотели установить серьезные отношения с политическими партиями с тем, чтобы включить своих представителей в их списки.
- Мнения по вопросу адекватности мандата Правительства Автономной Республики Абхазия резко разошлись. Правда, почти все солидарны в том, что его полномочия и возможности, включая финансовые, весьма ограничены. Часть экспертов считает это нормальным, отмечая, что до восстановления юрисдикции оно должно заниматься только лоббированием, защитой интересов ВПЛ. В противовес им часть респондентов утверждает, что полномочия правительства не могут ограничиваться лишь постановкой вопросов посреднического характера, это скорее функция неправительственных организаций.

⁸ Согласно данной статье, депутаты Парламента Грузии от Абхазии, избранные в 1992 г., сохраняли свои полномочия до проведения выборов депутатов Парламента Грузии на территории Абхазии. Статья была упразднена 16 сентября 2004 г.

- На вопрос о том, достаточно ли представлены ВПЛ в органах исполнительной власти, все эксперты – как из правительственного, так и неправительственного секторов, как ВПЛЮ так и не ВПЛ, ответили отрицательно.
- Все респонденты отрицательно ответили и на вопрос о том, достаточно ли представлены интересы ВПЛ в политическом спектре.
- Эксперты считают, что более или менее адекватно интересы ВПЛ представлены в гражданском секторе – в основном благодаря усилиям международных организаций.
- Рассмотрение связанных с ВПЛ вопросов в средствах массовой информации носит, по мнению всех экспертов, скорее «сенсационный» характер, то есть активно освещаются только острые события; серьезных аналитических передач или статей практически нет.

1.7. Осведомленность ВПЛ о соответствующей государственной политике

- Все эксперты – как из государственного, так и неправительственного секторов, единодушно считают, что ВПЛ фактически не осведомлены о своих правах. Среди ВПЛ проблема правового образования стоит более остро, чем среди остального населения. Эксперты объясняют этот факт тем, что ВПЛ – самая ранимая категория, полностью поглощенная проблемами выживания. Несмотря на то, что неправительственный сектор активно работает в данном направлении, низкий уровень информированности о своих правах продолжает оставаться одной из самых актуальных проблем.
- В большинстве случаев ВПЛ не удается защитить свои права, поскольку возможность защиты своих прав прямо коррелирует с уровнем правового сознания. Зачастую за помощью к юристам они либо не обращаются вообще, либо обращаются слишком поздно, когда помочь уже трудно, а иногда и невозможно.
- В некоторых коллективных центрах, в которых активно работают неправительственные организации, в этом направлении явно отмечаются положительные сдвиги. По сравнению с другими коллективными центрами здесь реже возникают конфликты – как внутренние, так и с третьими лицами, что, по мнению экспертов, является прямым следствием повышения уровня правового сознания. Тем не менее, с сожалением отмечается, что это – единичные случаи, в общем же уровень гражданского самосознания ВПЛ остается очень низким.
- Эксперты из неправительственного сектора отмечают, что их работе в направлении повышения уровня правового образования препятствует и тот факт, что многие ВПЛ, занятые мелкой торговлей, уходят из дому очень рано и возвращаются поздно. В дневные часы в коллективных центрах остаются лишь пожилые люди и дети. Отмечается также, что в данном отношении особо тяжелое положение сложилось среди ВПЛ, проживающих в частном секторе (а это около 55%), поскольку неправительственные организации фактически лишены возможности проводить с ними просветительскую работу.
- Многие проблемы возникают не только по причине низкого уровня правового сознания, но и отсутствия надлежащей информации об осуществляемых программах, проектах, принимаемых решениях.
- На вопрос об информированности ВПЛ относительно принимаемых властями решениях эксперты из неправительственного сектора отвечают отрицательно. Люди фак-

тически не знакомы с «Государственной стратегией применительно к ВПЛ». Правда, многие знают, что подобный документ принят, однако их осведомленность этим и ограничивается, то есть о содержательной стороне документа почти ничего не знают. Именно поэтому распространяется множество слухов, подчас достаточно нелепых.

1.8. Эффективность информационной политики

- Все эксперты признают, что специальная информационная стратегия для поддержки государственной политики относительно ВПЛ не существует.
- Большинство ВПЛ осведомлены о том, что принята «Государственная стратегия в отношении вынужденно перемещенных лиц», причем в этом достаточно велика роль властей. Однако это коснулось лишь самого факта принятия стратегии, без разъяснения ее содержательной, сущностной стороны.
- Большинство ВПЛ восприняли стратегию как закон, а не как общий план, в рамках которого должны быть разработаны планы действий. Поэтому предпринятые властями меры в связи с осведомлением ВПЛ о государственной стратегии, по оценке части экспертов из неправительственного сектора, скорее походят на информационную поддержку собственных действий, нежели самой стратегии как таковой.
- Со стороны неправительственного сектора в ненадлежащем информировании вынужденно перемещенного населения относительно государственной политики усматривается даже умысел; они убеждены, что в данном случае следует говорить не об информационной стратегии, а об «антистратегии», поскольку все документы, решения и пр., в том числе вопросы прав ВПЛ, принимаются только для иностранцев, без намерения их реализации, а потому власти отнюдь не заинтересованы в том, чтобы о них были осведомлены сами ВПЛ.
- Некоторые эксперты отмечают, что за последнее время в определенной мере улучшилось положение по информированию ВПЛ в связи с регистрацией: благодаря телевидению люди получают сведения о начале регистрации, знают, куда и когда следует обратиться, что нужно сделать.
- Эксперты подчеркивают необходимость выработки специальной информационной стратегии для поддержки государственной политики. Они считают, что следует организовать постоянную передачу на телевидении, которая будет проходить два-три раза в неделю, с участием юристов, должностных лиц и пр.
- Существующие формы и методы информирования населения оцениваются, как совершенно неэффективные. Предоставляемая населению информация явно содержит в себе моменты «пиара».

1.9. Отношение ВПЛ к государственной политике

- Все эксперты считают, что преобладающее большинство ВПЛ разделяет государственную политику в том смысле, что они являются сторонниками мирного урегулирования конфликта. Люди, за редким исключением, прекрасно осознают, что любые попытки решить проблему военным, силовым путем обернутся катастрофой для обеих сторон.

- Эксперты из правительственного сектора считают, что с приходом новых властей многое изменилось: все названо своими именами – не грузино-абхазский конфликт, а русско-грузинская война, что прежние власти не решались признать вслух.
- Строительство армии происходит по принципу – «если хочешь мира, готовься к войне».
- По мнению экспертов из правительственного сектора, ВПЛ осознают, что «одним махом руки» проблему не решить, что прежде «страна должна встать на ноги», видят, что нынешние власти, в отличие от прежних властей, которые давали пустые обещания, серьезно работают в этом направлении, а потому полностью поддерживают государственную политику в сфере урегулирования конфликта.
- Поддержка властей со стороны ВПЛ прямо пропорционально надежде на возвращение: за потерей надежды, разочарованием неизбежно последует полное неприятие государственной политики, ведь даже терпение этой самой терпеливой, по словам экспертов из правительственного сектора, категории населения страны имеет свои пределы.
- Иной точки зрения придерживаются респонденты из неправительственного сектора, которые отнюдь не уверены в том, что большинство вынужденно перемещенного населения поддерживает политику властей в сфере урегулирования конфликта. Многие люди настроены пессимистически. На новые власти возлагались большие надежды, однако за прошедшие годы фактически ничего не изменилось, не сделан ни один шаг вперед, люди не видят результата, не видят выхода из положения, а потому надежда уже обернулась разочарованием, недоверием и чувством безысходности. Но данная категория населения легче всего попадает под влияние популистических обещаний, а потому периодически надежда вновь оживает, вновь сменяясь разочарованием и пр.
- Разделять государственную политику в сфере урегулирования конфликта заведомо невозможно, поскольку стратегия, тактика – конкретные этапы, планы, действия и пр. – людям не известны.
- Нередко риторика, а подчас и действия политиков противоречат логике мирного решения конфликта. Поэтому люди, по словам части экспертов, растеряны, им непонятен курс властей.
- На вопрос, адекватны ли, по мнению ВПЛ, разработанные и осуществленные властями социальные программы, все без исключения эксперты отвечают отрицательно.
- В вопросе о том, насколько способствует обеспечению самодостаточности ВПЛ экономическая политика властей, взгляды экспертов из правительственного и неправительственного секторов фактически совпадает – все признают, что в этом направлении фактически не предпринято никаких шагов.

1.10. Концептуальная осмысленность «Государственной стратегии по отношению к ВПЛ»

- Все эксперты оценивают факт принятия «Государственной стратегии по отношению к ВПЛ» как безусловно позитивное явление. Отмечаются, что государственная стратегия – единственный в стране документ, в разработке которого участвовали представители как государственного, так и неправительственного секторов, международных организаций, а также сами ВПЛ в качестве бенефициаров. Данный документ можно оценить как единственный и в том плане, что в нем лучше всего учтены проблемы

ВПЛ, намечены пути их решения и пр. При разработке Государственной стратегии были по возможности максимально учтены международные стандарты, а также международный опыт. Ранее ничего подобного не существовало.

- Что касается оценки самой стратегии, в целом мнения экспертов совпадают и по этому вопросу. Отмечается, что в документе хорошо отражена общая картина – особенно в части изложения существующих проблем.
- Тем не менее, большинство экспертов отмечает, что в документе встречается немало неточностей, даже терминологических, пробелов, упущений, ошибок.
- Некоторые эксперты из неправительственного сектора отмечают, что часть документа, касающаяся содействия возвращению ВПЛ, носит абстрактный характер: по их словам, документ содержит только общие фразы о том, что «создание возможности для возвращения вынужденно перемещенного населения является главным приоритетом и предметом постоянной заботы государства».
- Много упреков раздается в адрес проекта «Плана действий», содержащего «абсолютно туманные, непонятные», «недейственные», «формальные мероприятия» и пр. Отмечается, что документ явно нуждается в доработке.
- Большинство экспертов считают, что государственная стратегия рассчитана на временную интеграцию ВПЛ (по их словам, именно это и подразумевает употребляемый в документе термин «социальная интеграция»), хотя при этом многие поясняют, что когда в стране отменен институт прописки, трудно размежевать эти два понятия – временная и постоянная интеграция.
- Респонденты отмечают, что довольно распространенное ранее мнение о том, что в случае создания для ВПЛ нормальных условий жизни на местах люди откажутся от возвращения, совершенно неправомерно и дискриминационно. Они приветствуют тот факт, что сейчас политика изменилась. По их словам, государство обязано создать людям условия достойного проживания; дискриминация в отношении какой-либо категории населения страны совершенно недопустима. ВПЛ, как и все граждане страны, имеют право сами решать вопрос о том, где им жить. Эксперты подчеркивают, что в стратегии данное обстоятельство учтено – речь идет о «добровольном возвращении».
- Все респонденты, включая и лиц, занятых в государственном секторе, отказались оценить, насколько соответствует новая государственная стратегия политике экономического развития страны, в том числе задачам развития малого и среднего бизнеса, ссылаясь на то, что в стратегии конкретные направления, шаги, действия не расписаны.
- Некоторые эксперты из неправительственного сектора пояснили также, что судить о соответствии или несоответствии невозможно хотя бы потому, что проводимая властями политика экономического развития страны содержит только лишь риторику о том, что нужно развивать малый и средний бизнес. Они считают, что на деле она отнюдь не способствует развитию в стране малого и среднего бизнеса.
- На вопрос о том, учтена ли специфика молодежи в новой государственной стратегии, респонденты ответили отрицательно, пояснив, что предусмотрены только вопросы, связанные с образованием.

1.11. Готовность государства к организованному возвращению ВПЛ

- Эксперты единодушно считают, что к организованному возвращению ВПЛ власти еще не готовы. Высказывается мнение, что до вступления Грузии в НАТО думать о возвращении ВПЛ в Абхазию нельзя – в силу отсутствия гарантий по безопасности людей.
- Приблизительно одинакова и оценка реалистичности стратегии властей в связи с улаживанием конфликта. Общее мнение экспертов из неправительственного сектора таково: власти не представили обществу ясного видения, четко сформулированных путей урегулирования конфликта. Подчеркивается необходимость мирного урегулирования, недопустимость силовых решений. Однако не заявлено, что конкретно будет сделано, какие конкретно меры будут предприняты, то есть расписанного, поэтапного, пошагового плана урегулирования конфликта не существует.
- Некоторые эксперты выражают сожаление в связи с некорректными высказываниями, которые иногда позволяют себе некоторые политики, что совершенно недопустимо. По их словам, это дает основания абхазам усомниться во взятом курсе на мирное урегулирование конфликта.
- На вопрос о том, насколько власти способны создать надлежащие политические условия для возвращения ВПЛ, почти все эксперты ответили отрицательно.
- На вопрос о том, насколько совершенна правовая база для возвращения ВПЛ, эксперты отвечают, что ее еще предстоит создать. Некоторые считают, что говорить о правовой базе возвращения ВПЛ еще рано.
- Относительно программы «Мой дом» мнения экспертов разошлись. Одни считают, что она имеет скорее политическую, чем правовую нагрузку, поскольку не создает правовых гарантий возвращения собственности. Высказывается даже мнение, что все это больше похоже на пиар-кампанию. Отмечается также, что за этим не последовало выражение политической воли о рассмотрении исков ВПЛ в судебном порядке, хотя только судебное решение может послужить документом для передачи дела в Страсбургский суд. Другие, наоборот, оценивают программу весьма положительно, полагая, что это только первый шаг, а затем будут предприняты более действенные меры.
- Мнения экспертов разошлись и по вопросу о том, существуют ли адекватные институциональные и административные ресурсы для возвращения ВПЛ. Часть экспертов отвечает на вопрос отрицательно, другие полагают, что определенные ресурсы для этого имеются.
- Что касается финансовых ресурсов, которые нужны для возвращения ВПЛ, эксперты считают, что на это понадобятся немалые средства, явно превышающие возможности государства. Однако они не сомневаются в готовности международного сообщества оказать помощь в изыскании этих средств.

1.12. Готовность ВПЛ к организованному возвращению

- На вопрос о том, сильна ли мотивация возвращения в Абхазию среди вынужденно перемещенного населения, все без исключения эксперты ответили положительно. Подчеркивается, что желание вернуться особенно сильно среди людей старшего и среднего поколения, то есть тех, кто жил в Абхазии. Что касается молодого поколе-

ния, то эксперты полагают, что среди них желание вернуться выражено в меньшей степени.

- Многие эксперты подчеркивают, что, быть может, вернуться далеко не все, однако психологически всех гнетет запрет, невозможность приехать на свою малую родину, посетить могилы, родные места и пр.
- Эксперты считают, что среди ВПЛ желание помириться с абхазами достаточно сильно, отмечая, что с абхазами многих связывают узы родства, соседства, дружбы. Высказывается мнение, что за пройденные годы люди выросли внутренне, многое пересмотрели, а потому желание восстановить отношения, хотя бы на уровне человеческих, сейчас сильно, как никогда.
- В абхазском обществе, особенно среди молодых, желание примирения выражено в меньшей степени, чем среди ВПЛ. Эксперты объясняют это активной антигрузинской пропагандой.
- Мнения экспертов в связи с вопросом о психологической готовности ВПЛ к совместной жизни с абхазскими соседями разошлись. Часть опрошенных экспертов ответила на вопрос положительно, ссылаясь на то, что грузины и абхазы помогали друг другу даже во время войны. Часть полагает, что сейчас, когда еще не утихла боль утраты близких и живы в памяти ужасы войны, трудно однозначно ответить на этот вопрос.
- Несмотря на естественное желание вернуть свое имущество, большинство ВПЛ готово смириться с его частичной утратой, лишь бы им гарантировали безопасное возвращение в Абхазию.

1.13. Безопасность населения, вернувшегося в Гальский район

- Гальский район является зоной высокого риска с тяжелым, напряженным криминальным фоном. Говорить о защите прав и свобод человека, независимом суде просто смешно. Что касается этого последнего, то в Гальском районе его просто нет – есть милиция, прокуратура, но суда нет⁹. Люди живут здесь «на свой страх и риск».
- Мандат миротворческих сил предусматривает лишь недопущение вооруженных столкновений, а миссия ООН выполняет роль наблюдателей, поэтому они не могут стать гарантами защиты безопасности людей. Попытка создания в Гальском районе офиса ООН по защите прав и свобод человека оказалась безуспешной.
- Статистика случаев физического насилия, похищения с целью получения выкупа, посягательств на жизнь и собственность, исчезновения людей самая высокая по всей территории страны. Ссылаясь на слова представителей международных организаций, отмечается, что в некоторых, особенно отдаленных от Гали, селах, «царит такой страх, что слышен даже шелест листьев, потому что люди, опасаясь всех и всего, при появлении машин сразу прячутся».
- Часть экспертов отмечает, что легче жить людям, у которых есть общий бизнес с абхазами, остальным приходится гораздо труднее. Люди всячески пытаются избежать каких-либо разногласий с этническими абхазами, поскольку в любых тяжбах «прав-

⁹ Согласно сведениям, полученным непосредственно от абхазских экспертов, в Гальском районе суд формально существует с 2001 года. За период 2007 года судом было рассмотрено 24 уголовных и 58 гражданских дел. По понятным причинам мы не можем судить о качестве и беспристрастности судопроизводства.

да» оказывается на их стороне. Они находятся под двойным гнетом – как со стороны абхазских, так и грузинских властей, которые пытаются использовать их в своих политических целях.

- Медицинское обслуживание, жилищные условия, коммунальные услуги, транспортные средства – все это более или менее налажено. А точнее, на фоне главной проблемы – физической безопасности людей – эти вопросы кажутся несущественными.
- Более или менее доступны и гранты – международные организации всегда активно пытаются работать в зоне риска. Хотя абхазские власти пытаются контролировать этот процесс, воспрепятствовать выдаче грантов «неугодным неправительственным организациям».
- В Гальском регионе, по словам большинства экспертов, достаточно остро стоит вопрос об обеспечении права получения образования на родном языке, хотя существует конституционная норма об уважении всех языков. Несмотря на отсутствие открытого запрета, грузинским школам приходится работать в полупартизанском режиме.
- В противовес этому один из экспертов считает, что проблема не в языке, на котором ведется обучение в школах, а в программах. Абхазские власти пытаются воспрепятствовать изучению истории, географии Грузии, других гуманитарных предметов по грузинским программам, а не обучению на грузинском языке.
- Большинство экспертов полагает, что среди населения Гальского региона доверия к местным властям нет. Эксперты из правительственного сектора такую возможность абсолютно исключают, утверждая, что есть только тотальный страх. Несколько иного мнения придерживаются некоторые респонденты из неправительственного сектора. Часть из них отмечает, что после избрания Багапша ситуация в Гальском районе несколько изменилась, взят курс на интеграцию населения региона с остальным населением Абхазии. Власти пытаются восстановить доверие, работать в этом направлении. Отмечается, что ранее существовавшая явная агрессия по отношению к грузинскому населению несколько ослабла.
- Высказывается также мнение, что население Гальского региона, притесняемое криминальными группировками – как грузинскими, так и абхазскими, которому одинаково надоела риторика как со стороны Сухуми, так и Тбилиси, а также предвыборные кампании, больше доверяют Руслану Кишмария, как личности, нежели сухумским или тбилисским властям. Однако отмечается и тот факт, что он находится в городе; о том, что происходит в селах, узнает только постфактум, когда зачастую исправить положение уже невозможно. Поэтому в селах сложилось гораздо более тяжелое положение, чем в самом городе.
- Что касается доверия по отношению к грузинским властям, то эксперты из правительственного сектора считают, что население Гальского региона доверяет только им. Гораздо менее категорична позиция опрошенных экспертов из неправительственного сектора. Часть из них затрудняется однозначно ответить на этот вопрос, другие говорят, что это зависит от ситуации. Невыполнение обещаний грузинскими властями привело к недоверию. Люди одинаково не доверяют ни сухумским, ни тбилисским властям.
- Все эксперты исключают возможность доверия грузинского населения по отношению к миротворческим властям СНГ, ссылаясь на частые случаи недостойного, а иногда и явно противоправного поведения как офицеров, так и рядовых. Отмечается

также, что они относятся к грузинскому населению, как к «пятой колонне», что, в свою очередь, исключает возможность доверия со стороны населения.

1.14. Адекватность жилищных условий ВПЛ

- Эксперты отмечают, среди ВПЛ по сравнению с остальными категориями населения страны показатели смертности почти в три раза выше, а показатели рождаемости – в два раза ниже.
- Эксперты подчеркивают, что жилищные условия в коллективных центрах «совершенно невыносимые, ущемляющие человеческое достоинство». Министерство по беженцам и расселению, отвечающее за расселение ВПЛ, не сумело обеспечить жильем многих людей, поэтому они были вынуждены самовольно вселяться в здания, большая часть которых не была предназначена для постоянного проживания, что и обусловило возникновение множества проблем.
- Коммунальные платежи в коллективных центрах оплачиваются государством, однако выделяемые на эти цели из бюджета средства не корректируются с учетом роста стоимости коммунальных услуг
- Коллективные центры не газифицированы, в них нет центрального отопления, поэтому основная нагрузка приходится на электроэнергию. Все это обуславливают тот факт, что во многих коллективных центрах вследствие задолженности электроэнергия не подается годами. В высотных зданиях это автоматически вызывает и прекращение водоснабжения.
- Жилищные условия ВПЛ в регионах еще тяжелее, чем в столице.
- Жилищные условия многих ВПЛ, проживающих в частном секторе, не намного лучше, а зачастую и хуже. Некоторые даже мечтают о площади в коллективном центре.
- На вопрос о том, как протекает процесс ремонтных работ коллективных центров, предусмотренный «Государственной стратегией», эксперты ответили, что реализация программы фактически еще не начата, поскольку «План действий» еще не утвержден. Поэтому в коллективных центрах ремонтные работы практически не проводятся, за исключением единичных случаев. Отмечается, что все настолько пущено на самотек, что создается впечатление, что это делается умышленно, чтобы вынудить людей самостоятельно решать свои жилищные проблемы. Лишь некоторые эксперты из государственного сектора ответили, что процесс уже начался, производятся работы по реабилитации коллективных центров, размещенных в зданиях бывших детских садов.
- Фактически не начался и процесс приватизации коллективных центров самими вынужденными перемещенными лицами. Министерством экономического развития до сих пор не определено, какие из коллективных центров подлежат высвобождению, а какие могут быть приватизированы самими ВПЛ. Отсутствие данного перечня и является основной причиной отсутствия каких-либо сдвигов в данном направлении.
- Эксперты высказывают благодарность по отношению к Советам по беженцам Норвегии и Дании за проводимые ими работы по реабилитации коллективных центров. Они гораздо больше занимаются решением жилищных проблем ВПЛ, нежели государство. Однако и здесь существенным препятствием опять-таки является отсутствие

перечня коллективных центров, подлежащих высвобождению и приватизации самими вынужденно перемещенными лицами.

1.15. Адекватность политики расселения ВПЛ

- Эксперты полагают, что на протяжении всех этих лет не существовало четко определенной и сформированной государственной политики по вопросам расселения ВПЛ. Фактически этот процесс развивался хаотично, а конкретные государственные ведомства выступали как бы в роли наблюдателей. Невзирая на то, что были приняты различные законные и подзаконные акты, обязывающие органы местного самоуправления и государственные ведомства передавать высвободившиеся здания Министерству по беженцам и расселению, ничего сделано не было, что, по мнению экспертов, свидетельствует об отсутствии государственного подхода.
- При выселении ВПЛ из коллективных центров имели место многократные правонарушения, грубо попирались права человека, особенно в Аджарии. Это ввергло в тяжелый психологический шок и остальных проживающих в коллективных центрах ВПЛ, которые с ужасом, но пассивно ждали своей «очереди». Благодаря поправке, принятой усилиями неправительственных и международных организаций, а также здравомыслящей части властей, насильственное выселение людей полицией удалось приостановить, и сейчас они немного успокоились.
- Тем не менее, размер компенсации, выдаваемой ВПЛ при выселении из коллективных центров (в случае продажи здания третьим лицам), явно недостаточен не только для того, чтобы удовлетворить требование законодательства об улучшении жилищных условий, но и для приобретения какого-либо жилья вообще.
- При расселении из коллективных центров не учитывается тот факт, что за прошедшие годы дети выросли, создали собственные семьи – при выдаче компенсации они по-прежнему считаются одной семьей, что приводит к игнорированию прав и интересов вновь созданных семей в процессе расселения коллективных центров.
- Главная проблема состоит в том, что основная норма, оговаривающая условия выселения ВПЛ из коллективных центров, носит общий характер и допускает возможность неоднозначной, субъективной интерпретации. Отсутствие четких критериев, исключающих субъективный подход, возможность неоднозначного толкования, обуславливает множество проблем.
- Почти все эксперты затрудняются дать однозначный ответ на вопрос о том, улучшатся ли жилищные условия ВПЛ после их расселения, хотя единодушно подчеркивают необходимость решения этой проблемы.
- Некоторые эксперты считают неприемлемой выдачу денежной компенсации; по их мнению, потенциальные инвесторы должны сами приобрести или построить альтернативную жилую площадь.
- Эксперты говорят и о положительных моментах расселения из коллективных центров – как психологических, так и материальных. Даже если жилищные условия особенно не изменятся, это, во-первых, позволит избавиться от страха оказаться выброшенными на улицу; во-вторых, люди почувствуют себя владельцами хоть какой-то собственности. Это будет способствовать снятию или хотя бы смягчению синдрома «приобретенной беспомощности», возникновению ощущения возможности хоть как-то контролировать свою жизнь. И, наконец, владение недвижимым имуществом пре-

доставит ВПЛ возможность получить под его залог банковский кредит и заняться малым бизнесом.

- На вопрос о том, насколько учитывается существующий международный опыт при разработке и реализации политики расселения ВПЛ, эксперты ответили, что работа в данном направлении ведется. Эксперты из неправительственных организаций отмечают, что они внимательно изучили опыт Армении, Азербайджана, Ирана, Косово и пр. При разработке «Государственной стратегии» все это было учтено.

1.16. Доступность образования для ВПЛ

- Процесс закрытия существующих при коллективных центрах школ и их слияния с общеобразовательными (публичными) школами страны эксперты считают необходимым, подчеркивая недопустимость сегрегации.
- Дети из вынужденно перемещенных семей находятся в явно неравном положении с остальным населением страны – получению ими качественного образования во многом препятствуют тяжелое материальное положение и жилищные условия семьи. Вторых, что также очень важно, учеба в такой школе еще более обостряет у учащихся чувство отверженности и, следовательно, препятствует интеграции детей ВПЛ.
- С другой стороны, указываются на сопутствующие процессу закрытия этих школ негативные стороны. Наибольшие опасения экспертов вызывает тот факт, что армия безработных среди ВПЛ пополнится еще педагогами этих школ, которые, подобно детям, находятся в явно неравном положении по сравнению с остальными педагогами – тяжелые условия жизни во многом препятствуют их профессиональному росту.
- Подчеркивается недопустимость одностороннего, прямолинейного решения вопроса. Отмечается, что среди этих школ есть и такие, которые выдерживают конкуренцию с публичными школами.
- На данном этапе почти преодолены трудности – в основном в связи с материально-технической базой – вынужденно перемещенных из Абхазии высших учебных заведений. С благодарностью отмечается помощь Норвежского совета по беженцам. Университет успешно прошел аккредитацию; создана хорошая библиотека; состав и педагогов, и студентов здесь уже смешанный.
- Отмечается, что на первый взгляд какого-либо различия между вынужденно перемещенными лицами и остальным населением страны в плане доступности получения высшего образования в грузинских высших учебных заведениях нет. Наличие какой-либо дискриминации эксперты полностью исключают. Тем не менее, на конкурентоспособности абитуриентов из семей ВПЛ в определенной мере отрицательно сказываются тяжелые условия жизни.
- Наиболее негативные последствия вызвало закрытие филиалов Тбилисского государственного университета в регионах. Несмотря на предложение перейти на учебу в столицу, многие студенты из семей ВПЛ не могли этого сделать – там им было негде и не на что жить.
- Специальных государственных программ по профессиональной подготовке и переподготовке для ВПЛ нет, они могут принять участие в действующих программах на общих условиях.

1.17. Доступность медицинского обслуживания для ВПЛ

- Эксперты отмечают, что раньше существовали специальные бесплатные поликлиники, созданные на базе вынужденно перемещенных из Абхазии медицинских учреждений. Вследствие реформы системы здравоохранения эти поликлиники были преобразованы в общества с ограниченной ответственностью и стали платными. Благодаря хорошему техническому и аппаратному оснащению этих поликлиник – за счет усилий Министерства здравоохранения Абхазии – эти поликлиники стало активно посещать и местное население, что позволило предоставлять определенные услуги ВПЛ бесплатно.
- Эксперты из неправительственного сектора отмечают успешную деятельность Министерства здравоохранения Абхазии, подчеркивая, что она служит наглядным свидетельством того, что высокий профессионализм и упорная работа позволяют достичь благоприятных результатов даже в условиях ограниченных ресурсов.
- В программу социальной помощи включено 4160 семей. В рамках государственной программы преодоления бедности медицинский полис выдан 82959 лицам.
- Для ВПЛ, не получивших медицинский полис в рамках программы преодоления бедности (а они составляют более двух третей ВПЛ), проблемой остается оплата лечения в клинике, особенно при необходимости хирургического вмешательства.
- Показатели заболеваемости среди ВПЛ намного выше аналогичных параметров остального населения страны. Показатель распространенности многих заболеваний, особенно психосоматических и инфекционных, среди ВПЛ намного превышает аналогичные показатели по остальному населению страны.
- Показатель смертности среди ВПЛ почти в три раза выше, чем среди остального населения, а показатель рождаемости – в 2,5 раза ниже.
- Что касается программ психосоциальной реабилитации ВПЛ, широкомасштабная государственная программа отсутствует. В этом направлении работают лишь некоторые неправительственные организации, но это, по образному выражению одного из экспертов, лишь «капля в море».

1.18. Самодостаточность деятельности ВПЛ

- В условиях неимения недвижимости, земли, средств производства говорить о самодостаточности деятельности ВПЛ не приходится. Отсутствие собственности обуславливает, фактически, недоступность банковских кредитов и ссуд. Все это вместе с тяжелейшими условиями жизни предопределяет чувство безысходности и бездомности, неизбежным следствием которого является пассивность, безынициативность, зависимость от помощи извне, что, в свою очередь, создает множество проблем как с точки зрения интеграции, так и возвращения на постоянное место жительства.
- Статистикой об участии ВПЛ в государственной программе «Трудоустройство-2007 при поддержке малого и среднего бизнеса» эксперты не располагают.
- Как отмечают эксперты, нынешняя государственная политика поддержки экономической деятельности ВПЛ не предусматривает.

ГЛАВА II. УЯЗВИМОСТЬ ВПЛ: ДЕФИНИЦИЯ И ОСНОВНЫЕ ИНДИКАТОРЫ

Основной вывод из анализа результатов социологического исследования заключается в том, что ВПЛ принадлежат к категории одной из самой социально незащищенной части грузинского общества. В специальной литературе, наряду с термином «социальная незащищенность», часто встречается понятие «уязвимости»¹⁰; в целях измерения этого явления определяются и его индикаторы («индикаторы уязвимости»). Следует отметить, что при общей схожести этих двух понятий существуют и отличительные нюансы. В отличие от социальной незащищенности, которая имеет отношение к существующим невзгодам, уязвимость предполагает также и подверженность опасности и риску оказаться в затруднении в будущем. При этом уязвимость – это явление, имеющее несколько измерений и аспектов. С одной стороны, уязвимость понимается как такое состояние той или иной группы лиц, в условиях которого отсутствуют возможности удовлетворения базисных потребностей – доступа к пище, теплу, крову, здравоохранению и образованию¹¹. С другой стороны, уязвимость связана с отсутствием инфраструктуры, конфликтами, дискриминацией, социальной отверженностью, неопределенностью будущего. В настоящем исследовании уязвимость понимается в контексте концепции *человеческой безопасности*, которая, в принципе, включает практически все упомянутые выше невзгоды, однако акцент переносит на идентификацию и искоренение вызывающих эти невзгоды факторов (угроз). В частности, уязвимость – это состояние, противоположное состоянию *человеческой безопасности*, подразумевающее незащищенность (в данном случае – ВПЛ) от факторов, угрожающих жизни, доходам, достоинству, проявлению и реализации индивидуальных способностей и т.д.

В связи с тем, что проблематика ВПЛ сводится к двум основным аспектам – интеграции и возвращению, индикаторы уязвимости в контексте *человеческой безопасности* следовало определить по этим двум аспектам. Иными словами, индикаторы уязвимости определены с учетом причастности того или иного фактора к аспектам интеграции и возвращения, а факторы, не имеющие прямого отношения к названным аспектам, не учитывались. И еще, в соответствии с целями и рамками данного исследования, в качестве субъекта интеграции и возвращения рассматривается почти все множество ВПЛ, а не отдельные группы по географическому, социальному и/или демографическому признакам.¹² Только в отдельных случаях особое внимание уделено спонтанно вернувшимся в Гальский район людям, а также молодежи.

С учетом всего вышесказанного, а также исходя из результатов проведенного социологического исследования, нами были определены две группы *индикаторов уязвимости* – в связи с *интеграцией и возвращением*¹³. Ниже приводится краткое описание этих индикаторов.

¹⁰ См. например: N.Sumbadze, G.Tarkhan-Mouravi, 'Working Paper on IDP Vulnerability and Economic Self-Reliance', UNDP, Tbilisi, July 2003, p. 24

¹¹ В социально-экономической литературе такое состояние называется бедностью. При этом в зависимости от степени лишения доступа к указанным благам выделяются категории бедности и абсолютной бедности (нищеты).

¹² Иными словами, без выделения отдельных демографических групп ВПЛ – например, инвалидов, многодетных семей, матерей-одиночек и пр.

¹³ При определении индикаторов уязвимости были учтены результаты исследования, проведенного Н.Сумбадзе и Г.Тархан-Моурави (N.Sumbadze, G.Tarkhan-Mouravi, 2003).

2.1. Индикаторы уязвимости в контексте интеграция:

1. **Безработица.** Отсутствие средств к существованию – источник многих проблем ВПЛ. Отсутствие средств, в свою очередь, вызвано безработицей, уровень которой среди ВПЛ выше, чем в среднем по стране.

2. **Отсутствие недвижимости и другой собственности.** Вследствие вынужденного перемещения ВПЛ лишились собственности (жилища, земли) и оказались в нестерпимых жилищных условиях, без доступа к земле для обработки, то есть в неравных стартовых условиях по сравнению с остальным населением страны.

3. **Отсутствие доступа к адекватному здравоохранению.** Более высокий уровень заболеваемости и смертности среди ВПЛ по сравнению с остальным населением страны указывает на наличие комплекса факторов, связанных с недоступностью для ВПЛ качественного медицинского обслуживания.

4. **Отсутствие доступа к адекватному образованию.** В целом ВПЛ пользуются равными правами на получение как среднего, так и высшего образования. Однако вследствие более тяжелых условий жизни фактический доступ к образованию ограничен. Это особенно касается высшего образования, поскольку, в силу указанных причин, абитуриентам из числа ВПЛ нелегко выдерживать конкуренцию при поступлении в вузы.

5. **Отсутствие адекватного жилища и приюта.** Тип и качество жилища влияет на экономическую активность и доходы ВПЛ. В коллективных центрах условия жизни в целом нетерпимые. Проблему усугубляет непоследовательность политики расселения, что часто сопровождается нарушением прав ВПЛ.

6. **Неосведомленность о своих правах.** Ограниченность доступа к соответствующему правовому образованию, а также неэффективная информационная политика государства обуславливают недостаточную осведомленность ВПЛ о своих правах и неадекватное правовое сознание, что является основной причиной нарушения и/или несоблюдения законных прав ВПЛ при принятии тех или иных административных решений.

7. **Социальная дискриминация.** Отсутствие в законодательстве принципа о недопустимости дискриминации по отношению к ВПЛ создает условия для социальной отверженности. Проблему усугубляет экономическая неудача самих ВПЛ, а также их восприятие остальным населением как конкурентов в процессе распределения скудных государственных ресурсов.¹⁴

8. **Социальная пассивность.** Неспособность в надлежащей мере адаптироваться к меняющимся условиям жизни, а также мотивационное и эмоциональное состояние ВПЛ способствует эрозии человеческого капитала путем создания синдрома зависимости (от помощи со стороны государства, родственников), пассивности и депрессии.

2.2. Индикаторы уязвимости в контексте возвращения

Для стихийно вернувшихся в Гали

9. **Физическая безопасность.** Статистика случаев посягательства на жизнь, похищения с целью получения выкупа, грабежа и уничтожения собственности среди вернувшихся в Гальский район людей самая высокая.

10. **Бесправие и недоступность социальных услуг.** Гальский район является зоной повышенного риска в силу отсутствия суда, эффективных правозащитных организаций. Милиция и прокуратура не в состоянии защитить местное население от криминаль-

¹⁴ Следует заметить, что общее отношение к ВПЛ в обществе положительное и население, в целом, с состраданием относится к их проблемам.

ных группировок. С этой точки зрения малоэффективны и миссии ООН и СНГ, которым, к тому же, население фактически не доверяет. Население испытывает трудности в получении образования на родном языке.

Для остальных ВПЛ

11. **Неосведомленность о политике возвращения.** Вследствие отсутствия надлежащей информации о планах государства по вопросам урегулирования конфликта, неучастия в переговорных процессах, а также в разработке политических решений, ВПЛ находятся в полном неведении и неопределенности. Они лишены достоверной информации о фактическом состоянии оставленной в Абхазии собственности, о сроках и условиях возвращения.

12. **Безысходность.** Продолжительность состояния неопределенности, регулярные разочарования по поводу неисполненных обещаний со стороны властей в связи с возвращением ввергает ВПЛ в депрессию, обостряет чувство безысходности.

13. **Снижение мотивации к возвращению.** Несмотря на то, что желание вернуться домой сильно среди людей старшего и среднего возраста, среди молодого поколения ВПЛ мотивация относительно низка.

ГЛАВА III. ОЦЕНКА АДЕКВАТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ В ОТНОШЕНИИ ВПЛ

Анализ ответов респондентов и определенные на его основе *индикаторы уязвимости* создают платформу для оценки «Государственной стратегии». Сопоставление вышеприведенного аналитического материала с «Планом действий» предоставляет возможность оценки адекватности видения и намерений властей Грузии относительно решения проблем ВПЛ. При этом необходимо учесть как общий контекст, так и динамику сложившейся политической ситуации вокруг конфликта в Абхазии, что, безусловно, влияет на общую направленность и эффективность политики по отношению к ВПЛ. Поэтому на данное время «План действий» следует рассматривать скорее как перечень предварительных намерений, а не уже запланированных решений. Далее, следует также принять во внимание практический политический процесс, который идет своим ходом в отсутствие «Плана действий» в качестве официального документа. Начиная с ноябрьских событий 2007 г., политика государства в отношении ВПЛ носит спонтанный характер и декларируемую социальную направленность, что по мере необходимости тоже будет учтено при оценке адекватности государственной политики.

Методология оценки адекватности «Плана действий» проста: определить, в какой степени предусмотрено решение проблем, связанных с уязвимостью ВПЛ, в соответствии с каждым из 13 выделенных индикаторов. Ниже приводится анализ этих индикаторов по следующим параметрам: а) отражение в «Государственной стратегии»; б) адекватность предусмотренных «Планом действий» задач и мероприятий; г) соразмерность финансирования.

3.1. Безработица

Отражение в Стратегии.¹⁵ Проблема в целом отражена в виде осознания необходимости ее решения путем: а) поддержки программ по развитию малого бизнеса и предпринимательства с особым акцентом на содействие занятости в сельской местности (глава 5, пункт 3.3, подпункт “б”); б) содействия профессиональному образованию ВПЛ в рамках специальных государственных программ (Глава 5, пункт 3.3, подпункт “а”).

Адекватность предусмотренных Планом¹⁶ **задач и мероприятий.** Задача обеспечения занятости ВПЛ поставлена косвенно, в рамках более глобальной задачи по “росту самодостаточности ВПЛ” (пункт 2.2.3). Соответствующее мероприятие (2.2.3.1), однако, направлено на обеспечение информированности ВПЛ относительно государственной целевой программы (“Программа занятости 2007: занятость посредством поддержки малого и среднего бизнеса” – А.Г.), а не на решение самой проблемы. Что же касается мероприятий по профессиональной переподготовке ВПЛ (2.2.1.4), предусмотрено предложить ВПЛ соответствующие программы, однако не оговаривается, кем и когда эти программы должны быть разработаны.

Достаточность финансирования. Планом предусмотрено финансирование только мероприятия 2.2.3.1 в размере 500 тыс. лари, что не соразмерно решению более глобальной задачи обеспечению занятости ВПЛ.

¹⁵ Здесь и далее полное название документа заменено одним словом – «Стратегия».

¹⁶ Здесь и далее «План действий» именуется одним словом – «План».

Примечание. План ограничивается задачей информирования ВПЛ о существующих программах занятости и не ставит целью создание рабочих мест для ВПЛ. По всей видимости, данную проблему предполагается решить в рамках общей проблемы занятости по стране, и специфика, связанная с ВПЛ, отдельно учитываться не будет. Иными словами, отмеченная в пункте 2.2.2 целесообразность решения связанных с ВПЛ проблем с позиций *позитивной дискриминации* будет игнорирована.

3.2. Отсутствие недвижимости и других форм собственности

Отражение в Стратегии. Отсутствие жилища, земли и средств производства признано Стратегией главным источником бедности ВПЛ (глава 2, пункт 1.1). Однако в части целей и задач Стратегии (глава 3, пункт 2.1.2) говорится только о путях возвращения оставленной в Абхазии собственности и/или получения соответствующей компенсации после разрешения конфликта¹⁷, но ничего не сказано о помощи ВПЛ в приобретении собственности в период нахождения в изгнании в целях содействия их достойной интеграции по месту фактического проживания.

Адекватность предусмотренных Планом задач и мероприятий. Планом намечена поддержка доступного жилья, и в качестве конкретных мероприятий предусматривается создание программы по субсидированию закупки жилплощади ВПЛ (2.1.1.2), однако не оговаривается, кем и когда данная программа будет разработана. В связи с облегчением доступа к земле Планом предусмотрено уравнивание прав ВПЛ с местным населением в процессе приватизации земель сельскохозяйственного назначения (2.1.1.4).

Достаточность финансирования. В плане указан 5-летний срок для осуществления данной программы; на эти нужды предусмотрено выделение суммы в размере 420 тыс. лари, из которой 320 тыс. лари будут привлечены из внебюджетных источников. С учетом рыночных цен указанная сумма абсолютно недостаточна для решения проблемы. Что же касается мероприятия 2.1.1.4, то размер его финансирования не уточняется.

Примечание. В Плане внимание уделено в основном приобретению жилья в собственность и практически игнорирована роль других форм собственности в процессе интеграции ВПЛ по месту их фактического проживания.

3.3. Отсутствие доступа к адекватному здравоохранению

Отражение в Стратегии. Недоступность качественного медицинского обслуживания признана Стратегией серьезной проблемой (глава 2, пункт 1.2), и предусмотрено осуществление ряда мероприятий по улучшению ситуации (глава 5, пункт 1). В Стратегии, однако, не уточняется, по каким конкретным направлениям должны быть проведены предусмотренные мероприятия.

Адекватность предусмотренных Планом задач и мероприятий. Предусмотрена разработка программ по постконфликтной реабилитации (2.2.2.1) и поддержке психосоциальной интеграции (2.2.2.2). План, однако, не включает мероприятия по улучшению доступа ВПЛ к обычному, но качественному медицинскому обслуживанию по всему спектру заболеваний.

¹⁷ Там же в скобках допускается, что при наличии соответствующих условий это возможно и до окончательного решения конфликта.

Достаточность финансирования. Уровень финансирования указанных в Плане мероприятий не уточняется.

Примечание. В плане акцент перенесен на реабилитационные программы, что само по себе, конечно, важно, однако не предусмотрена не менее острая нужда в доступе к базовому медицинскому обслуживанию.

3.4. Отсутствие доступа к адекватному образованию

Отражение в Стратегии. Вопросы, связанные с образованием, обозначены в Стратегии в виде положения о необходимости обеспечения ВПЛ равными правами доступа к соответствующим государственным и иным программам (глава 3, пункт 2.2.1, подпункт “б”). Заметим, что кроме образования данное положение касается здравоохранения и, в целом, повышения качества социального обслуживания.

Адекватность предусмотренных Планом задач и мероприятий. План включает несколько мероприятий по решению проблемы. В частности, учтены вопросы, связанные с материально-технической базой, конкурентоспособностью абитуриентов, доступом к вузам Грузии и зарубежья, а также десегрегированием школьного образования (пп. 2.2.1.1, 2.2.1.2, 2.2.1.3, 2.2.1.6).

Достаточность финансирования. Указанные мероприятия рассчитаны на 4-летний период, а расходы на них предусмотрено покрыть за счет бюджетных средств, однако размер финансирования не уточнен.

Примечание. Перечень предусмотренных мероприятий касается практически всех аспектов проблемы и, в принципе, вполне адекватен в нынешней ситуации.

3.5. Отсутствие адекватного жилья

Отражение в Стратегии. Наличие нестерпимых жилищных условий ВПЛ признано Стратегией одной из самых острых проблем (глава 2, пункт 1.3). При этом решение проблемы предусмотрено касательно лиц, проживающих в коллективных центрах. В частности, в ранг стратегического приоритета возведено решение задачи закрытия коллективных центров и предоставления ВПЛ адекватной компенсации (в основном денежной) для приобретения собственного жилья (глава 3, пункт 3.1.2; Глава 5, пункт 2.1, подпункт “б”).

Адекватность предусмотренных Планом задач и мероприятий. Предусмотрена помощь ВПЛ в приватизации жилплощади в коллективных центрах, не имеющих коммерческого или иного значения (2.1.1.1), и с этой целью разработка программы субсидирования закупки жилплощади (2.1.1.2). План также включает мероприятия по упорядочению учета потребления электроэнергии в коллективных центрах (пп. 2.2.4.1, 2.2.4.2). Предполагается также провести информационную кампанию по разъяснению ВПЛ процедур и ожидаемых результатов приватизации (п. 2.1.1.3) и собрать сведения о положительном опыте осуществляемых международными организациями проектов по улучшению жилищных условий ВПЛ (2.1.1.5). Следует отметить мероприятие по п. 2.1.2.3, предусматривающее выработку стандартных процедур закрытия коллективных центров и обеспечения защиты ВПЛ от произвольного и незаконного выселения.

Достаточность финансирования. Размер финансирования по отдельным указанным мероприятиям не уточняется. Планом предусмотрены 420 тыс. лари для рассчитанного на 4-летний срок мероприятия по п. 2.1.1.2, что совершенно неадекватно, и 354 тыс. лари на мероприятие по п. 2.1.1.3, что также явно недостаточно.

Примечание. В отличие от Стратегии, в Плане сделан акцент на улучшении жилищных условий через расселение ВПЛ в результате закрытия подлежащих приватизации коллективных центров. Такой подход не может комплексно решить проблему, поскольку, во-первых, не все коллективные центры могут быть приватизированы; стало быть, не все ВПЛ могут получить средства для приобретения собственного жилья; во-вторых, игнорированы ВПЛ, проживающие в частном секторе. Вместе с тем, следует отметить, что в последнее время на фоне явной переориентации политики государства на социальные проекты политика в отношении ВПЛ стала более “гуманной”. Это выражается в повышенном внимании к проблемам социально-бытового и коммунального характера, а также в приостановлении выселения ВПЛ из коллективных центров.

3.6. Неосведомленность о своих правах

Отражение в Стратегии. Тот факт, что одной из причин ущемления прав ВПЛ обусловлен их правовой неосведомленностью, в Стратегии не признан, хотя отмечено, что для обеспечения эффективности разрабатываемых целевых программ необходимо повышение уровня информированности ВПЛ (глава 5, пункт 3, подпункт “г”).

Адекватность предусмотренных Планом задач и мероприятий. Предусмотрено проведение мероприятий по информированию ВПЛ и местного населения относительно целей и задач Стратегии (ст. 2.2.5.1), однако в качестве главного ожидаемого результата указан возросший уровень осведомленности не ВПЛ, а местного населения. Предусмотрено еще одно мероприятие, цель которого, как отмечалось выше, состоит в информировании ВПЛ о процедурах приватизации коллективных центров (ст. 2.1.1.3). В целом предусмотренные Планом мероприятия вряд ли можно считать достаточными для комплексного решения проблемы повышения уровня правового сознания ВПЛ.

Достаточность финансирования. На проведение предусмотренных Планом мероприятий намечено выделить ассигнования в размере более 450 тыс. лари на 2008 год, что, в принципе, достаточно для достижения осуществления намеченных мероприятий.

Примечание. Несмотря на адекватность уровня финансирования намеченных мероприятий, задача повышения уровня правового сознания ВПЛ путем проведения только лишь этих мероприятий вряд ли может быть действительно разрешена.

3.7. Социальная дискриминация

Отражение в Стратегии. Проблема дискриминации ВПЛ и ощущения ими социальной изолированности в Стратегии прямо не указана. Однако в Стратегии есть целый ряд положений о необходимости создания равных правовых, политических, бытовых и социально-экономических условий для всех граждан страны, включая ВПЛ (глава 3, пункт 2.2.1), что фактически и есть путь решения данной проблемы.

Адекватность предусмотренных Планом задач и мероприятий. Конкретные мероприятия, призванные решить данную проблему, в Плане не намечены. Однако предусмотрены меры по совершенствованию законодательной базы. Кроме этого, стратегией намечена, как уже отмечалось, разработка программ психосоциальной реабилитации ВПЛ, а также проведение разъяснительной работы среди ВПЛ и местного населения, что должно позволить частично решить проблему (разумеется, при условии адекватности внесенных в законодательные акты поправок).

Достаточность финансирования. Оценить адекватность бюджетной политики по этому вопросу не представляется возможным, поскольку в силу многоплановости данной проблемы ее решению могут способствовать намеченные Планом различные мероприятия, размер финансирования которых во многих случаях не уточняется.

Примечание. Основой решения данной проблемы в первую очередь могло бы послужить, с одной стороны, внесение соответствующих поправок в законодательные акты, а с другой – повышение правового сознания лиц, как принимающих, так и исполняющих административные и иные решения по вопросам ВПЛ. В Плане, однако, акцент сделан лишь на реабилитационных программах и разъяснительной работе среди населения.

3.8. Социальная пассивность

Отражение в Стратегии: Синдром зависимости и безынициативности ВПЛ признан Стратегией проблемой, заслуживающей первостепенного внимания (глава 2, пункт 1.6). В целях улучшения социально-экономических условий ВПЛ Стратегия подчеркивает важность повышения экономической активности и предприимчивости ВПЛ (глава 3, пункт 3.3).

Адекватность предусмотренных Планом задач и мероприятий: Несмотря на осознание на уровне Стратегии необходимости решения проблемы, связанной с социальной пассивностью ВПЛ, проведение соответствующих конкретных и целенаправленных мероприятий Планом не предусмотрено. Такие мероприятия, как информирование ВПЛ о программе занятости (2.2.3.1) или осуществление программы по психосоциальной интеграции (2.2.2.2) могут решить проблему только лишь частично.

Достаточность финансирования. В связи с тем, что Планом не предусмотрено осуществление специальных мероприятий для решения данной проблемы, судить об адекватности финансирования невозможно.

Примечание. В силу того, что данная проблема связана с комплексом социальных условий, в которых находятся ВПЛ, ее решение должно быть рассмотрено в контексте изменения этих условий. Поэтому трудно наметить какие-либо конкретные мероприятия по преодолению этой сложной и неординарной проблемы.

3.9. Физическая безопасность

Отражение в Стратегии. Защита вернувшихся в Гали ВПЛ от различных форм физического насилия со стороны криминальных элементов и представителей местной де-факто администрации признана Стратегией одной из самых приоритетных задач (глава 2, пункт 1.7). В стратегии также отмечено, что этим людям должна быть оказана

всяческая государственная помощь как для обеспечения безопасности и достойных условий жизни, так и улучшения социально-экономического положения и защиты гражданских прав (глава 3, пункт 2.1.3).

Адекватность предусмотренных Планом задач и мероприятий. На уровне конкретных мероприятий реагирование на данную проблему неадекватно: в Плане отсутствуют мероприятия, направленные на улучшение криминогенной ситуации в Гальском регионе, а также на налаживание сотрудничества с Абхазской стороной для решения проблемы.¹⁸

Достаточность финансирования. В силу отсутствия конкретных мероприятий оценить уровень финансирования невозможно. В то же время в данном случае должна быть обеспечена необходимая предпосылка – согласие де-факто властей, что не требует финансового обеспечения.

Примечание. За неимением соответствующих ресурсов, в том числе политических, государство не готово к решению данной проблемы.

3.10. Бесправие и недоступность социальных услуг

Отражение в Стратегии. Оказание государственной поддержки вернувшимся в Гальский район ВПЛ с целью защиты их гражданских прав признано приоритетной задачей (глава 3, пункт 2.1.3). Стратегия также гласит, что соответствующие государственные структуры должны обеспечивать действенность социальных служб, в первую очередь – системы образования. Обеспечение обучения на грузинском языке и по грузинским государственным программам считается важнейшей задачей (глава 4, пункт 2.3).

Адекватность предусмотренных Планом задач и мероприятий. Перечень мероприятий по улучшению ситуации по обеспечению защиты гражданских и социальных прав населения Гальского района довольно полный и охватывает вопросы по поддержке местных НПО (1.2.2.2), финансовой поддержке педагогов публичных школ (1.2.3.1), обеспечению изучения грузинского языка (1.2.3.2), реабилитации школ (1.2.3.5). Однако, непонятно, как можно все это сделать без договоренности с Абхазской стороной.

Достаточность финансирования. Бюджетом предусмотрено финансирование данных мероприятий, однако конкретные суммы не указаны.

Примечание. Выполнимость указанных задач связана с политическим аспектом проблемы, который в Плане либо не учтен вовсе, либо превышает компетенцию правительства.

3.11. Неосведомленность о политике возвращения

Отражение в Стратегии. Неосведомленность о политике возвращения как факт косвенно констатируется в Стратегии, однако в ранг проблемы не возведена. В Стратегии отмечено, что государство должно разработать план действий по созданию условий безопасности, восстановлению разрушенных домов и производства, оказанию помощи

¹⁸ В силу того, что политические переговоры зашли в тупик, экспертам, даже из правительственного сектора, на данном этапе это представляется невозможным.

ВПЛ в реституции прав на собственность, содействию мобильности социально интегрированных ВПЛ, искоренению дискриминации и т.д. (глава 4, пункты 3.1, 3.2). Вместе с тем, помимо необходимости ведения дипломатических переговоров с участием международных организаций, ничего не сказано об условиях и сроках возвращения. Поэтому неизвестно, когда и в каких условиях могут быть осуществлены вышеназванные меры.

Адекватность предусмотренных Планом задач и мероприятий. Подобно Стратегии, План также не предусматривает мероприятия, направленные на повышение осведомленности ВПЛ в данном вопросе. Вместе с тем, Планом предусмотрен ряд мероприятий по созданию условий для возвращения, в том числе с участием представителей различных групп ВПЛ (молодежь, старейшины, женщины) (1.1.1.1, 1.1.2.1). Особо следует выделить мероприятие по учету собственности ВПЛ (1.1.3.1), направленное на инвентаризацию и идентификацию на местах недвижимой собственности ВПЛ на основе спутниковой информации. Однако очевидно, что указанные мероприятия не могут повысить общую осведомленность ВПЛ в плане политики возвращения.

Достаточность финансирования. В силу отсутствия в Плане мероприятий, непосредственно направленных на решение данной проблемы, оценка адекватности финансирования невозможна.

Примечание. Отсутствие соответствующих мероприятий по повышению осведомленности ВПЛ по данному вопросу вызвано, в основном, неопределенностью общей ситуации вокруг конфликта и непоследовательностью политики властей.

3.12. Безысходность

Отражение в Стратегии. Состояние безысходности ВПЛ в Стратегии отмечено как нежелательный факт, хотя конкретные задачи в этом направлении не ставятся. В принципе указанные выше положения Стратегии косвенно этой проблемы касаются, хотя, конечно, в силу того, что безысходность, как комплексное эмоциональное состояние, представляет собой результат одновременного воздействия многих факторов, наметить четко сформулированные задачи по решению проблемы нелегко.

Адекватность предусмотренных Планом задач и мероприятий. Некоторые предусмотренные Планом мероприятия могут способствовать улучшению психоэмоционального состояния ВПЛ. Так, например, разработка программ по постконфликтной реабилитации и психосоциальной поддержке, а также внесение большей ясности в перспективу реституции прав на собственность, могут частично вывести ВПЛ из состояния безысходности. Однако для радикального решения проблемы необходимо внести, по меньшей мере, коррективы в подходы и методы государства при разработке и осуществлении политики разрешения конфликта, в том числе с учетом роли и места ВПЛ в этом процессе.

Достаточность финансирования. В силу отсутствия в Плане конкретных мероприятий, направленных на решение данной проблемы, оценка бюджетной политики невозможна.

Примечание. Отсутствие соответствующих мероприятий по устранению состояния безысходности ВПЛ, как и в предыдущем случае, вызвано, в основном, неопреде-

ленностью общей ситуации в связи с конфликтом и непоследовательностью политики властей.

3.13. Снижение мотивации к возвращению

Отражение в Стратегии. О проблеме снижения мотивации возвращения среди ВПЛ в Стратегии ничего не говорится. Вместе с тем, Стратегия ставит задачи, решение которых, в свою очередь, может способствовать изменению настроения среди ВПЛ. В частности, задачи по созданию условий на переходном этапе для возвращения ВПЛ (Глава 4, пункт 1), а также задачи по созданию надлежащих условий возвращения после решения конфликта (Глава 4, пункт 3) призваны повысить мотивацию к возвращению.

Адекватность предусмотренных Планом задач и мероприятий. План содержит целый комплекс мероприятий по созданию условий для возвращения ВПЛ. Десять разных мероприятий распределены по трем группам: а) содействие примирению пострадавших от конфликта обществ и групп населения (1.1.1); б) поддержка создания условий для добровольного, безопасного и достойного возвращения ВПЛ (1.1.2); в) защита права собственности ВПЛ (1.1.3).

Достаточность финансирования. Финансирование указанных мероприятий предполагается осуществить из бюджетных источников, однако размер ассигнований не уточнен.

Примечание. Несмотря на то, что наличие проблемы снижения мотивации возвращения среди ВПЛ в официальных документах не фиксируется, это, несомненно, волнует власти. Думается, что отнюдь не случаен тот факт, что комплекс мероприятий по созданию условий после возвращения – один самых детально разработанных групп мероприятий Плана.

Беглый анализ Стратегии позволяет заключить, что она, в целом, построена в соответствии с «Руководящими принципами о внутреннем перемещении» ООН. В нее заложены такие приоритеты, как: а) полное равенство ВПЛ перед законом; б) ответственность правительства и международных организаций за создание условий нормальной жизни и самореализации ВПЛ; в) предоставление возможности ВПЛ влиять на решение важных для них вопросов через гражданское участие и использования права свободного выбора; г) безопасное осуществление незыблемого права на возвращение в родные места, а также возвращения своей собственности.

Вместе с тем, документ грешит некоторыми недостатками, в основном относящимися к стилистике. В частности, одни положения написаны в повествовательной форме (что происходит), другие – в стиле постановки задачи (что нужно сделать?) или рекомендации (как нужно сделать?).

Анализ Плана («Плана действий») дает возможность судить, насколько продумана реализация заложенных в Стратегию принципов и задач. Понятно, что в целях нашего исследования главный интерес вызывает вопрос, в какой степени учтен аспект человеческой безопасности в предусмотренных Планом мероприятиях. Как видно из вышеприведенного анализа, во многих случаях задачи поставлены нечетко, встречаются неточные формулировки. Еще одна проблема – явно недостаточный уровень финансирования. Тем не менее, в целом План соответствует задачам Стратегии, хотя не учитывает (или не полностью учитывает) отдельные аспекты уязвимости ВПЛ.

ГЛАВА IV. ИТОГИ ОБСУЖДЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ В ЭКСПЕРТНОМ СООБЩЕСТВЕ

Соображения, вытекающие из вышеприведенного анализа «Плана действий», а также основные результаты социологического опроса были представлены экспертному сообществу для обсуждения. Ниже приводятся эти предположения:

1. Цель интегрировать ВПЛ не искренна? После смены власти в 2003 г. правительство Грузии стало постепенно менять подход к решению проблем, связанных с ВПЛ. В частности, концептуальной основой вновь разработанной Государственной стратегии по ВПЛ стал отказ от принципа о временном характере интеграции. А именно, было решено разработать комплексную стратегию в полном соответствии с Руководящими принципами ООН о вынужденном перемещении, согласно которым ВПЛ должны пользоваться равными правами и свободами и не подвергаться какой-нибудь форме дискриминации. Иными словами, новая Государственная стратегия, в отличие от *Нового подхода*, не рассматривает интеграцию в качестве временного состояния ВПЛ, считая ранее существующее противостояние между двумя конфликтующими тенденциями в правительственной политике по ВПЛ нерелевантным. Речь идет, с одной стороны, о желании правительства улучшить условия жизни ВПЛ и предоставить им равные права и возможности для самореализации. С другой стороны, правительство опасается, что по мере улучшения жизненных условий ВПЛ утратят мотивацию возвращения в Абхазию, что само по себе является высшим политическим приоритетом. Именно этими опасениями и была обусловлена противоречивость “временного” характера интеграции, заложенной в *Новом подходе*, представляющем собой определенный компромисс¹⁹. Соответственно, меры, направленные на полноценную интеграцию, подменялись полумерами. Сейчас как будто считается, что повод для подобных опасений отпал, и новая «Государственная стратегия» призвана всячески помочь ВПЛ в достойной интеграции в общество. На самом же деле, как показывает анализ результатов нашего исследования, мало что изменилось в лучшую сторону. Так, соответствующие законодательные нормы, регулирующие вопросы выселения ВПЛ из коллективных центров, все еще носят общий характер, допуская возможность ее субъективной интерпретации. В большинстве случаев выселенные ВПЛ, вопреки существующей норме о недопущении “ухудшения жилищных условий”, остаются недовольными. Далее, в законе о ВПЛ отсутствует принцип равенства с остальными гражданами и недопустимости дискриминации. Примечательно, что, по словам респондентов, власти не торопятся с внесением изменений в законодательство, ссылаясь на рекомендательный характер международных норм, в том числе «Руководящих принципов ООН по внутреннему перемещению». И еще, в силу упразднения в 2004 году статьи 127 Конституции, в Парламенте Грузии не представлены депутаты из Абхазии. Представители ВПЛ не представлены и в органах в исполнительной власти. У ВПЛ нет собственной партии для продвижения своих интересов. Обсуждение связанных с ВПЛ вопросов в СМИ носит эпизодический характер. Оживление наступает только во время предвыборных кампаний. Отмеченное указывает на то, что политика полноценной интеграции ВПЛ фактически малоэффективна, и новая «Государственная стратегия» вполне может разделить судьбу *Нового подхода*. Объяснением данной ситуации может быть то, что вышеуказанное опасение по поводу возможного снижения мотивации для возвращения у ВПЛ все еще присутствует, и реальная интеграция как цель не ставится.

¹⁹ N.Sumbadze, G.Tarkhan-Mouravi, op.cit., p. 52

2. Отношение ВПЛ к интеграции в целом положительное. Интеграция отождествляется с достойной жизнью в обществе с равными правами и возможностями. В отличие от недавнего времени, для интеграции ВПЛ сегодня как будто существует более благоприятный фон: с развитием экономики у государства появляется больше ресурсов для инициирования и поддержания проектов, направленных на улучшение социальных, экономических и культурных аспектов безопасности ВПЛ. Вместе с тем, у определенной части ВПЛ сохраняются опасения в связи с интеграцией:

- Несмотря на то, что «Государственной стратегией» не предусматривается снятие статуса ВПЛ, страх его потери в результате интеграции все же остается. В основном это связано с недостатком информации.
- «Государственной стратегией» предусмотрен целый ряд мероприятий по улучшению социально-бытовых и иных условий ВПЛ. Тем не менее, часть ВПЛ убеждена, что процесс может ограничиться расселением. В этом случае их положение только ухудшится.
- Проживающие в Зугдиди ВПЛ считают не менее важным интеграцию с абхазским обществом. Они опасаются, что в результате осуществления «Государственной стратегии» они лишатся этой возможности.
- Старшее поколение ВПЛ считает, что в результате интеграции молодежь не захочет вернуться.

Вопросы для обсуждения:

Насколько обоснованы эти опасения?

Что нужно сделать для того, чтобы развеять эти опасения?

В какой степени эти опасения могут помешать реализации «Государственной стратегии»?

3. Несмотря на важность положительного отношения ВПЛ к интеграции, существуют определенные факторы, которые могут помешать реализации «Государственной стратегии». Среди этих факторов можно выделить следующее:

- Несмотря на то, что национальное законодательство регулирует основные аспекты проблем ВПЛ, все же остаются области, нуждающиеся в гармонизации с международными нормами и стандартами.
- Отсутствие единой и качественной статистической базы по ВПЛ осложняет процесс планирования и осуществления соответствующих стратегий и мероприятий – как со стороны государства, так и со стороны донорских организаций.
- Проводимая обязательная регистрация ВПЛ – важная предпосылка для создания качественной статистической базы. Однако искусственные сложности в этом процессе препятствуют своевременной регистрации всех лиц, что, в свою очередь, влияет на объективность итогового результата.
- Отсутствие координации между Министерством по беженцам и расселению и Министерством экономического развития, с одной стороны, а также правительством и донорскими организациями – с другой, может снизить эффективность «Государственной стратегии».
- При осуществлении «Государственной стратегии» особое значение имеет отлаженное функционирование Министерства по беженцам и расселению. Вместе с тем, качество внутреннего менеджмента, а также профессионализм и мотивированность сотрудников не всегда соответствуют поставленным целям и задачам.

- Финансовые средства, предусмотренные проектом «Плана действий», недостаточны для достижения поставленных «Государственной стратегией» целей. На этом фоне возрастает значение программ помощи со стороны международных организаций. Однако в условиях отсутствия четко сформулированной политики властей, упорядоченной статистики и надлежащей прозрачности расходования финансовых средств, степень мотивированности международных организаций в связи с поддержкой «Государственной стратегии» может снизиться.
- Решение проблемы расселения ВПЛ – одна из первоочередных задач. Однако без комплексного подхода, с учетом необходимости социально-экономической поддержки и совершенствования правовой базы, данную проблему либо не решить вообще, либо ее решение вызовет недовольство среди ВПЛ, дискредитировав, тем самым, «Государственную стратегию».
- Осведомленность ВПЛ о целях и задачах осуществляемой правительством политики является обязательным условием не только поддержки этой политики, но и ее общего успеха. Несмотря на то, что в процессе разработки «Государственной стратегии» участвовали и представители ВПЛ, а «План действий» содержит мероприятия по их информированию, в целом ВПЛ плохо осведомлены о своих правах и обязанностях, не говоря уже об общей направленности политики разрешения конфликта.

Вопросы для обсуждения:

С чем связана неторопливость властей в принятии решений по совершенствованию законодательной базы?

С чем может быть стремление Министерства по беженцам и расселению искусственно снизить фактическую численность ВПЛ?

С чем могут быть связаны искусственные сложности при регистрации ВПЛ?

Отсутствие надлежащей координации между министерствами и другими органами власти – это признак наличия межведомственного противостояния или недостатков управления на правительственном уровне?

Недостаточность бюджетного финансирования «Государственной стратегии» – это признак несовершенного бюджетного планирования или наличия других, более важных приоритетов?

4. Связь между интеграцией и разрешением конфликта/возвращением никем не отрицается. Вопрос в том, является ли интеграция препятствием для возвращения, или, напротив, может внести вклад в мирное разрешение конфликта, включая возвращение ВПЛ в родные места. Аргументы в пользу первого довода следующие:

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

Аргументы тех, кто не разделяет это мнение:

- Во-первых, в обозримом будущем (в пределах десятилетия) практически невозможно создать достаточно комфортные условия для ВПЛ, чтобы они передумали

возвращаться. Во-вторых, опыт показывает, что экономически активные и благополучные группы населения более мобильны и при наличии благоприятных обстоятельств готовы к переездам. В-третьих, возвращение, по сути, означает возвращение потерянного имущества и собственности (в той или иной форме), и ни один экономически активный человек не откажется от такой возможности.²⁰

- Включение ВПЛ в политическую и экономическую жизнь повысит потенциал государства и его эффективность, что, в свою очередь, облегчит Грузии задачу по разрешению конфликта.
- После разрешения конфликта будет легче возвращать экономически активных, духовно и физически здоровых людей, что положительно скажется на социально-экономической ситуации на местах.

Вопросы для обсуждения:

Насколько обосновано и рационально опасение возможного снижения мотивации возвращения в случае успешного интегрирования ВПП в общество?

Насколько этично строить фактическую политику “временной” интеграции на подобном опасении?

5. **Лицом к народу: акценты меняются?** Острый внутривнутриполитический кризис осенью 2007 года, а также сопутствующие президентским и парламентским выборам острые дебаты в обществе оказали сильное влияние на политику государства относительно ВПЛ. Данная политика полностью утратила комплексный характер, став резко социально ориентированной. Был приостановлен противоречивый и непопулярный процесс расселения, а акцент перенесен на текущий ремонт коллективных центров, выдачу различной одноразовой помощи и увеличение ежемесячных пособий. В этих целях в бюджете 2008 г. был увеличен размер расходов на социальное обеспечение ВПЛ, а также размер фонда помощи ВПЛ. Вместе с тем, среди приоритетных задач бюджета 2008 года в контексте *поддержки возвращения ВПЛ*, в отличие от бюджета прошлого года, фигурирует лишь продолжение/завершение программы “Мой дом”. Отсутствует задача содействия примирению пострадавших в результате конфликта общин. Не предусмотрена поддержка для улучшения бытовых условий вернувшихся в Гали ВПЛ, развития гражданского общества и т.д. В части *возвращения ВПЛ* в качестве приоритетной задачи предусмотрено осуществление альтернативной долгосрочной программы расселения, однако отсутствует статья расходов на программы, ориентированные на улучшение социально-экономических условий и обеспечение самодостаточности ВПЛ.

Вопросы для обсуждения:

Означает ли вышеотмеченное изменение подхода к решению проблем ВПЛ?

Если да, то чем вызвано подобное изменение смена и настолько оно устойчиво?

Обсуждение вышеприведенных предположений за круглым столом, в присутствии более 50 экспертов из официальных структур и НПО, а также высказанные ими дополнительные соображения в целом подтвердили корректность итогов настоящего исследования. Примечательно, что наши критические замечания в адрес тех или иных аспектов

²⁰ N.Sumbadze, G.Tarkhan-Mouravi, ‘Working Paper on IDP Vulnerability and Economic Self-Reliance’, UNDP, Tbilisi, July 2003, p. 54

государственной политики в отношении ВПЛ представителями правительственных структур были в основном приняты. Несмотря на то, что в силу ограниченного формата дискуссии не удалось найти ответы на все поставленные выше вопросы, тем не менее, прозвучали интересные оценки и соображения, дополняющие, с одной стороны, итоги нашего исследования, а с другой – подсказывающие возможные направления расширения будущей работы. Ниже приводятся несколько соображений, заслуживающих особого внимания:

- Дополнительная значимость интеграции ВПЛ заключается в том, что в Абхазию должен возвратиться человеческий капитал, а не социальный балласт. Интегрированный человек – созидатель. В противном случае государству придется вкладывать гораздо больше средств в реабилитацию после возвращения. Поэтому интеграция отнюдь не противоречит возвращению.
- Интеграция может таить в себе опасность только в том случае, если речь идет об интеграции в недружественную среду. Поэтому искоренение дискриминации – задача первостепенной важности.
- Информация о той категории ВПЛ, которая проживает в частном секторе, в лучшем случае весьма фрагментарна и не позволяет надлежащим образом конкретизировать и оценить существующие проблемы. В силу рассредоточенности проживания данная категория ВПЛ часто остается “незамеченными” властями, включая статистические органы, структуры коммунального обслуживания и пр, а также исследователями.
- «План действий» будет принят в ближайшем будущем. Остается согласовать его между министерствами, с одной стороны, и правительством и международными организациями – с другой. Намечается внесение новых приоритетов, в частности, в 2008 году акцент будет перенесен на особенно уязвимые категории ВПЛ, живущие в условиях нищеты. Не исключено, что параллельно закрытию коллективных центров будут созданы новые, современные коллективные центры. В итоге их суммарное число может увеличиться.
- Жители Гальского района часто испытывают трудности с переходом на левый берег Ингури, что также осложняет процесс их регистрации.
- Проживающие за рубежом беженцы из Абхазии грузинского происхождения, с одной стороны, лишены возможности, принимать участие в происходящих здесь процессах, а с другой – оторваны от родной культуры. Это особенно касается молодежи. В результате меняется менталитет, утрачивается привязанность к Родине, мотивация возвращения.
- Несмотря на очевидную актуальность проблематики ВПЛ, средства массовой информации не уделяют ей должного внимания.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Политический аспект решения конфликта в Абхазии взаимосвязан с гуманитарным аспектом – возвращением ВПЛ в родные места. Что касается обеспечения нормальных человеческих условий жизни для ВПЛ, то до последнего времени данная задача не фигурировала среди приоритетных задач. Однако постепенно важность цивилизованного отношения к проблематике ВПЛ стала все больше осознаваться. Невзирая на то, что правительство Грузии приняло «Стратегию по отношению к ВПЛ», в которой предпринята попытка реализации современных принципов обеспечения прав и нормальных условий жизни для ВПЛ, в ней с точки зрения человеческой безопасности удалось учесть далеко не все. В результате нашего исследования было выявлено несколько аспектов уязвимости ВПЛ, которые в недостаточной степени учтены в Стратегией.

Естественно, что постепенно Стратегию можно усовершенствовать путем внесения соответствующих содержательных изменений, однако необходимым условием ее успешной реализации является создание надлежащих политических условий. Иными словами, необходимо наличие четкой политической воли относительно превращения Стратегии в основополагающий и руководящий документ для соответствующих правительственных структур. В условиях, когда правительство, с одной стороны, проводит курс быстрой экономической модернизации, а с другой – пытается “вернуться лицом” к народу, наступает коллизия приоритетов, и каждый непоследовательный шаг чреват возможностью срыва решения поставленных Стратегией задач.

Не менее важны компетентность и скоординированные действия государственных органов, ответственных за выполнение поставленных Стратегией задач. Многие аспекты уязвимости ВПЛ требуют принятия хорошо выверенных и чутких решений, с необходимостью требующих учета всей специфики, а подчас и деликатности, положения ВПЛ.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Правительству Грузии

По совершенствованию законодательной базы

1. **Внести изменения в закон “ О ВПЛ – беженцах” с целью отражения принципа равноправия ВПЛ и остального населения и недопущения дискриминации.** Отсутствие данного принципа усложняет на практике защиту прав ВПЛ. Так, например, при выдаче субсидий определенным групп населения (в том числе, ветеранам войны и приравненным к ним лицам) на оплату электроэнергии и природного газа соответствующие государственные структуры игнорируют ВПЛ ²¹.

2. **Внести изменения в закон “ О ВПЛ – беженцах” с целью отражения недопустимости дискриминации среди самих ВПЛ.** На практике встречается несколько форм дискриминации среди ВПЛ; например, по месту проживания – коллективный центр и частный сектор. В силу фактического отсутствия данных о численности и месте проживания ВПЛ в частном секторе гуманитарная и иная помощь до данной группы населения зачастую не доходит.

3. **Внести изменения в закон “О ВПЛ – беженцах” с целью устранения элементов дискриминации при выдаче компенсаций ВПЛ при выселении из приватизированных коллективных центров.** В связи с тем, что ВПЛ проживают в коллективных центрах с разной степенью привлекательности для потенциальных покупателей, размер компенсации в одних случаях достаточен для приобретения жилья (то есть шага вперед на пути адаптации/интеграции), а в других – совершенно недостаточен. Данное обстоятельство может явиться причиной возникновения нездоровых отношений среди ВПЛ.

4. **Внести изменения в правовые акты, которые имеют отношение к правовому состоянию всех групп населения, в которых отсутствует специальная приписка – “в том числе ВПЛ или семьи ВПЛ”.** Отсутствие такого указания в некоторых правовых актах нередко мешает неподготовленным представителям местных властей правильно разобраться в ситуации, что часто становится поводом для отказа ВПЛ в предусмотренной законом помощи.

По совершенствованию политики расселения

5. **Разработать концепцию расселения ВПЛ.** По причине отсутствия концептуального осмысления процесса расселения ВПЛ проводимая государством политика носит противоречивый характер. Процесс расселения зачастую сопровождается ошибками, нередки случаи нарушения прав ВПЛ. На основе концептуализации процесса расселения следует разработать общую стратегию расселения.

6. **Создать правовую базу по расселению ВПЛ.** Кроме короткой записи в законе “О ВПЛ – беженцах”, не существует ни одного законодательного акта, регулирующего вопросы выселения ВПЛ из коллективных центров. В частности, нигде не оговариваются права и обязанности владельцев коллективных центров, проживающих здесь ВПЛ, а также Министерства по беженцам и расселению.

7. **Провести инвентаризацию коллективных центров.** Не проведена градация коллективных центров по статусу (находящиеся в государственной собственности, при-

²¹ ‘Analysis of the Legal Status of Internally Displaced People and the Legislative Acts Regulating the Protection of their Rights and Ways for Solving the Existed Problems’, Research paper, SPF/NRC 2006, p.32

ватизированные), по степени инвестиционной привлекательности, по целесообразности их передачи проживающим там ВПЛ. Отсутствие такой градации препятствует принятию рациональных решений по приватизации коллективных центров, а также выдаче справедливой компенсации выселяемым лицам.

8. Конкретизировать нормы, оговаривающие условия выселения ВПЛ из коллективных центров. Во избежание применения нечетких критериев, допускающих субъективный подход и неоднозначное толкование, следует максимально конкретизировать соответствующие записи в законодательных актах, а также в инструкциях по их исполнению административными органами.

9. Создать экономические стимулы для ВПЛ, подлежащих выселению из коллективных центров. В целях стимулирования высвобождения коллективных центров, имеющих коммерческую привлекательность и/или находящихся в районах с высоким туристическим и рекреационным потенциалом, представляется целесообразным создание акционерных обществ с передачей части акций в собственность проживающим там ВПЛ.

По улучшению социально-бытовых условий и коммунального обслуживания

10. Учесть рост стоимости коммунальных услуг при выделении бюджетных средств. Коммунальные платежи в коллективных центрах оплачиваются государством, однако выделяемые на эти цели средства не корректируются с учетом их подорожания.

11. Обеспечить газификацию коллективных центров, не подлежащих приватизации. В коллективных центрах, где нет центрального отопления, основная нагрузка приходится на электроэнергию. Все это обуславливают тот факт, что во многих коллективных центрах вследствие задолженности за электроэнергию она не подается годами. В высотных зданиях это автоматически вызывает и прекращение водоснабжения.

12. Изучить социально-бытовые условия ВПЛ, живущих в частном секторе, и разработать мероприятия по содействию улучшению жилищных условий. В связи с тем, что жилищные условия многих ВПЛ, проживающих в частном секторе, не намного лучше, а зачастую и хуже, некоторые даже мечтают о площади в коллективном центре.

13. Использовать комплексный подход для решения проблемы улучшения социально-бытовых условий ВПЛ. В «Государственной стратегии» решение проблемы улучшения жилищных условий ВПЛ предусмотрено через их расселение и закрытие коллективных центров. Однако такой подход не позволяет решить проблему, поскольку, во-первых, потому, что не все коллективные центры подлежат приватизации, а потому не все ВПЛ смогут получить средства для приобретения собственного жилища. Во-вторых, более половины ВПЛ живут в частном секторе. Поэтому необходимо, с одной стороны, разработать программы по реабилитации не подлежащих приватизации коллективных центров, а с другой – построить новые современные коллективные центры, предлагающие достойные условия проживания.

По облегчению доступа к социальным услугам

14. Облегчить доступ к базовому медицинскому обслуживанию путем ускорения предоставления ВПЛ медицинского полиса. В «Плане действий» акцент перенесен на реабилитационные программы, что само по себе важно, однако не предусмотрена не менее острая нужда в базовом медицинском обслуживании. Большинство ВПЛ еще

не получили медицинский полис в рамках программы по преодолению бедности, а потому не в состоянии оплатить лечение в клинике.

15. Ускорить разработку и осуществление государственных программ по постконфликтной реабилитации и психосоциальной интеграции. Правда, «Планом действий» предусмотрено осуществление подобных программ, имеющих особую актуальность по причине преобладания состояния безысходности и социальной апатии среди большинства ВПЛ, однако не начата даже разработка этих программ.

16. Облегчить доступ молодых ВПЛ к высшему образованию. Несмотря на отсутствие дискриминации при поступлении в вузы, тем не менее на конкурентоспособности абитуриентов из семей ВПЛ отрицательно сказываются тяжелые условия жизни.

17. Ускорить закрытие существующих при коллективных центрах школ и их слияние с общеобразовательными школами. Наличие таких школ ставит детей ВПЛ в неравное положение, учеба в таких школах обостряет чувство отверженности и, стало быть, препятствует интеграции. Вместе с тем данный вопрос не должен быть решен прямолинейно: необходимо учесть и тот факт, что среди этих школ есть и такие, которые выдерживают конкуренцию с публичными школами, поэтому в данном случае вопрос должен решаться иначе.

По совершенствованию статистической базы и процесса регистрации

18. Ускорить завершение верификации ВПЛ. Процесс верификации явно затянулся, что препятствует адекватному планированию государственных программ по ВПЛ.

19. Содействовать жителям Гальского района в своевременном прохождении регистрации. В этих целях следует принять совместные с УВКБ ООН меры для обеспечения беспрепятственного перехода людей через административную границу.

20. Устранить расхождения между официальной базой данных и базами данных международных организаций. В целях координации процесса планирования правительству и международным организациям-донорам целесообразно оперировать схожими цифрами и иными данными по численности и социальным характеристикам сообщества ВПЛ, жилищным условиям и другим параметрам уязвимости этой категории населения.

По повышению уровня осведомленности

21. Разработать эффективную информационную политику. Отсутствие соответствующей разъяснительной работы держит ВПЛ в состоянии неведения относительно мотивации и аргументов, стоящих за теми или иными решениями, что, в свою очередь, часто служит основой скепсиса и непонимания осуществляемой государством политики. Более того, в этом кроется одна из причин разочарования.

22. Усилить информационное обеспечение проводимой политики в средствах массовой информации. В целях повышения уровня осведомленности населения о проблематике ВПЛ целесообразно субсидировать создание специальных телепрограмм, поддерживать проекты по повышению квалификации журналистов по этим вопросам, изыскать средства для восстановления соответствующих периодических изданий.

23. Содействовать повышению уровня правового сознания ВПЛ. «План действий» не предусматривает разработку и осуществление специальных программ по пра-

вовому образованию ВПЛ. При коллективных центрах в рамках таких программ можно было бы организовать регулярные, одноразовые семинары с привлечением специалистов из гражданского общества.

24. Информировать ВПЛ о ситуации в Абхазии. Наличие объективной информации о политической и социально-экономической ситуации в Абхазии – важный фактор для улучшения психоэмоционального состояния ВПЛ. Не менее важно и предоставление им достоверной информации о состоянии оставленного в местах прежнего проживания имущества. Для создания правовых гарантий возвращения этого имущества важное значение имеет завершение программы «Мой дом», включая подготовку надлежащих документов для решения в судебном порядке.

По повышению эффективности системы управления

25. Предоставить ВПЛ возможность включения в миротворческий процесс. Недоступность участия в процессе принятия решений и переговорах по разрешению конфликта усиливает степень уязвимости ВПЛ перед необоснованными и популистскими обещаниями, что обуславливает разочарование и состояние неопределенности. Включение, участие в деятельности – важный фактор, определяющий общий успех политики государства.

26. Повысить мотивацию государственных служащих, занятых вопросами ВПЛ. Снижение мотивированности работников министерств и ведомств, призванных решать проблемы ВПЛ, обусловлено, среди прочих причин, и резким снижением ВПЛ среди сотрудников этих организаций. Увеличение доли ВПЛ среди государственных служащих в системе Министерства по беженцам и расселению, включая региональные отделения, благоприятно скажется на эффективности работы.

27. Повысить функциональную эффективность правительственных структур. В разных ведомствах по одному и тому же вопросу нередко выдают противоречивые сведения, что свидетельствует об отсутствии скоординированной работы этих ведомств. Нет и четкого разграничения полномочий между Министерством по беженцам и расселению и Правительством Автономной республики Абхазия; отсутствует гибкость и обратная связь, низки навыки стратегического планирования.

По повышению готовности государства к организованному возвращению

28. Выработать реалистичное видение урегулирования конфликта. По прошествии 15 лет властями все еще не разработана четкая стратегия разрешения конфликта. Отсутствие такой стратегии обуславливает непоследовательность и, в конечном итоге, безрезультатность проводимой политики.

29. Совершенствовать правовую базу для возвращения ВПЛ. Основопологающим документом является четырехстороннее соглашение о добровольном возвращении беженцев и перемещенных лиц от 4 апреля 1994 года. Однако на практике оно не реализуется – в силу отсутствия надлежащих политических условий. Вместе с тем, программа «Мой дом» может послужить правовой основой рассмотрения исков ВПЛ в международном суде по поводу спорной собственности.

30. Изыскать финансовые ресурсы для социально-экономической реабилитации мест организованного возвращения ВПЛ. В случае начала организованного возвращения ВПЛ в места их прежнего проживания на повестку дня встанет необходимость осуществления масштабных социальных, инфраструктурных и инвестиционных проек-

тов. Уже сейчас нужно провести предварительные оценки и, что не менее важно, определить потенциальные источники финансирования.

По обеспечению самодостаточности ВПЛ

31. **Разработать государственную программу занятости ВПЛ.** «Планом действий» намерены меры по информированию ВПЛ о программе «Трудоустройство-2007 путем поддержки малого и среднего бизнеса», однако какой-либо специальные программы не предусмотрены.

32. **Выстроить систему выдачи ВПЛ микрокредитов.** В условиях неимения недвижимости, земли, средств производства говорить о самодостаточности деятельности ВПЛ не приходится. Отсутствие собственности обуславливает, фактически, и недоступность банковских кредитов и ссуд. С этой целью следует наладить систему микрокредитования ВПЛ, особенно для проживающих в сельской местности (включая Гальский район).

По обеспечению безопасности, защите гражданских прав и созданию условий экономической активности жителей Гальского района

33. **Обеспечить создание гарантий физической безопасности.** Начать переговоры с абхазской стороной при посредничестве структур ООН с целью созданию правовых и административных гарантий по исключению случаев физического насилия и посягательств на собственность местных жителей.

34. **Обеспечить доступ к образованию на родном языке.** Несмотря на то, что абхазские власти формально не запрещают проводить учебный процесс на грузинском языке, грузинским школам приходится работать в полупартизанском режиме. Местные власти особо остро реагируют на попытки учителей использовать в учебном процессе грузинские учебники по истории и географии.

35. **Разработать программы по содействию экономической активности местных жителей.** Примером такого подхода может послужить изыскание средств для строительства в Зугдиди перерабатывающей фабрики цитрусовых культур, которая способствовала бы реализации фермерами Гальского района своего урожая.

36. **Повысить авторитет и доверие к грузинским властям.** Непоследовательность политики грузинских властей, неоперативность действий, а подчас и невнимательность, вызывает недовольство и, обуславливает, в конечном итоге, потерю доверия со стороны жителей Гальского района.

По совершенствованию «Государственной стратегии»

37. **Усовершенствовать формат и язык документа.** Несмотря на то, что в целом структура документа хорошо продумана, желательно в отдельном параграфе определить типы и объемы ресурсов, необходимых для реализации поставленных задач и наметить возможные источники данных ресурсов.

38. **Разработать эффективный «План действий».** Очевидно, что разработка хорошо продуманного, детального и реалистичного «Плана действий» – решающее условие успеха «Государственной стратегии». В целом «План действий» охватывает все основные направления политики в отношении ВПЛ, однако, с точки зрения уязвимости ВПЛ, учтены далеко не все аспекты. В частности, целесообразно включить в «План дей-

ствий» специальные комплексы мероприятий по преодолению социальной пассивности и безысходности ВПЛ.

39. **Ускорить принятие «Плана действий».** Задержка принятия «Плана действий» отрицательно сказывается на решении поставленных «Государственной стратегией» задач.

Гражданскому обществу²²

40. Интенсивнее работать с ВПЛ с целью повышения информированности, мобилизованности и правовой грамотности сообщества.

41. Выявлять локальных лидеров в центрах компактного проживания и поддерживать с ними постоянные контакты, особенно в периоды расселения и реализации программ по интеграции.

42. Уделять больше внимания изучению проблем ВПЛ, проживающих в частном секторе. В силу того, что данная категория ВПЛ трудно поддается статистическому учету и наблюдению, многие проблемы остаются «незамеченными» правительством и НПО.

43. Участвовать в мониторинге осуществления «Государственной стратегии».

44. Объединять усилия через создание коалиционных и сетевых программ по защите прав ВПЛ, особенно наиболее уязвимых слоев.

45. Развивать механизмы работы с властью на всех уровнях. Особое значение заслуживает работа с региональной властью.

Международным организациям

46. Содействовать реализации «Государственной стратегии» в той части, где по политическим причинам ресурсы центральных властей ограничены. Это особенно касается, с одной стороны, мероприятий по созданию условий для организованного возвращения, а с другой – обеспечения безопасности жителей Гальского района.

47. Уделять больше внимания выявлению и решению социально-экономических, бытовых и гуманитарных проблем в Гальском районе.

48. Содействовать гражданскому обществу в осуществлении мониторинга реализации «Государственной стратегии».

49. В целях улучшения ситуации по защите прав ВПЛ и/или повышения их информированности поощрять созданные самими ВПЛ неправительственные организации.

50. Во избежание дублирования и в целях достижения большего кумулятивного эффекта повысить уровень координации между организациями-донорами в процессе планирования и осуществления проектов по решению проблем ВПЛ.

51. Для повышения эффективности осуществляемых проектов и программ необходимо совершенствовать информированное стратегическое планирование. Целесообразно также налаживание истинно партнерских взаимоотношений с правительством.

²² В разработке данных рекомендаций были использованы результаты исследования «Человеческая безопасность и процесс интеграции ВПЛ в Грузии» (см. библиографию).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абхазия в предвыборном меню грузинских политиков. Conciliation Resources, Тбилиси, 2004.
2. Акаба Н. Гальский район: конфронтация или сотрудничество? – Выступление на международной конференции «Вступление Грузии в НАТО и его возможное воздействие на процесс Грузино-Абхазского мирного урегулирования», Стамбул, 12-15 июня 2007 г.
3. Анчабадзе Г. Вопросы грузино-абхазских взаимоотношений (статьи, обращения, интервью). Тбилиси, 2006.
4. Кобахия Б. Отношение к проблеме беженцев (результаты опроса методом фокус-групп). В сб.: Аспекты грузино-абхазского конфликта, № 4.
5. Маршания Л. Абхазия – пути к миру и возрождению. Тбилиси, 2006.
6. Пагава М. и др., Человеческая безопасность и процесс интеграции ВПЛ в Грузии. Отчет исследования, International Alert, 2006.
7. Сарджвеладзе Н. Народная дипломатия глазами грузинского беженца из Абхазии. В сб.: Роль неофициальной дипломатии в миротворческом процессе (материалы грузино-абхазской конференции, г. Сочи, март 1999 г.
8. Сарджвеладзе Н. О проблеме беженцев. Материалы грузино-абхазской конференции “Первые итоги”, в сб.: Аспекты грузино-абхазского конфликта, № 9.
9. Сарджвеладзе, Н., Джавахишвили Д., Сихарулидзе, Т. Беженцы о примирении, безопасности и возвращении в Абхазию.
(<http://abkhazeti.info/society/20080102283004138240.php>)
10. Abkhazia Briefing Note – January 2005. UNDP, 2005.
11. Abkhazia: Ways Forward’, Crisis Group Europe Report #179, 18 January 2007.
12. Albrecht, P. Human Security in Theory and Practice’, International Alert, London, 2007.
13. Analysis of the legal status of internally displaced people and the legislative acts regulating the protection of their rights and ways for solving the existed problems. Social Programs Foundation, Norwegian Refugee Council, Tbilisi, 2006.
14. A New Approach to Internally Displaced Persons’ Assistance’, UNDP (www.undp.org.ge/Projects/idp.html).
15. Caltrider, L. IDP Assistance Partners. 2004
16. Caught between Borders: Response Strategies of the Internally Displaced’, ed. by Marc Vincent & Brigitte Refslund Sorenson, Pluto Press, 2001
17. Gaganidze, G., Sabadze, E. - ‘A Study of Effectiveness of Financial Instruments Applied to Assist Entrepreneurial Activities of Internally Displaced Persons (IDPs)’, 2004
18. ‘Georgia Humanitarian Situation and Strategy’, UN OCHA, Tbilisi, 2003
19. ‘Georgia: New IDP Strategy Awaits Implementation’, IDMC, 11 October 2007
20. ‘Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement’, The Brookings Institute, Project on Internal Displacement, 1999
21. ‘Human Rights Situation in the Conflict Zones of Georgia’, Friedrich Ebert Stiftung, Tbilisi, 2006
22. Human Security Conference ‘South Caucasus – Focus on Georgia’, 9-10 February, 2007, GFSIS, Tbilisi, Georgia, Narrative Summary of Proceedings

23. 'Internally Displaced Persons and Their Behavior During the Elections', BCG Research, Tbilisi, 2004
24. 'Minorities in Georgia: Situation Analysis', ICCN, Tbilisi, 2007
25. Korn, D.A. - 'Exodus within Borders: An Introduction to the Crisis of Internal Displacement', Brookings Institution Press, 1999
26. Lobzhanidze, G., Benidze, Z. - 'Assessment of prevailing health problems, accessibility to and quality of medical service for IDPs living in collective centers and private accommodations in Georgia', Report, Healthcare Development Center, Tbilisi, 2007
27. Matiashvili, A. - 'IDP Education Profile Review in Georgia', UNDP, 2004
28. National Budget 2008: Ministry of Refugees and Accommodation (in Georgian) (http://www.mof.ge/default.aspx?sec_id=1582&lang=1)
29. National Law on Internally Displaced Persons – Persecuted (in Georgian) (<http://www.mra.gov.ge/index.php?m=7001&e=1&t=1>)
30. State Strategy towards IDPs – Persecuted, Tbilisi, 2007 (in Georgian) (<http://www.mra.gov.ge/index.php?m=7003&tid=186&e=1>)
31. Report of UNDP-Led Feasibility Mission to Gali District and Adjacent Areas of Abkhazia, Georgia, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, UNDP, April 2004
32. 'Situation of refugees and displaced persons in Armenia, Azerbaijan and Georgia', Recommendation 1570 (2002), Parliamentary Assembly of Council of Europe, 2002
33. 'Specific Groups and Individuals: Mass Exoduses and Displaced Persons', Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin, Mission to Georgia (21 to 24 December 2005), Economic and Social Council, United Nations, 24 March 2006
34. Steinberg, D. - 'A Seat at the Table: The Role of Displaced Persons in Peace Talks and Peacebuilding', Presentation by Donald Steinberg, Vice President, International Crisis Group at the U.S. Institute of Peace, Washington DC, 14 December, 2007
35. 'Study on IDP Rights', UNDP, 2003
36. Sumbadze, N., Tarkhan-Mouravi, G. - 'Working Paper on IDP Vulnerability and Economic Self-Reliance', Tbilisi, 2003
37. Svendsen, I.C. - 'Prospects for Return of Internally Displaced Persons (IDPs) to Abkhazia in Georgia', Background Paper, Norwegian Refugee Council, Tbilisi, November 2005
38. 'The Guiding Principles on Internal Displacement, United Nations Commission on Human Rights. Addendum to the Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, 11 February 1998
39. UNOMIG Report of the Joint Assessment Mission on the Situation in the Gali District, 20-24 November 2000
40. Zoidze, A., Djibuti, M. - 'IDP Health Profile Review', UNDP, 2004

Карта расселения ВПЛ в Грузии



ОПРОСНИК

1. Насколько национальное законодательство о вынужденно перемещенных лицах соответствует международным стандартам?

- 1.1. Предполагается ли внесение изменений и дополнений в действующее законодательство?
- 1.2. Считаете ли Вы, что в действующее законодательство нужно внести изменения и дополнения? Если да, внесение каких именно изменений и дополнений представляются Вам целесообразным?
- 1.3. Считаете ли Вы, что некоторые положения в действующем законодательстве туманны и нуждаются в уточнении?

2. Насколько упорядочены статистические данные по ВПЛ?

- 2.1. Какие государственные ведомства ведут статистический учет ВПЛ?
- 2.2. Насколько достоверна база статистических данных по ВПЛ?

3. Насколько адекватно бюджетное финансирование?

- 3.1. Достаточны ли предусмотренные «Планом действий» финансовые средства для достижения поставленных целей?
- 3.2. Будь на то Ваша воля, какое из предусмотренных «Государственной стратегией» мероприятий Вы бы финансировали в первую очередь?

4. Насколько эффективна система управления?

- 4.1. Какие государственные институты работают над проблемами ВПЛ?
- 4.2. Насколько адекватно распределение полномочий между данными ведомствами?
- 4.3. Насколько скоординирована работа данных ведомств? Не дублируются или не противопоставляются ли их функции?
- 4.4. Насколько мотивированы занятые в этой сфере государственные служащие?
- 4.5. Каков уровень профессионализма государственных служащих, занятых в этой сфере? Насколько хорошо знают они законодательство о ВПЛ?
- 4.6. Какова текучесть кадров?

5. Насколько адекватна международная помощь?

- 5.1. Какова готовность на оказание помощи со стороны международных организаций-доноров?
- 5.2. Насколько скоординирована деятельность международных организаций-доноров?
- 5.3. Насколько гармонизированы гуманитарные программы по оказанию гуманитарной помощи и программы развития?

6. Насколько адекватно представлены интересы ВПЛ?

До 2004 года в Парламенте Грузии было восемь депутатов из Абхазии. В результате упразднения в 2004 году статьи 127 до полного восстановления юрисдикции Грузии в Абхазии в Парламенте Грузии нет депутатов, открыто защищающих интересы ВПЛ.

- 6.1. Насколько правильным было упразднение данной статьи? Насколько адекватно представлены интересы ВПЛ в Парламенте Грузии?
- 6.2. Насколько адекватен мандат правительства Абхазии? Насколько способствовало реформирование правительства Абхазии совершенствованию его деятельности, росту политического влияния?
- 6.3. Достаточно ли представлены ВПЛ в органах исполнительной власти?
- 6.4. Насколько представлены интересы ВПЛ в политическом спектре?
- 6.5. Насколько представлены интересы ВПЛ в гражданском обществе?
- 6.6. Достаточно ли рассматриваются связанные с ВПЛ вопросы в средствах массовой информации?
- 6.7. Насколько участвуют ВПЛ в переговорах по улаживанию конфликта?
- 6.8. Достаточно ли участие ВПЛ в разработке соответствующей государственной политики, включая государственную стратегию?

7. Насколько осведомлены ВПЛ о соответствующей государственной политике?

- 7.1. Насколько осведомлены ВПЛ о своих правах?
- 7.2. Удастся ли ВПЛ защищать свои права? Если да, то насколько эффективно; если нет, почему?
- 7.3. Насколько информированы ВПЛ о принимаемых властями решениях?

8. Насколько эффективна информационная государственная политика?

- 8.1. Существует ли специальная информационная стратегия для поддержки государственной политики?
- 8.2. Насколько эффективно существующие формы и методы информирования населения?
- 8.3. Насколько свободна предоставляемая населению информация от нереалистических или популистических сообщений?

9. Каково отношение ВПЛ к государственной политике?

- 9.1. Разделяют ли ВПЛ государственную политику (планы) в сфере урегулирования конфликта?
- 9.2. Адекватны ли, по мнению ВПЛ, разработанные и осуществленные властями социальные программы?
- 9.3. Насколько способствует обеспечению самодостаточности ВПЛ экономическая политика властей?
- 9.4. Правильны ли с правовой точки зрения, по мнению ВПЛ, шаги, предпринимаемые властями?

10. Концептуально насколько хорошо осмыслена «Государственная стратегия по отношению к ВПЛ»?

- 10.1. На какого рода интеграцию – временную или постоянную – рассчитана, на Ваш взгляд, новая государственная стратегия?
- 10.2. Насколько соответствует новая государственная стратегия политике экономического развития страны, в том числе задачам развития малого и среднего бизнеса?
- 10.3. Насколько учтена новой государственной стратегией специфика молодежи?

11. Насколько готово государство к организованному возвращению ВПЛ?

- 11.1. Насколько реалистично видение (стратегия) властей в связи с улаживанием конфликта?

- 11.2. Насколько способны власти создать надлежащие политические условия для возвращения ВПЛ?
- 11.3. Насколько совершенна действующая правовая база (в том числе программа «Мой дом») для возвращения ВПЛ?
- 11.4. Существуют ли адекватные институциональные и административные ресурсы для возвращения ВПЛ?
- 11.5. Какие финансовые ресурсы требуются для возвращения ВПЛ и насколько они доступны?

12. Насколько готовы ВПЛ к организованному возвращению?

- 12.1. Насколько сильна мотивация возвращения среди вынужденно перемещенного населения?
- 12.2. Насколько крепко желание помириться с абхазским населением?
- 12.3. Психологически насколько готовы ВПЛ к совместной жизни с абхазскими соседями?
- 12.4. Насколько сильно желание вернуть свое имущество? Собираются ли ВПЛ бороться за это, и не является ли данная мотивация конфликтной?

13. Насколько обеспечена безопасность ВПЛ, вернувшихся в Гальский район?

- 13.1. Соблюдается ли верховенство закона? Защищены ли права человека, в том числе неприкосновенность собственности? Какое здесь положение с точки зрения защиты свободы слова? Насколько независимо и непредвзято правосудие?
- 13.2. Насколько часты случаи физического насилия? Посягательства на жизнь?
- 13.3. Насколько доступно медицинское обслуживание? Каковы жилищные условия? Насколько доступны вода, канализация, электроэнергия, транспортные средства?
- 13.4. Насколько адекватен размер государственных пособий? Насколько доступны гранты и микрокредиты международных организаций?
- 13.5. Насколько обеспечено право получения образования на родном языке? Насколько упорядочен вопрос оплаты труда педагогов?
- 13.6. Существует ли доверие по отношению к местным властям? Существует ли доверие по отношению к грузинским властям? Существует ли доверие по отношению к миротворческим силам СНГ?

14. Насколько адекватны жилищные условия ВПЛ?

- 14.1. По официальным данным, 45% ВПЛ проживают в так называемых «коллективных центрах». Насколько правильна эта статистика?
- 14.2. Какое положение в коллективных центрах с водоснабжением, канализацией, отоплением, электроэнергией?
- 14.3. Как протекает процесс ремонтных работ коллективных центров, предусмотренный «Государственной стратегией»? Как протекает процесс приватизации коллективных центров вынужденно перемещенными лицами, предусмотренный «Государственной стратегией»?
- 14.4. Каковы протекание и перспективы по реабилитации коллективных центров, производимой Советами по беженцам Норвегии и Дании?

15. Насколько адекватна политика расселения ВПЛ?

- 15.1. Насколько соблюдается закон при выселении ВПЛ из коллективных центров?

- 15.2. Улучшатся ли жилищные условия ВПЛ после их расселения из коллективных центров?
- 15.3. Насколько учитывается существующий международный опыт при разработке и реализации политики расселения ВПЛ?

16. Насколько доступно образование для ВПЛ?

- 16.1. Как обстоят дела с десеграцией школ для ВПЛ?
- 16.2. В каком положении находятся вынужденно перемещенные из Абхазии высшие учебные заведения?
- 16.3. Насколько доступно получение высшего образования в грузинских или зарубежных высших учебных заведениях для молодежи из категории ВПЛ?
- 16.4. Существуют ли программы по профессиональной подготовке и переподготовке ВПЛ? Если да, то насколько они эффективны?

17. Насколько доступно ВПЛ медицинское обслуживание?

- 17.1. Какова динамика заболеваемости ВПЛ?
- 17.2. Насколько качественным является медицинское обслуживание ВПЛ?
- 17.3. Насколько адекватны программы по психосоциальной реабилитации ВПЛ?

18. Насколько самодостаточна деятельность ВПЛ?

- 18.1. Насколько эффективна государственная программа «Трудоустройство-2007 при поддержке малого и среднего бизнеса» с точки зрения ликвидации безработицы среди ВПЛ?
- 18.2. Насколько предусматривает государственная политика поддержку экономической деятельности ВПЛ?

Государственная стратегия в отношении вынужденно перемещенных лиц

Преамбула

Представленный документ государственной стратегии определяет подход правительства Грузии к вынужденно перемещенным лицам и преследует две основные цели:

1. Создание условий для достойного и безопасного возвращения ВПЛ.
2. Поддержание достойного уровня жизни вынужденно перемещенных лиц и включение их в общественную жизнь.

Для выполнения поставленных целей были проведены мероприятия, которые в общих чертах представлены в Государственной стратегии и детально будут представлены в плане действий. Документ определяет концептуальные рамки в виде руководящих принципов, опираясь на которые будут осуществляться мероприятия для выполнения поставленных задач.

В процессе выполнения Государственной стратегии, касающейся вынужденно перемещенных лиц, государство и местные власти действуют в соответствии с Конституцией Грузии, законодательством Грузии и руководящими принципами ООН в отношении вынужденно перемещенных лиц (1998), в рамках общепринятых норм по правам человека и международного права.

В Грузии государственная стратегия по урегулированию проблем вынужденно перемещенных лиц будет использована соответствующими министерствами и ведомствами, как на государственном, так и на местном уровне. Она должна широко распространяться в тех международных правительственных и неправительственных организациях, которые занимаются вопросами вынужденно перемещенных лиц.

Глава 1. Общие положения

В начале 90-х годов XX в. в Грузии в результате внутреннего конфликта произошло вынужденное перемещение населения из Абхазии (1992 – 1993) и Цхинвальского региона (1989 – 1992). На сегодняшний день в Грузии проживает приблизительно 247 тыс. внутренне перемещенных лиц из Абхазии и Цхинвальского региона²³, что составляет приблизительно 6% населения Грузии²⁴.

Часть перемещенных во время конфликта ВПЛ разместились в объектах компактного расселения, или коллективных центрах²⁵ (в дальнейшем – «коллективные центры»), остальная часть нашла убежище в индивидуальном порядке – у родственников, друзей или снимая помещение. В настоящее время в коллективных центрах проживает приблизительно 45% ВПЛ, в семьях же, по найму или в купленных квартирах – остальные 55%. В большинстве коллективных центров бытовые условия тяжелые. Тяжелое положение также в некоторых семьях ВПЛ, проживающих в частном секторе.

Большинство ВПЛ проживает на территории, прилегающей к конфликтной зоне – в Самегрело, Горийском районе, а также в Имерети и Тбилиси. Остальные разбросаны по всей территории Грузии. Особый случай представляет собой Абхазия, где ВПЛ тысячами стихийно вернулись в места прежнего проживания или живут сезонно (для выполне-

²³ Согласно закону о государственном бюджете Грузии на 2006 год

²⁴ В дальнейшем будем называть вынужденно перемещенных лиц из Абхазии и Цхинвальского региона ВПЛ, что не исключает существование других категорий вынужденно перемещенных лиц, которые не рассматриваются в данном документе

²⁵ Коллективный центр – находящееся в государственном или частном владении здание, в котором произошло заселение ВПЛ и где они живут на протяжении продолжительного времени.

ния сельскохозяйственных работ). Вследствие их незащищенности и неопределенности будущего им сохранен статус ВПЛ. Определенное число ВПЛ также стихийно вернулось в некоторые селения Цхинвальского региона. Также особого подхода требует население Верхней Абхазии²⁶, не оставившее своих жилищ, которые, постоянно рискуя жизнью, продолжают жить и работать на прежнем месте.

Незавидны жилищные условия и экономическое положение множества ВПЛ. Высока безработица. Существование большей части ВПЛ зависит от государственного пособия и международной гуманитарной помощи. На тяжелые социальные условия накладывается плохое здоровье и недостаточный доступ к качественному социальному обслуживанию, образованию и медицинской помощи (в особенности в Абхазии и Цхинвальском регионе).

Во время планирования и осуществления разрешения проблем ВПЛ часто недостаточно учитывались их интересы и нужды, с ними не проводился диалог. Осуществленные мероприятия носили характер скорее ситуативный – реагирование на внезапно возникшую проблему – и не были рассчитаны на долговременную перспективу. С 1999 года по инициативе международных организаций стал изменяться подход к ВПЛ и осуществляться постепенная замена гуманитарной помощи на программы, ориентированные на развитие и самодостаточность. Несмотря на это, до последнего времени не было единого видения проблем, связанных с ВПЛ.

Глава II. Проблемы

1. Нерешенность на протяжении ряда лет проблемы ВПЛ на фоне трудностей, существующих в стране, поставила грузинское общество перед следующими проблемами, связанными с положением ВПЛ:

1.1. Безденежье, отсутствие земли и другого недвижимого имущества

Бедность и отсутствие денег так же широко распространены среди ВПЛ, как и среди остального населения, однако структура их распространения и характер носят различный характер. Большинство ВПЛ оторваны от привычной среды, а также от привычных производственных средств труда, в первую очередь, от земли. Вообще, отсутствие имущества, собственного жилья, земельного участка или других производственных средств является одной из самых характерных черт тяжелого быта ВПЛ и фактором, мешающим достижению ими самодостаточности.

1.2. Безработица

В постконфликтный период по сравнению с общими показателями по Грузии безработица среди ВПЛ достигла высоких показателей; соответственно, в районах, с высокой плотностью заселения ВПЛ, были зафиксированы более низкие показатели экономической активности. В условиях конфликта ВПЛ расселялись стихийно, и поэтому более низкой была возможность предоставления ВПЛ рабочих мест, и большая часть ВПЛ не смогла стабильно трудоустроиться (особенно в больших городах) вследствие недостаточности социальных связей, недостаточной информированности, негибкого рынка тру-

²⁶ В настоящее время жители, проживающие в Кодорском ущелье / Верхней Абхазии (территория, на которую распространяется юрисдикция Грузии), имеют статус «беженца», в то время, как большая их часть реально не покидала своих жилищ и, исходя из этого, их положение не соответствует законодательству Грузии и определению «вынужденно перемещенное лицо», данному в руководящих принципах о вынужденном перемещении. Поэтому эти лица не уместаются в рамки стратегии о ВПЛ. Впрочем, поскольку их безопасность не гарантирована и они живут в условиях высокого риска, стратегия предполагает особый подход, что требует создание специальной законодательной базы.

да. Те же ВПЛ, которым удалось трудоустроиться, вследствие несоответствия их квалификации, дисквалифицировались. Часть ВПЛ, не сумевших трудоустроиться, потеряла надежду и утратила инициативу.

1.3. Жилищные условия

Хаотичный и непоследовательный (неотложный) характер расселения ВПЛ в результате внутренних конфликтов, отсутствие до настоящего времени национальной политики расселения, существование которой в значительной мере способствовало бы успешному расселению ВПЛ, превратили жилищную проблему в одну из самых сложных и трудноразрешимых проблем, стоящих перед ВПЛ. Почти половина ВПЛ (45%) и сегодня живет в коллективных центрах. Эти здания утратили свою первоначальную функцию, что в большинстве случаев вызвало их необратимую амортизацию. Они в большинстве своем не годятся для проживания, в результате чего, с одной стороны, находится в опасности социальное благосостояние ВПЛ, с другой стороны, тормозится экономическое развитие страны, так как часто полуразрушенные здания и неухоженные окрестности мешают урбанистическому развитию городов, восстановлению и управлению курортной и производственной инфраструктуры, привлечению новых инвесторов и т.д. Более половины ВПЛ (55%) живет в частном жилищном секторе – в приобретенном доме или квартире, чаще всего же у родственников, друзей или снимают жилье. Основной их части приходится жить в неадекватных жилищных условиях, что создает основу для дополнительного стресса и напряженности в отношениях с семьями хозяев жилья. Существует допущение, что ВПЛ, проживающие в частном секторе, находятся в лучших социально-экономических условиях, чем проживающие в коллективных центрах. Однако, следует отметить, что подобные предположения о проживающих в частном секторе ВПЛ и их жилищных условиях вызваны недостатком информации.

1.4. Здравоохранение и образование, качество социальных служб

Не существует достоверной информации относительно заболеваемости ВПЛ. Хотя, учитывая травмы, полученные во время конфликта, тяжелые бытовые условия, безработицу, стресс, вызванный неадекватной занятостью, в целом ряде случаев – недоступность качественного медицинского обслуживания и нездоровый образ жизни – эти показатели должны быть достаточно высокими. Во многих семьях ВПЛ безденежье и плохие бытовые условия не дают возможность детям и молодежи получать качественное образование, которое также не могут обеспечить школы при коллективных центрах, расположенные в зданиях, имеющих в прошлом другое назначение. Данное обстоятельство, с одной стороны, оказывает отрицательное влияние на получение детьми качественного образования и, с другой стороны, способствует ощущению отверженности в детях вынужденно перемещенных. Особого внимания требуют школы, действующие на территории Абхазии, где, кроме низкого уровня обучения, вызывают тревогу попытки преследования грузинского языка со стороны *de facto* администрации. Часто также недоступным является качественное медицинское обслуживание, опасность угрожает репродуктивному здоровью женщин и мужчин.

1.5. Представление интересов ВПЛ

Существующий в настоящее время социальный капитал ВПЛ (социальная сеть ВПЛ) не способствует интеграции ВПЛ, что вызывает изоляцию и недостаточные успехи на общественном поприще. ВПЛ недостаточно участвуют в создании формальных социальных структур.

1.6. Синдром зависимости от помощи, безынициативность

Разочарование и отчаяние ВПЛ сопровождается социальной пассивностью, безынициативностью и зависимостью от помощи, что является важнейшей проблемой как в их социальной интеграции, так и с точки зрения возвращения ВПЛ на места их постоянного проживания.

1.7. Трудность возвращения и незащищенность вернувшихся ВПЛ

На сегодняшний день не имеется условий, способствующих добровольному возвращению ВПЛ на места их постоянного проживания. Впрочем, часть ВПЛ все же стихийно возвращается. Их жизнь сопряжена со значительным риском, как с точки зрения общей криминогенной ситуации и частых и грубых нарушений прав человека со стороны *de facto* администрации, так и из-за неопределенного будущего ВПЛ и опасности возобновления вооруженного насилия. Дополнительную тревогу вызывают неудовлетворительные бытовые условия ВПЛ и недоступность для них социальных служб.

Глава III. Цели и задачи

1. Правительство Грузии поддерживает руководящие принципы ООН в отношении перемещения внутри страны, защищает общепризнанные права и свободы человека и выражает политическую волю разрешить конфликты, имеющие место в Грузии, мирным путем, что, со своей стороны, должно стать основой для безопасного и достойного возвращения ВПЛ на места их постоянного проживания. Правительство уделяет особое внимание социально-экономической реабилитации ВПЛ и подготовке соответствующих условий для их возвращения.

2. Государственная стратегия отражает следующие две основные цели:

Создание условий для достойного и безопасного возвращения ВПЛ

2.1.1. Создание условий для достойного и безопасного возвращения ВПЛ подразумевает создание условий, при которых ВПЛ могут достойно и добровольно вернуться на места своего постоянного проживания в безопасной среде.

2.1.2. После разрешения конфликтов (или, если это будет возможно, до окончательного урегулирования конфликтов), любой ВПЛ, у которого будет желание, должен получить возможность и экономическую помощь, позволяющие достойно и безопасно вернуться в места постоянного проживания, полностью восстановить свои имущественные и другие права, а в случае отсутствия имущества (уничтожения или недоступности), получить адекватную компенсацию; должны быть защищены права вернувшихся. Реализация имущественных прав семей ВПЛ не связана с их возвращением в места постоянного проживания. С целью реституции недвижимого имущества ВПЛ Государственная стратегия предусматривает создание совместных инвентаризационных комиссий для инвентаризации на местах и идентификации недвижимого имущества ВПЛ.

2.1.3. Тем ВПЛ, которые стихийно вернулись в места постоянного проживания, государством должна быть оказана всемерная поддержка, как для обеспечения безопасной и достойной жизни, так и для улучшения их социально-экономического положения и защиты гражданских прав.

2.1.4. Государственные ведомства должны иметь возможность при поддержке международных организаций осуществлять социально-экономические и гуманитарные мероприятия и программы в конфликтных регионах.

Интеграция ВПЛ населения

Обязательным является создание для ВПЛ правовых, политических, бытовых и социально-экономических условий, которые имеет любой гражданин Грузии, либо искоренение условий, мешающих этому. Примечательно, что с правовой точки зрения ВПЛ имеют те же права, что и остальные граждане Грузии, хотя, несмотря на это, они недостаточно интегрированы в общество:

а) Согласно Конституции Грузии у ВПЛ, так же как и у других граждан, есть право выбора для проживания в любом месте Грузии;

б) У ВПЛ есть право в равной степени пользоваться социальной защитой, государственными и другими программами здравоохранения и образования, которые предлагают любому гражданину Грузии грузинское правительство или неправительственный сектор;

в) У ВПЛ есть право проявлять экономическую активность и иметь такой же доступ к экономическим ресурсам, как и у любого гражданина Грузии;

г) У ВПЛ есть право принимать равноправное участие в публичных обсуждениях общественных вопросов и в процессе принятия решений пользоваться правом активного голоса (выбирать) и пассивного голоса (быть избранным);

2.2.2. Для интеграции ВПЛ необходимо осуществление дополнительных мероприятий, которые будут учитывать их специфические проблемы и, в случае надобности, до достижения предусмотренных Стратегией целей, их позитивную дискриминацию в рамках государственных программ. Целью дополнительных программ является достижение социальной интеграции ВПЛ путем постепенного закрытия коллективных центров, сокращения зависимости ВПЛ от государственной помощи, включения нуждающихся ВПЛ в единую государственную программу помощи нуждающимся. Это предполагает:

а) На основе индивидуального подхода принятие правительством Грузии решения о сокращении количества коллективных центров путем расселения, их постепенного закрытия, освобождении и реабилитации для использования по назначению, и поддержка альтернативного расселения ВПЛ;

б) В рамках государственных программ получение ВПЛ профессионального образования и переподготовки, активизация их экономической инициативы и осуществление условий, способствующих их экономической деятельности;

в) Полное включения ВПЛ в государственные социальные программы.

3. Стратегические приоритеты по времени разделяются на три фазы, сроки которых зависят от протекания урегулирования внутренних конфликтов:

3.1. Первая фаза

3.1.1. Поддержка обеспечения безопасности и создания элементарных жизненных условий для ВПЛ в Абхазии и Цхинвальском регионе;

3.1.2. Начало процесса закрытия коллективных центров:

а) **В отношении приватизированных коллективных центров** государство окажет помощь владельцам зданий в высвобождении принадлежащего им имущества;

б) **Приватизация и освобождение зданий коллективных центров, находящихся в собственности государства и имеющих особое значение**, будет осуществляться в такой форме, в результате которой ВПЛ получают соответствующую удовлетворяющую их компенсацию;

в) Государство поможет ВПЛ, в случае их согласия, приватизировать по приемлемым ценам **те находящиеся в государственной собственности коллективные центры, которые не имеют особого значения для государства** (приватизация зданий

самими ВПЛ будет осуществляться по более низким и приемлемым по сравнению с рыночными ценам).

3.1.3. Включение в существующие государственные программы особо нуждающихся ВПЛ;

3.1.4. В период осуществления мероприятий по улучшению социально-экономического положения ВПЛ приоритетными направлениями являются Абхазия и Цхинвальский регион, а также Самегрело, Шида Картли и Ахалгорский район.

3.1.5. Разработка особого статуса и обеспечение безопасности и элементарных жизненных условий для семей, проживающих в Верхней Абхазии (зона высокого риска для жизни и здоровья).

3.2. Вторая фаза

3.2.1. Постепенное высвобождение коллективных центров;

3.2.2. Улучшение положения нуждающихся ВПЛ, способствование их интеграции;

3.2.3. До окончательного разрешения конфликтов поддержка безопасного и достойного возвращения ВПЛ;

3.3. Третья фаза

3.3.1. После разрешения конфликта обеспечение безопасного и достойного возвращения ВПЛ;

3.3.2. Интеграция тех ВПЛ, которые не вернутся после разрешения конфликта в места постоянного проживания.

Глава IV. Содействие возвращению ВПЛ

Создание возможностей для возвращения ВПЛ в родной дом представляет важнейший приоритет государства и является предметом постоянной его заботы. Возвращение ВПЛ подразумевает, как осуществляемый в настоящее время стихийный процесс, так и организованное возвращение после окончательного урегулирования конфликтов или (в переходный период) в результате особых переговоров.

1. Создание условий для возвращения ВПЛ в переходный период

Правительство Грузии продолжает работу в направлении поэтапного возвращения ВПЛ до окончательного разрешения конфликтов. Для достижения этого государство осуществляет переговоры со сторонами, вовлеченными в конфликт, и обращается за помощью к международному сообществу. Целью дипломатического воздействия является- добиться от самопровозглашенных правительств выполнения взятых обязательств по безопасному и достойному возвращению ВПЛ.

2. Поддержка ВПЛ, стихийно вернувшихся в конфликтную зону

2.1. Государственные ведомства целенаправленно работают над тем, чтобы обеспечить безопасность ВПЛ, стихийно вернувшихся с конфликтные зоны. Для этого они используют как непосредственные переговоры со сторонами конфликта, так и помощь международного сообщества для того, чтобы осуществить мониторинг ситуации в сфере прав человека и безопасности.

2.2. Особое значение придается исправлению криминальной обстановки в тех регионах, где живут вернувшиеся ВПЛ. Для этого правительство старается использовать как возможность интернационализации миротворческих сил, так и ввод в проблемные регионы (Гали) международных правозащитных сил.

2.3. Соответствующие правительственные ведомства заботятся о задействовании социальных служб в местах стихийного возвращения ВПЛ. В первую очередь это касается системы образования – совершенствования школ. Необходимы переговоры, чтобы в названных школах обучение проводилось на грузинском языке и по грузинским государственным учебным программам. Необходимо будет заручиться международной поддержкой.

2.4. Необходима активизация и координирование международных организаций, чтобы осуществить реабилитацию и обновление домов и производственных средств в районах стихийного возвращения ВПЛ, поддержку малого бизнеса, а также значительное улучшение защиты здоровья населения.

3. Содействие возвращению ВПЛ на места постоянного проживания после урегулирования конфликтов

3.1. К моменту урегулирования конфликтов государственные ведомства должны быть готовы к тому, чтобы способствовать безопасным условиям и достойному возвращению ВПЛ. Правительство Грузии разработает конкретный план действий, который определит механизмы обеспечения безопасности, восстановления домов и производственных средств, а также возвращения имущества их владельцам. В то же время план будет способствовать созданию условий по мобильности социально интегрированных ВПЛ, искоренению дискриминации, защите культурной самобытности, созданию адекватных жизненных условий, получению доходов, участию в легитимной публичной и политической деятельности.

3.2. Должны быть разработаны механизмы для обеспечения права на возвращение ВПЛ, которые в настоящее время живут в других странах. Для этого должны быть четко размежеваны право ВПЛ получать помощь государства и законное право ВПЛ, проживающих в любом месте, и их потомков на возвращение в родной дом. Важно также поддерживать связи народной дипломатии с целью помощи восстановлению доверия между общинами,

Глава V. Интеграция ВПЛ

1. Для решения важнейшей задачи – интеграции ВПЛ – Государственная стратегия ставит перед собой цель осуществить мероприятия, улучшающие жилищные и социальные условия ВПЛ, здравоохранение и экономическое положение, а также осуществить необходимые законодательные инициативы. Названные программы должны опираться на определение категорий ВПЛ по степени их нищеты (в заботе какого типа нуждаются) и способностям и возможностям (могут ли достичь самодостаточности), что требует выработки соответствующих индикаторов. Для успешного осуществления намеченных целей важно так спланировать программы, чтобы нанести минимальный вред социальным и экономическим связям, сформировавшимся в среде ВПЛ.

2. Улучшение жилищных условий ВПЛ

Основной предпосылкой для улучшения жилищных условий и интеграции ВПЛ является их успешное расселение. На территории Грузии приблизительно 1600 коллективных центров, в основном непригодных для жилья, что не только создает опасность для жизни и благополучия проживающих в этих центрах ВПЛ, но и препятствует социальному и экономическому прогрессу в стране. Решение вопроса ликвидации коллективных центров будет способствовать улучшению жилищных условий ВПЛ и поможет урегулировать следующие важные вопросы:

а) Представляющим интерес для общества коллективным центрам будет возвращена их первоначальная функция социальных институтов (больницы, школы и т.д.);

б) Коллективные центры, представляющие коммерческий интерес, будут высвобождаться для привлечения частных инвестиций. Денежное пособие, выдаваемое взамен жилья, должно будет соответствовать рыночным ценам и быть адекватным им;

в) Пригодные для жилья, не представляющие коммерческого интереса коллективные центры по желанию ВПЛ будут передаваться им в форме приватизации (размер приватизационной суммы должен определяться с учетом социального положения каждого ВПЛ в отдельности).

2.2. ВПЛ должны быть защищены от незаконного выселения.

2.3. Государственная помощь будет опираться на строго определенные критерии отбора, согласно которым ВПЛ, проживающим как в частном секторе, так и в коллективных центрах, будут предложены специфические, подобранные по их надобностям мероприятия. Перечисленные Ниже программы обеспечат устойчивое и длительное улучшение жилищных условий:

а) В рамках государственных программ использование специализированных социальных институтов для ВПЛ с умственно или физически ограниченными возможностями, которым требуется особый уход (разного рода пристанища в зависимости от специфических потребностей (здоровья) потребителей);

б) В рамках государственных программ социальная помощь здоровым престарелым людям и другим нуждающимся ВПЛ (семьи, потерявшие кормильца и др.), не имеющим дохода (деинституциональный уход за теми, кто не может существовать самостоятельно и в будущем не сможет стать самодостаточным, хотя и не требует специфического ухода);

в) Оказание денежной помощи тем ВПЛ, которые не имеют жилья или покидают коллективный центр (возможно, в виде ваучера или др.) с целью оказания помощи для приобретения жилья;

2.4. Максимальное поощрение перехода жилого фонда в частную собственность, хотя такое предложение не будет осуществляться автоматически. Предпосылкой для приобретения квартиры является участие в этом процессе ВПЛ и внесение ими своей доли.

3. Улучшение социально-экономического положения ВПЛ

3.1. Улучшение качества быта ВПЛ зависит от получения адекватного социального обслуживания, в первую очередь, в сферах здравоохранения и образования. Для достижения поставленных целей Государственная стратегия предполагает осуществить следующие мероприятия:

а) Проведение исследования состояния здоровья ВПЛ и профиля заболеваемости. Особое внимание при исследовании должно быть уделено болезням с предполагаемой высокой степенью риска. Желательно разработать программы по медицинской и психосоциальной помощи/реабилитации ВПЛ;

б) Для особо нуждающихся групп ВПЛ (таких, как лица с ограниченными возможностями, одинокие и беспомощные старики, матери-одиночки и их дети, дети-сироты), не имеющих необходимых ресурсов для достижения самодостаточности, Государственная стратегия предполагает своевременное определение потребностей и включение ВПЛ в существующие программы гуманитарной помощи, социальной, домашней и целевой опеки, либо, при необходимости, разработку для них специальных программ.

в) Параллельно с высвобождением коллективных центров необходимо осуществить закрытие фактически сегрегированных школ и включить ВПЛ-учителей в национальные программы повышения квалификации.

г) Для обеспечения действенности программ, направленных на ВПЛ, необходимо повысить информированность среди ВПЛ, что подразумевает разработку и осуществление информационных программ.

3.2. Для обеспечения возвращения ВПЛ в места постоянного проживания, с одной стороны, и для успешного осуществления их социальной интеграции, с другой, необходимо отмежевать статус ВПЛ от социальной помощи. ВПЛ, так же как остальные граждане Грузии, примут полноценное участие в государственных социальных программах, которые будут определяться, исходя из потребностей, вне зависимости от статуса получателя помощи. Вместе с тем, включения ВПЛ в социальные программы не должно уменьшить размер предназначенного им государственного пособия, а до достижения первой цели Стратегии допускается рассматривать участие ВПЛ в государственных социальных программах как дополнительное мероприятие.

3.3. Основу благосостояния ВПЛ представляют их экономическая активность и инициатива, для чего решающее значение имеет человеческий и социальный капитал ВПЛ, доступ к материальным и финансовым средствам. Важно оказывать поддержку такой экономической деятельности ВПЛ, которая облегчит их реинтеграцию после возвращения в места постоянного проживания. Государственная стратегия предполагает проведение следующих мероприятий:

а) Необходима поддержка профессионального образования ВПЛ в рамках государственных образовательных программ, что должно стать инструментом социальной интеграции ВПЛ; необходима поддержка мотивации профессионального обучения ВПЛ, рост его доступности; также рост информированности в отношении профессионального обучения, переподготовки и других возможностей обучения;

б) Целесообразно осуществлять программы, способствующие развитию малого бизнеса и производства, что поощрит производство и будет способствовать доступу к начальному капиталу и приобретению соответствующих знаний и навыков; необходимо для той части ВПЛ, которые имеют соответствующие сельскохозяйственные навыки, способствовать их занятости в сельском хозяйстве; (это должно осуществляться с помощью доноров, например, путем выделения грантов, не должны выделяться бюджетные /государственные средства). Приоритетными направлениями являются Абхазия и Цхинвальский регион, а также Самегрело, Шида Картли и Ахалгорский район.

в) В поселениях, где ВПЛ занимают здания с важным экономическим потенциалом (напр., Цкалтубо, Боржоми), желательно разработать программу развития района, которая, наряду с другими мероприятиями, будет предусматривать высвобождение подобных зданий и восстановление их экономических функций.

Глава VI. Основные принципы осуществления Государственной стратегии

1. Осуществление Стратегии опирается на следующие руководящие принципы:

1.1. Добровольность и свободный выбор при принятии решений

С учетом того, что ВПЛ в рамках законодательства Грузии принимают основные решения добровольно и без давления (нажима), реализация Стратегии должна предусматривать четко определяемые механизмы обжалования.

1.2. Диалог с ВПЛ и их соучастие в принятии решений

ВПЛ организовано участвуют в планировании и осуществлении мероприятий, предусмотренных Стратегией.

1.3. Координация и обмен информацией между государственными ведомствами и заинтересованными сторонами

Государственные службы на основе тесного взаимосоотрудничества и координации с международными донорами осуществляют указанную Государственную стратегию. Различные программы в рамках Стратегии координируются, как друг с другом, так и в отношении к другим национальным программам.

1.4. Планирование действий, опирающееся на достоверную информацию и результаты исследований

Эффективное осуществление Государственной стратегии требует наличия исчерпывающей и достоверной информации. При необходимости осуществляются целевые исследования, на которые должны опираться планы действий.

1.5. Интеграция в рамках государственных целевых программ для ВПЛ

Целевые программы, предназначенные для ВПЛ, должны интегрироваться в общегосударственные программы. В случае отсутствия общегосударственных программ необходимо программы, адресованные ВПЛ, планировать таким образом, чтобы в дальнейшем облегчить интегрирование ВПЛ в рамках государственной программы. Включение ВПЛ в государственные социальные программы не должно сокращать размер предназначенного им государственного пособия.

1.6. Устойчивость результатов мероприятий, осуществленных в рамках Государственной стратегии

Программа, осуществляемая согласно Государственной стратегии, должна ставить целью адекватное и устойчивое решение поставленных задач. Если же устойчивые результаты и достижение самодостаточности нуждающимися ВПЛ невозможно на основе единовременных или краткосрочных мероприятий, необходимо обеспечить им долговременную помощь.

1.7. Разработка программ, рассчитанных на различные группы нуждающихся с учетом критериев их категоризации

Для планирования и реализации специальных целевых программ необходимо определить категории ВПЛ и тип их незащищенности. Определение должно осуществляться на основе их экономических возможностей, социального и человеческого капитала.

1.8. Защита социальной справедливости в процессе оказания помощи ВПЛ

Во всех тех случаях, когда ВПЛ живут бок о бок с местным населением (хозяевами), специализированные программы, рассчитанные на ВПЛ, должны учитывать интересы и местного населения. Социальная справедливость не исключает приоритетного характера помощи для ВПЛ в тех случаях, когда это оправдано.

1.9. Гендерное равенство, защита прав детей и учет остальных общепризнанных прав человека

При решении проблем ВПЛ Государственная стратегия уделяет соответствующее внимание обеспечению гендерного равенства, защите прав детей, а также другим национальным и общепризнанным принципам, и разрабатывает соответствующие механизмы.

1.10. Регулярное обновление Государственной стратегии

Государственная стратегия в отношении к ВПЛ должна быть гибкой. Соответственно необходимо регулярно обновлять ее, для того чтобы она могла отражать и учитывать вновь развивающиеся явления и тенденции, изменяющиеся государственные интересы и проблемы ВПЛ. Для достижения вышесказанного Государственная стратегия предполагает разработку эффективных механизмов.

Глава VII. Осуществление и мониторинг Стратегии

1. Для решения задач, выдвинутых Государственной стратегией, грузинское правительство, Министерство по беженцам и расселению, правительство Абхазской автономной республики, Министерство экономического развития, Министерство образования и науки, Министерство труда, здравоохранения и социальной защиты, Министерство финансов, а также другие государственные учреждения разработают программы и будут осуществлять их совместно с международными донорскими организациями, а также с участием неправительственного сектора. Министерства являются основными заказчиками программ, предусмотренных Стратегией. В финансовую и техническую поддержку этих программ и в непосредственное их осуществление широко будут включены различные международные, правительственные и неправительственные организации.

2. Важнейшим условием успешного осуществления Стратегии является разработка хорошо просчитанного, детального и реалистичного плана действий, который будет отражать как необходимые бюджетные и внебюджетные средства, так и институциональные и другие ресурсы на краткосрочную и среднесрочную перспективу. В рамках плана действий должны быть четко разделены между ведомствами функции и ответственность, намечены последовательность действий и график, процедурное описание индикаторов измерения, отражающих эффективность осуществления Стратегии.

3. Осуществлением Государственной стратегии руководит правительство Грузии. Для достижения поставленных целей координированно действуют министерства и организации-доноры. Государственная комиссия и министерства идентифицируют имеющиеся законодательные пробелы и в случае надобности осуществляют законодательные инициативы. В разработке программ и мониторинге результатов осуществления этих программ ведущая роль, ответственность и координирующая функция принадлежат Министерству по беженцам и расселению, которое через секретариат правительственной комиссии должно тесно сотрудничать с тематическими рабочими группами. В мониторинге осуществления Стратегии важная роль отводится как участию самих ВПЛ и гражданского общества, так и прозрачности самого этого процесса.

4. В результате мониторинга осуществления Стратегии ежегодно происходит оценка действенности намеченных мероприятий и пересмотр/ возобновление Стратегии с учетом новых реалий.

**ПЛАН ДЕЙСТВИЙ
ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ В ОТНОШЕНИИ
ВЫНУЖДЕННО ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ**

1. Цель: содействие возвращению перемещенных лиц	
1.1 Задача: создание условий для возвращения	
Направление действия	Мероприятие
1.1.1 Содействие примирению между пострадавшими от конфликта обществами (диалог между пострадавшими от конфликта обществами не идет с такой интенсивностью, которая способствовала бы созданию условий для возвращения ВПЛ)	1.1.1.1 Содействие налаживанию диалога между обществами, пострадавшими от конфликта (молодежь, профессиональные группы, старейшины, женщины)
	1.1.1.2 Подготовка и внедрение в конфликтных регионах учебника по мирному образованию и толерантности
1.1.2 Поддержка создания условий для добровольного, достойного и безопасного возвращения ВПЛ по всей территории Абхазии и Цхинвальского региона (На сегодняшний день возвращение ВПЛ не происходит, а права возможных возвращенцев не защищены)	1.1.2.1 Поддержка мероприятий по восстановлению доверия, в том числе с участием международных организаций, целью которых является физическая защита, недопущение дискриминации и защита основных прав человека
	1.1.2.2 Проведение переговоров со сторонами по реализации подписанного в 1994 г. четырехстороннего соглашения
	1.1.2.3 Проведение переговоров с де-факто администрацией с тем, чтобы государственным структурам при поддержке международных организаций и с участием неправительственного сектора было позволено осуществить мероприятия по социально-экономической и гуманитарной поддержке
	1.1.2.4 Определение барьеров реинтеграции и недискриминационного возвращения (правовые, административные и др.)
1.1.3 Защита имущественных прав ВПЛ (Права собственности ВПЛ не защищены в конфликтных регионах; часто имеет место незаконное овладение и распоряжение имуществом ВПЛ)	1.1.3.1 Учет имущества ВПЛ
	1.1.3.2 Анализ результатов процесса регистрации недвижимости с целью определения дополнительных мероприятий, необходимых для завершения регистрации прав собственности ВПЛ
	1.1.3.3.Проведение переговоров с де-факто администрацией для защиты прав собственности ВПЛ из Абхазии и Цхинвальского региона
	1.1.3.4 Защита прав собственности ВПЛ в международных судах
1.2 Задача: Поддержка спонтанно (стихийно) вернувшихся ВПЛ	
1.2.1 Содействие улучшению бытовых условий спонтанно вернувшихся ВПЛ (Дома в пострадавших от конфликта регионах нуждаются в реабилитации, а разрушенные – в восстановлении. Для стихийно вернувшихся также важна поддержка в достижении самодостаточности)	1.2.1.1 Реабилитация и строительство домов в Абхазии и Цхинвальском регионе
	1.2.1.2 С целью достижения самодостаточности стихийно вернувшихся ВПЛ осуществить мероприятия по генерированию доходов и провести их профессиональную переподготовку
	1.2.1.3 Обеспечение гуманитарной поддержки особо нуждающихся лиц
1.2.2 Поддержка развития гражданского общества (С целью обеспечения защиты прав человека в регионах стихийного возвращения ВПЛ необходимо усилить гражданское общество)	1.2.2.1 Разработка и осуществление проекта по повышению информированности и предоставлению консультаций стихийно вернувшимся лицам (Создание в Зугдиди и Курта информационных центров и мобильных групп)
	1.2.2.2 Поддержка развития местного гражданского сектора

1.2.3 Поддержка доступности социальных услуг (образования) для спонтанно вернувшихся (Спонтанно вернувшиеся ВПЛ лишены доступа к качественным социальным услугам)	1.2.3.1 Финансовая поддержка сотрудников публичных школ Абхазии (Гали) и Цхинвальского региона
	1.2.3.2 Обеспечение учебного процесса и повышения уровня обучения грузинскому языку в школах Абхазии и Цхинвальского региона
	1.2.3.3 Профессиональная переподготовка учителей школ Абхазии и Цхинвальского региона
	1.2.3.4 Открытие школы по изучению английского языка в Цхинвальском регионе
	1.2.3.5 Реабилитация и оснащение школ Абхазии и Цхинвальского региона
	1.2.3.6 Разработка проекта по строительству больницы и развитию человеческих ресурсов с целью резкого улучшения здравоохранения в Абхазии
1.2.4 Реабилитация дорог, ирригационной системы, инфраструктуры общественного пользования (В регионах возможного возвращения инфраструктура сильно пострадала и нуждается в реабилитации, а полностью разрушенная – в построении заново)	1.2.4.1 Разработка программы реабилитации дорог, ирригационных систем и инфраструктуры общественного пользования
	1.2.4.2 Реабилитация дорог, ирригационных систем и инфраструктуры общественного пользования в Абхазии и Цхинвальском регионе
2. Цель: Интеграция ВПЛ	
2.1 Задача: Улучшение жилищных условий ВПЛ, постепенное закрытие объектов компактного проживания и поддержка альтернативного долгосрочного расселения ВПЛ	
2.1.1 Поддержка доступного жилья для ВПЛ (В большинстве случаев жилищные условия ВПЛ очень тяжелые, особенно в объектах компактного проживания Часто ВПЛ не имеют возможностей или остаются пассивными и ждут помощи со стороны государства для того, чтобы покинуть коллективные центры и приобрести жилье)	2.1.1.1 Приватизация ВПЛ объектов компактного проживания, не имеющих особого значения
	2.1.1.2 Программа субсидирования закупки ВПЛ жилплощади
	2.1.1.3 Информационная кампания для ВПЛ с целью предоставления информации относительно процедур и результатов приватизации объектов компактного проживания.
	2.1.1.4 Уравнивание прав временно проживающих ВПЛ с правами местного населения во время приватизации сельскохозяйственных земель
	2.1.1.5 Сбор информации относительно положительного опыта по осуществлению другими организациями проектов, направленных на улучшение жилищных условий ВПЛ
2.1.2 Постепенное закрытие объектов компактного проживания (На сегодняшний день в Грузии имеется 1600 объектов компактного проживания ВПЛ. В силу плохого ухода состояние многих из них тяжелое. Капитальный ремонт и дальнейшая эксплуатация сопряжено со значительными расходами)	2.1.2.1 Составление базы данных об объектах компактного проживания.
	2.1.2.2 Категоризация объектов компактного проживания, находящихся в государственной и частной собственности (Объекты особого значения; объекты, которые не имеют особого значения; приватизированные объекты)
	2.1.2.3 Разработка стандартных процедур закрытия (включая приватизации) объектов компактного проживания и обеспечение защиты ВПЛ от самовольного или незаконного выселения (Коллективные центры, находящиеся в государственной или частной собственности, зарегистрированные или нерегистрированные коллективные центры и т.п.)
2.2 Задача: Улучшение социально-экономических условий ВПЛ	
2.2.1 Поддержка доступа ВПЛ к образованию (В целом ВПЛ имеют такой же доступ к образованию, как остальное население Грузии. Хотя, учащиеся и студенты из Абхазии и Цхинвальского региона нуждаются в определенной поддержке. Для интеграции учащихся особо)	2.2.1.1 Ремонт школ в приграничных с Абхазией районах
	2.2.1.2 Обеспечение доступа студентов и учащихся из числа ВПЛ к образовательным учреждениям Грузии и зарубежья, поддержка доступа к высшему образованию
	2.2.1.3 Поддержка высших учебных заведений из Абхазии и Цхинвальского региона
	2.2.1.4 Предложение программ профессиональной подготовки и переподготовки ВПЛ

необходимо закрытие сегрегированных школ при объектах коллективного проживания ВПЛ и предложение им альтернативных школ).	2.2.1.5 Обеспечение учебниками грузинского языка и литературы проживающих за рубежом беженцев из Грузии
	2.2.1.6 Оптимизация публичных школ Абхазии, в частности, закрытие сегрегированных школ и поддержка интегрированных школ
2.2.2 Разработка программ медицинской и социальной реабилитации ВПЛ (После конфликта программы психосоциальной реабилитации и интеграции ВПЛ и другой части населения не были осуществлены)	2.2.2.1 Разработка программ постконфликтной реабилитации
	2.2.2.2 Разработка программ психосоциальной реабилитации
2.2.3 Повышение самодостаточности ВПЛ (Часто ВПЛ в большей мере зависимы от помощи государства и международных организаций, чем другая часть населения)	2.2.3.1 Информирование ВПЛ о государственной целевой программе «Программа занятости 2007: занятость при поддержке малого и среднего бизнеса»
2.2.4 Поддержка обеспечения электроэнергией объектов компактного проживания ВПЛ (Большинство объектов компактного проживания не оснащены индивидуальными счетчиками, поэтому контроль над потреблением электроэнергии со стороны ВПЛ не осуществляется, а задолженность растет)	2.2.4.1 Уточнение и реструктуризация имеющейся задолженности в объектах компактного проживания
	2.2.4.2 Установление счетчиков в тех объектах, где предусмотрено долгосрочное проживание ВПЛ
2.2.5 Мероприятия поддержки	2.2.5.1 Информирование ВПЛ и остального населения о Государственной стратегии в отношении ВПЛ