

КОНФЛИКТЫ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУЦИИ ГРУЗИИ: ВРЕМЯ ДЛЯ ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЯ?!

Георгий Канашвили¹

ВСТУПЛЕНИЕ

С момента обретения независимости этнополитические конфликты стали предметом головной боли для Грузии. После вооруженной фазы грузино-осетинского и грузино-абхазского противостояния появилась необходимость создания таких институтов, которые занимались бы вопросами урегулирования конфликтов. Действительно, в течение этих лет грузинское государство постоянно создавало разного рода ведомства, большинство из которых продолжает работать по сегодняшний день. Однако время идет и, соответственно, меняются обстоятельства, которые должны отразиться на данных институтах.

По моему мнению, в настоящее время суть проблемы заключается в том, что по разрешению одной и той же проблемы работает множество государственных организаций, что, естественно, вызывает дублирование функций, усложняет координацию, в ряде случаев вызывает межведомственную конкуренцию и в результате отрицательно сказывается на достижении намеченных целей.

В процессе работы над этим текстом выяснилось, что функционирование организаций, работающих непосредственно над разрешением конфликтов и устранением их последствий, обходится государственному бюджету не в малую сумму, а именно в 88 586 000 (*восемьдесят восемь миллионов пятьсот восемьдесят шесть тысяч*) лари. Следует отметить, что в указанную сумму не входят затраты тех организаций, деятельность которых касается, но не ограничивается конфликтами. К финансово-материальным ресурсам добавляется не менее важный человеческий, интеллектуальный ресурс, использование которого в условиях маленького государства должно осуществляться с особой рациональностью.

Целью данной статьи является описание и анализ деятельности государственных организаций, работающих по конфликтам, а также выявление тех недостатков, устранение которых может способствовать слаженной работе этих ведомств в дальнейшем. Здесь же следует отметить, что статья представляет собой своего рода попытку разобраться в этом направлении, а глубокое изучение вопроса требует более объемного исследования.

ОСНОВНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ, РАБОТАЮЩИЕ ПО КОНФЛИКТАМ

Аппарат государственного министра по вопросам примирения и гражданского равенства

В настоящее время Аппарат государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равенства представляет собой узловой государственный институт по разработке и проведению политики разрешения конфликтов.

¹ Георгий Канашвили - исполнительный директор «Центра культурных взаимосвязей - Кавказский дом». Мнения, высказанные в статье, принадлежат только автору и не отражают позицию Центра

Наряду с другими задачами в сферу деятельности Аппарата министра входят: разработка инициативных предложений и форматов по осуществлению миротворческих процессов в Абхазской Автономной Республике и бывшей Юго–Осетинской автономной области; разработка механизмов достойного возвращения вынужденно перемещенных лиц и помощь в осуществлении этого; разработка и представление Правительству Грузии рекомендаций, политики и стратегии, связанных с процессами, протекающими в конфликтных регионах.²

Подобным образом определена законодательством работа Аппарата, что на практике реализовано следующим образом: Аппарат вовлечен во все процессы международного либо местного формата, в которых актуальна тематика Абхазии и Южной Осетии (формат Женевских международных переговоров, механизмы превенции инцидентов и реагирования на них); государственный министр в ранге сопредседателя участвует в работе временной правительственной комиссии по реагированию на нужды пострадавшего населения в селах, прилегающих к разделительной линии; Аппарат осуществляет координацию всех правительственных программ, направленных на решение нужд жителей Абхазии и Южной Осетии (здравоохранение, образование и т.д.).

Как я уже отметил, Аппарат министра представляет собой то место, где в координации с другими ведомствами должна создаваться государственная стратегия по отношению к конфликтам. Однако множество субъектов, работающих на данном направлении и низкий статус самого Аппарата значительно усложняют эту задачу. Возможно, одним из выходов из этого положения является возведение государственного министра в ранг вице-премьера³ (в Молдове мы наблюдаем именно такую практику), что могло бы значительно повысить его политическую роль и, вероятно, государственная стратегия могла бы стать более скоординированной.

Вместе с тем, исходя из важности и сложности этого вопроса, вскоре всего, в разработке политики по нему всегда будут принимать участие множество субъектов. Однако очень важно, чтобы как внутри государства, так и за его пределами знали «в какую дверь необходимо постучать» в случае заинтересованности.

Для сведения, сегодня в Аппарате занято до сорока человек⁴, а его бюджет в 2015 году составлял *1 686 000 лари (один миллион шестьсот восемьдесят шесть тысяч)* лари. В течение последних лет бюджет не претерпевал значительных изменений.

МИНИСТЕРСТВО ГРУЗИИ ПО ДЕЛАМ ВЫНУЖДЕННО ПЕРЕМЕЩЕННЫХ С ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ ЛИЦ, БЕЖЕНЦЕВ И РАССЕЛЕНИЮ

Министерство Грузии по делам вынужденно перемещенных с оккупированных территорий лиц, беженцев и расселению также занято устранением последствий конфликтов. Однако, в отличие от Аппарата государственного министра, занятого поиском путей разрешения и урегулирования конфликтов, предметом заботы министерства является решение социальных нужд вынужденно перемещенного населения из Абхазии и Южной Осетии (организация расселения, создание условий для адаптации и интеграции населения, социальная защита и т.д.).⁵

2 <http://new.smr.gov.ge/detailspage.aspx?ID=4> Веб – страница Аппарата государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равенства.

3 Подобная идея уже высказывалась в объединенной публикации «Института по исследованию национализма и конфликтов» и «Кавказского Дома»: «Конфликты в Грузии: существующие вызовы и пути разрешения». Примечание автора.

4 http://new.smr.gov.ge/Uploads/_2f23f21a.pdf. Веб – страница Аппарата государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равенства.

5 <http://www.mra.gov.ge/geo/static/197>. Положение министерства.

В результате грузино-осетинского, грузино-абхазского и российско-грузинского конфликтов несколько сотен тысяч граждан Грузии были вынуждены оставить свое постоянное место проживания и искать приюта на территории, подконтрольной властям Грузии.

Исходя из масштабности проблемы необходимо стало формирование государством определенного рода политики и институтов для ее проведения. Именно с этой целью в 1992 году был создан Комитет Грузии по делам беженцев и расселению, преобразованный в 1995 году в министерство.

Перед необходимостью создания аналогичных институтов встало каждое государство, получившее большое число беженцев. Однако следует отметить, что с целью разрешения проблем отдельные государства пошли иным путем. В соседнем Азербайджане вопросы беженцев курирует Государственный комитет по делам беженцев и вынужденно перемещённых лиц. Для того, чтобы подчеркнуть важность вопроса, руководитель Комитета одновременно занимает пост вице-премьера Азербайджанской Республики. Для сравнения: по данным Азербайджанской Республики, в результате конфликта в Нагорном Карабахе беженцами стали 1 200 000 (один миллион двести тысяч) азербайджанских граждан. В Комитете занято до 70 человек⁶. В Грузии число беженцев сравнительно меньше, однако в Министерстве работает 308 сотрудников (из них 40 сотрудников являются внештатными).⁷

То же самое можно сказать о Молдове и Украине. Здесь также не стали создавать отдельные министерства. Если в Молдове число беженцев сравнительно незначительно, то в Украине в результате аннексии Крыма и идущих в юго-восточной части страны военных действий 1 382 000 (один миллион триста восемьдесят две тысячи) человек стали беженцами.⁸ В этих двух странах забота о беженцах лежит на различных профильных институтах, однако основная роль зачастую отводится Министерством здравоохранения, труда и социальной политики, регионального развития.⁹ В случае Украины, кроме указанного ведомства подобной деятельностью занимается Государственное агентство по восстановлению Донбасса, основной функцией которого является координация деятельности международных организаций, местных и центральных органов власти в Луганске и Донецке.¹⁰

В рамках данной статьи сложно установить, какой из подходов к решению этого вопроса является наиболее эффективным – координация вопросов по делам вынужденно перемещённых лиц посредством одного министерства либо распределение функций между различными ведомствами. Несмотря на это, властям Грузии, с учетом небольших бюджетных ресурсов и тяжелого социального фона в стране, требуется постоянно думать о дальнейшем улучшении работы институтов и эффективности расходов по ним.

Для справки: бюджет Министерства в 2015 году составлял 70 (семьдесят) миллионов лари.¹¹ По сравнению с предыдущими годами расходы этого министерства и количество занятых в нем сотрудников значительно увеличилось, что объясняется масштабностью проектов 2015 года, направленных на улучшение жилищных условий беженцев.

6 <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/pages/11.html>. Веб - страница государственного комитета по делам беженцев и вынужденно переселённых лиц.

7 <http://mra.gov.ge/res/docs/2015022313104918815.pdf>. По состоянию дел на февраль 2015 года, количество лиц, трудоустроенных в Министерстве. Веб-страница Министерство Грузии по делам вынужденно перемещённых с оккупированных территорий лиц, беженцев и расселению.

8 <http://www.unhcr.org/pages/49e48d4d6.html>. Веб-страница Верховного Комиссара ООН по делам беженцев.

9 В зависимости от стран меняются названия министерств, однако функционально мы имеем дело с данными единицами. Примечание автора.

10 <http://en.glavnoe.ua/news/n235651>. О создании и функциях Агентства, вице-премьер Украины.

11 <http://mof.ge/4742>. Бюджет 2015 года. Веб - страница Министерства финансов Грузии.

ЮГО-ОСЕТИНСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ

Администрация Южной Осетии

Грузино-осетинский и грузино-абхазский конфликты зачастую рассматриваются в одном разрезе, хотя они по своему существу в значительной степени отличаются друг от друга. Данная неоднородность наложила свой определенный отпечаток и на те грузинские институты, которые работают в данном направлении.

Дело в том, что так называемая «война законов»¹² между Тбилиси и Цхинвали была завершена 11 декабря 1990 года аннулированием Юго-осетинской автономной области Верховным Советом Грузии. Таким образом, был упразднен мандат деятельности как законодательных, так и исполнительных структур Юго-осетинской автономной области. Это, в свою очередь, обусловило тот факт, что в отличие от Абхазии, в отношении Южной Осетии институты «в изгнании» не работали.

В июне 1992 года достигнутое между Россией и Грузией так называемое «Дагомьское»¹³ соглашение положило конец военной фазе конфликта. Позднее в течение многих лет грузинская, российская, югоосетинская и североосетинская стороны рассматривали связанные с конфликтом все злободневные вопросы именно в этом формате. Грузинской группой руководил специальный представитель президента, а позднее эту функцию и, в частности, разработку политики в отношении конфликтов, совместил государственный министр.¹⁴

Однако с 2006 года власти Грузии начинают активизировать существующие структуры «в изгнании», а также создавать новые параллельные институты. Такая политика преследовала несколько целей и адресатов: а) международное сообщество должно было видеть, что на проблемных территориях существуют не только сепаратистские, но и лояльные по отношению к Тбилиси настроения (проявление чего представляли соответствующие власти); б) путем вовлечения людей соответствующей этнической принадлежности в параллельные структуры должно было произойти привлечение части местного населения; в) предполагалось, что введение параллельных структур и структур «в изгнании» в различные переговорные форматы должно было усилить позиции Тбилиси в этом процессе.

В рамках данной политики в 2006 году контролируемая Грузией территория Абхазии - Кодорское ущелье была названа Верхней Абхазией (Земо Абхазети) и там было расквартировано абхазское правительство «в изгнании». В этот же период, в 2007 году, создается Администрация Южной Осетии, которая должна была служить достижению вышеупомянутых целей. Ее руководителем стал Дмитрий Санакоев, этнический осетин, который в разное время занимал различные, достаточно высокие посты в де-факто правительстве Южной Осетии.

Однако в результате российско-грузинской войны 2008 года и оккупации дополнительных территорий Грузии, Администрация Южной Осетии, также как и правительство Абхазии, превратилась в неимеющий своей территории и гонимый институт. Несмотря на это, ни Саакашвили, ни нынешние власти не намеревались упразднить эти структуры. Причин могло быть несколько: а) для правительства Саакашвили это был вопрос принципа, упразднением данной институции оно признавало ошибочность этой политики; б) сегодняшние власти избегают лишнего повода для критики со стороны оппозиции, с другой же стороны, могут рассматривать вопрос упразднения как предмет «торговли» с де-факто правительствами; в) опираясь на множество источников можно сказать, что в настоящее время Администрация Южной Осетии достаточно хорошо справляется с возложенными на нее обязательствами, о чем мы поговорим ниже.

12 Фаза правового и политического конфликта между Тбилиси и Цхинвали, когда каждый из законодательных органов сторон принимал различные, взаимно противоречившие друг другу постановления. Примечание автора

13 О принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта. См. О причинах, динамике, поиска путей разрешения и вероятных направлениях грузино-осетинского конфликта. <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-01000-00---off-0period--00-1---0-10-0---0---0direct-10---4-----0-11--11-ka-50---20-about---00-3-1-00-0-11-1-0utfZz-8-00&a=d&c=period&cl=CL1.7&d=HASH01dc15a267fb4bea1d0d9d23.1>

14 Аппарат государственного министра много раз переименовывался. В настоящее время он называется Аппарат государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равенства. Примечание автора.

Администрация Южной Осетии курирует несколько направлений: служба образования, служба по делам беженцев, служба культуры и спорта, служба здравоохранения и социального обеспечения.¹⁵

В пределах данных направлений внимание Администрации направлено как на вынужденно перемещённых лиц, так и на осетинское население, проживающее на остальной территории Грузии. Это внимание выражается в различного рода разовой или долгосрочной помощи, организации спортивных мероприятий, презентации осетинской культуры и так далее.

В то же время служба здравоохранения и социальной защиты Администрации является своего рода посредником между системой здравоохранения Грузии и прибывшими из Южной Осетии пациентами, которые в рамках государственной программы реферальной помощи получают медицинскую помощь бесплатно. С учетом того, что за последние годы количество прибывающих как из Абхазии, так и из Южной Осетии для получения в Грузии медицинских услуг растет, то эффективное управление данной программы приобретает особое значение.

Как мы видим, несмотря на то, что Администрация Южной Осетии создавалась для совершенно других целей, она смогла адаптироваться с реальной действительностью и в целом представляет собой действенный институт. Однако деятельность Администрации Южной Осетии должна подлежать соответствующей ревизии, как и другие государственные структуры. Государство не должно стать заложником созданных им же символов. Любой институт, который не соответствует настоящей действительности или же не способен выполнять возложенные на него обязательства, не должен быть источником дополнительных расходов для государственного бюджета.

С этой стороны на начальном этапе на пиар Администрации были затрачены достаточные суммы как на инфраструктурные проекты, так и на привлечение человеческих ресурсов. За последние годы бюджет Администрации значительно не менялся. Исключение не составил и 2015 год. В прошлом году на работу данного ведомства было потрачено 3 500 000 (три миллиона пятьсот тысяч) лари.

АБХАЗСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ

Правительство Абхазской Автономной Республики

В 1993 году была завершена военная фаза грузино-абхазского противостояния, за которой последовало изгнание из Абхазии лояльно настроенного по отношению к Тбилиси населения и местных властей. После этих событий абхазское правительство продолжает свою деятельность в Тбилиси.

Закон «О структуре, полномочиях и порядке деятельности Абхазской Автономной Республики» гласит: «Правительство Абхазской Автономной Республики является высшим исполнительным органом Абхазской Автономной Республики, который осуществляет исполнительную власть Абхазии и определяет основные направления деятельности исполнительной власти Абхазии».¹⁶

На сегодняшний день структура Правительства Абхазии выглядит следующим образом: Председатель правительства, Министерство образования и культуры, Министерство финансов и экономики, Министерство здравоохранения и социальной защиты, Аппарат министра Абхазской Автономной Республики по вопросам восстановления доверия и примирению, Департамент по делам беженцев, Департамент юстиции, Департамент сельского хозяйства, защиты окружающей среды и природных ресурсов.

К этому достаточно многочисленному перечню ведомств добавляется сам непосредственно аппарат правительства и представительства во всех тех регионах, в которых имеются компактные поселения беженцев из Абхазии, а это: Восточная Грузия, регион Имерети, Самегрело – Земо Сванети и Верхняя Абхазия (Земо Абхазети) (последний регион был оккупирован в 2008 году, однако пост представителя упразднен не был).

15 <http://soa.gov.ge/geo/mtavari/8/>. Веб – страница Администрации Южной Осетии.

16 http://abkhazia.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=25. «О структуре, полномочиях и порядке деятельности Абхазской Автономной Республики».

Если обратиться к международному опыту, то можно обнаружить, что точный аналог грузинских институций (Правительство Абхазии и Верховный Совет) практически нигде больше не встречается. В Азербайджане вынужденно перемещенных граждан представляет «Азербайджанское сообщество Нагорного Карабаха»¹⁷, которое, несмотря на вовлеченность в международные переговоры, юридически носит статус общественного объединения.

В Украине структурой такого же типа руководит постоянный представитель Президента в Крымской Автономной Республике. Структура располагается в г. Херсоне и ее аппарат состоит из 28 сотрудников.¹⁸

Как уже отмечалось, Правительство Абхазии размещается в г. Тбилиси и не имеет возможности доступа на территорию Абхазии, соответственно, его функции ограничиваются заботой о вынужденно перемещенных лицах/беженцах и участием в переговорах различного формата.

Однако, как уже отмечалось выше, забота о вынужденно перемещенных лицах входит в обязанности Министерства Грузии по делам вынужденно перемещенных с оккупированных территорий лиц, беженцев и расселению, а проведение переговоров и разработка политики, связанной с конфликтами, является прерогативой Аппарата государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равноправия. В этот процесс вовлечено еще одно ведомство – Министерство иностранных дел Грузии.

Вероятно, подобная многочисленность государственных институтов, работающих в одном и том же направлении, усложняет координацию деятельности, вызывая дублирование функций и в результате отрицательным образом сказывается как на государственном бюджете, так и на достижении намеченных целей.

Наличие слаженно работающих структур является одной из главных предпосылок в деле формирования Грузии как модернизированного государства. Этот процесс не обойдет стороной и Правительство Абхазии. Полагаю, что на основе широкого общественного обсуждения власти должны предоставить ответы на следующие вопросы: а) какое место занимает правительство Абхазии в стратегии Грузии по отношению к конфликтам, сможет ли оно сыграть важную роль в этом процессе?; б) если правительство является только политическим символом, то может ли Грузия позволить себе тратить на него миллионы?; в) не упростит ли процесс управления передача части функций правительства профильным министерствам (а высвобожденные суммы непосредственно пойдут на нужды беженцев)?

ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ АБХАЗИИ

Верховный Совет Абхазии был избран в 1991 году, однако в результате конфликта 1992-1993 годов грузинские депутаты Верховного Совета, как и большая часть населения, вынуждены были покинуть Абхазию. Исходя из данного обстоятельства, выборы Совета после 1991 года не проводились, а постановлением Парламента Грузии от 1996 года полномочия Совета были продлены до восстановления в Абхазии юрисдикции Грузии.¹⁹

В соответствии с Конституцией Абхазии, высшим представительским органом является именно Верховный Совет Абхазии, в компетенцию которого входит: принятие Конституции Абхазии и внесение в неё изменений, утверждение бюджета, назначение председателя, назначение правительства и так далее.²⁰

В настоящее время Верховный Совет состоит из двадцати двух (22) депутатов, которые, в свою

17 <http://www.karabakh.az/>. Азербайджанская община Нагорно-Карабахского региона Азербайджанской республики.

18 <http://www.ppu.gov.ua/dokumenty/>. УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ №17/201.

19 Постановление о продлении срока полномочий Верховного Совета. См. <http://scara.gov.ge/ka/2010-03-17-12-49-55/2010-03-17-13-51-32/78-dadgenileba-umaghlesi-sabtkos-uflebamobilebis-vadis-gagrdzelebis-shesakheb.html>

20 Конституция Абхазской Автономной Республики. См. Глава двенадцать. Статья 93. <http://scara.gov.ge/ka/2010-03-17-12-48-03/2010-03-17-13-48-11.html>

очередь, формируют четыре постоянно действующие комиссии: по вопросам деокупации, международным связям, образованию и культуре; по юридическим и процедурным вопросам; по защите конституции и прав человека и комиссия по финансово-бюджетным и отраслевым вопросам. Совету подведомствен аппарат с семью *департаментами*.

Как уже отмечалось, Верховный Совет Абхазии был избран в 1991 году и, несмотря на то, что после выборов минуло 25 лет, состав Совета все тот же. Следовательно, обоснован вопрос легитимации депутатов. И если даже не принимать этого во внимание, надо признать, что большинство депутатов достаточно преклонного возраста и со временем число членов законодательного органа сократится естественным образом. Думается, что эти два вопроса требуют своевременного осмысления и принятия соответствующего решения.

Бюджет Автономной Республики Абхазия в 2015 году составлял *13 400 000 (тринадцать миллионов четыреста тысяч)* лари.²¹ Из них приблизительно миллион семьсот тысяч лари уходит на расходы Совета, остальное – правительства. В настоящее время в структурах Абхазской Автономной Республики занято *более шестисот человек*²², большая часть бюджета расходуется именно на оплату труда этих людей.

ИНСТИТУТЫ, ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОТОРЫХ КАСАЕТСЯ, НО НЕ ОГРАНИЧИВАЕТСЯ КОНФЛИКТАМИ

Конфликты в Грузии являются настолько масштабной проблемой (приблизительно на 20% территорий не распространяется юрисдикция Тбилиси, до трехсот тысяч человек стали беженцами), что практически все министерства в той или иной степени заняты данной тематикой. В этом разделе мы попытаемся хотя бы частично описать и проанализировать тех субъектов (акторов), которые напрямую или косвенно участвуют в разработке и имплементации политики в отношении конфликтов.

Министерство иностранных дел всегда было занято вопросами конфликтов, однако ведомство получило особую нагрузку после того, как в 2008 году внутригосударственное противостояние переросло в межгосударственный конфликт.

На данном этапе министерство выполняет две важные функции: с одной стороны, заместитель министра руководит грузинской делегацией в *Женевских международных переговорах*, а, с другой стороны, отвечает за вопросы *политики непризнания*. Правда, в проведении политики непризнания значительную поддержку Грузии оказывают дружественные страны, но следует отметить, что и Тбилиси тратит достаточно времени, энергии и финансовых средств на успешную реализацию этой политики.

Для того, чтобы сбалансировать попытки России, Грузии с 2008 года приходится усиливать дипломатическую активность фактически в масштабе всего мира. Стало ясно, что работа только в ООН и существующих посольств не смогут обеспечить результативную политику непризнания. Видимо, именно поэтому Министерство иностранных дел Грузии идентифицировало «зоны риска»,²³ и впоследствии в ряде стран были открыты представительства Грузии. К примеру, в таких крупных странах, как Бразилия и Аргентина, посольства Грузии открываются в 2010²⁴ и в 2012²⁵

21 http://abkhazia.gov.ge/files/documents/biujeti_2015.pdf О республиканском бюджете 2015 года Абхазской Автономной Республики

22 См. Там же.

23 Те регионы и страны, где в результате активности России была наибольшая вероятность признания Абхазии и/или Южной Осетии. Примечание.

24 http://brazil.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=809&info_id=15933. Веб- страница посольства Грузии в Бразилии. О двухсторонних взаимоотношениях.

25 http://argentina.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=934&info_id=17625. Веб- страница посольства Грузии в Аргентине. О двухсторонних взаимоотношениях.

годах. Безусловно, что сами по себе Бразилия и Аргентина не относятся к «зонам риска», чего не скажешь о других странах Латинской Америки. Именно посольства в Бразилии и Аргентине охватывают работу с остальными странами Латинской Америки.

Вместе с тем, несмотря на то, что активность грузинской дипломатии служила иным целям с

«...Я старый человек и вот что я делаю ежедневно. У меня одна корова и телёнок, я ухаживаю за ними. Сейчас потихоньку восстанавливаю сад, привил виноград, сажаю новые деревья. Потихоньку работаю, стараюсь что-то делать. Но вся беда в том, что нет воды. А что крестьянин может сделать без воды? Не пускают осетины воду в нашу сторону. Тяжело все это. Но я часто думаю, что должны идти вперёд - и мы и осетины. Ведь, не назад же возвращаться? Не знаю, как будет. Может и они одумаются, чтоб были вместе и были в мире. По телевизору смотрю и в парламенте не ладят друг с другом. А если не будет мира и согласия в парламенте, то какой же мир можно наладить в стране? А нам, простым людям что делать? Разве от нас ничего не зависит? Разве всё зависит от государства и все проблемы должно решать оно?. А то так что получается - что могут сделать крестьяне? Сколько бы я не говорил – ничего не выйдет? Простых людей никто не хочет слушать? Они только едят и ругаются. Я не боюсь их, чего мне бояться, мне уже нечего терять. Я не позиция и не оппозиция. Я там, где хорошие и добрые люди...»

Житель с. Зардиаанткари Горийского муниципалитета

большой степенью вероятности открытие посольств в ведущих странах различных континентов в среднесрочной перспективе положительно отразится на экономических, культурных и других отношениях Грузии с этими регионами, что постепенно сбалансирует расходы, понесенные на первом этапе.

В обязанности Министерства обороны не входит разработка политики относительно конфликтных зон, однако при планировании обороноспособности страны приходится ориентироваться именно на последнее, так как главным вызовом безопасности Грузии по сей день остаются конфликты. Вместе с тем, с первого взгляда оккупация Абхазии и Южной Осетии странном образом отразилась на расходах Министерства обороны, имеется в виду разница между бюджетом Министерства обороны за 2008 и 2015 годы.²⁶ По этому вопросу многое было сказано и многое написано как близкое, так и далекое от здравого смысла. Хотя думаю не должно вызывать сомнения то, что существует определенная корреляция между бюджетом военного ведомства и политикой страны по направлению конфликтов.

Конфликты оказали свое влияние и на законодательные ведомства страны. В Парламенте создана *Временная Комиссия по вопросам восстановления территориальной целостности*. Кроме этого, в процессе разработки политики и донесения конкретных предложений до принимающих решения лиц важную роль играют: Совет национальной безопасности, Совет безопасности и управления кризисами, Агентство государственной безопасности и Министерство внутренних дел. За последние годы значительно вырос интерес и активность офиса народного защитника в направлении защиты прав жителей конфликтных зон.

Многочисленность приведенных ведомств, казалось бы, должна способствовать накоплению знаний, качественному анализу и, в конечном итоге, слаженной политике, но реальная картина противоположна с точностью до наоборот. Однако этот вопрос относится к ряду других проблем, проанализировать которые невозможно было бы ни в данной статье, ни в многостраничном издании.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одними из основных характеристик успешного государства являются развитие, экономически эффективные (cost-effective) и синхронно действующие институции. За последние годы Грузия

²⁶ В 2008 году сумма, выделенная на Министерство обороны Грузии, составляла 1, 547 миллиард лари, а в 2015 году она составила 667 миллионов. См. <http://mof.ge/4586>; <http://mof.ge/4742>.

приложила значительные усилия в этом направлении, хотя для достижения желаемого предстоит пройти еще долгий путь.

Думаю, в статье наглядно представлено, насколько трудно определить, где начинаются функции одного института и где они пересекаются с другими. Естественно, что функционирование этих организаций обходится бюджету государства недешево. Но справедливости ради нужно сказать, что распределение функций на другие профильные министерства может и не так значительно сократить расходы.

Сенситивность вопросов конфликта добавляет дополнительные сложности в проведении определенной ревизии в данном направлении; упразднение любой из институций или же значительное сокращение функций может быть неоднозначно воспринято в обществе. Следовательно, в случае принятия подобного решения власти должны заранее разработать стратегию системы коммуникации с общественностью.

Несмотря на вышеперечисленные преграды, очевидно, что Грузия нуждается в действенных институциях, без них существенно осложнится процесс переосмысления конфликтов и осуществление результативной политики. Поэтому чем раньше мы начнем мыслить в этом направлении, тем больше вероятность того, что сможем хотя бы немного продвинуться вперед в деле урегулирования наших конфликтов.