

Сергей Минасян

ЭТНИЧЕСКИЕ  
МЕНЬШИНСТВА ГРУЗИИ:  
ПОТЕНЦИАЛ ИНТЕГРАЦИИ  
НА ПРИМЕРЕ АРМЯНСКОГО  
НАСЕЛЕНИЯ СТРАНЫ



Ереван 2006

УДК 341: 323 (479.22)  
ББК 67.91+ 66.3 (2Г)  
М-613

М-613 **Минасян С.**

**Этнические меньшинства Грузии: потенциал интеграции на примере армянского населения страны.** – Ер., Кавказский институт СМИ и Союз общественных организаций «Еркир», 2006. – с. 172

Работа посвящена анализу ситуации с защитой прав человека и этнических меньшинств в Грузии, поиску перспектив их интеграции в общественно-политическую и культурную жизнь страны. Исследуются существующие правовые рамки, регулирующие данную проблему, в том числе исходя из международно-правовых обязательств, и практика их реальной политической реализации в современной Грузии. На примере армянонаселенного региона Самцхе-Джавахети делается попытка выработки механизмов и рекомендаций для достижения компромисса между сохранением самобытности, языка и культуры меньшинств и предоставлением им реальных политических прав, с одной стороны, и их дальнейшей гражданской интеграцией – с другой.

Научный редактор: А. Искандарян  
Редакторы: Г. Харатян, Н. Искандарян, Р. Татоян  
Фото: Р. Мангасарян  
Дизайн обложки и макет: студия «Матит» / [www.matit.am](http://www.matit.am)

**Minasyan, S.**

**Ethnic minorities in Georgia: Potential for Integration. A Case Study of the Country's Armenian Population.** – Yerevan, CMI and the 'Yerkir' NGO Union, 2006. – p. 172

The volume analyses the situation with human and minority rights in Georgia and suggests ways of integrating minorities in the social, political and cultural life of the country. The author looks at the legal framework for minority issues, focusing on Georgia's international legal obligations and their political implementation practices. In a case study of the Armenian-populated region of Samtskhe-Javakheti, the author proposes mechanisms and recommendations for achieving a compromise between minorities' needs to preserve their identity, language and culture, and to achieve factual political rights, on one hand, and their profound civil integration, on the other.

Scientific Editor: A. Iskandaryan  
Editors: H. Kharatyan, N. Iskandaryan, R. Tatoyan  
Cover photo by R. Mangasaryan  
Cover design and layout by 'Matit' Studio / [www.matit.am](http://www.matit.am)

ББК 67.91+ 66.3 (2Г)

ISBN - 99941-2-053-0

© КИСМИ и Союз «Еркир», 2006 г.

© 2006 by Caucasus Media Institute and the 'Yerkir' NGO Union

*Проект осуществлен при финансовой поддержке  
Союза общественных организаций по репатриации и освоению «Еркир» / [www.yerkir.org](http://www.yerkir.org)*

# **СОДЕРЖАНИЕ**

.....

5 ..... **ОТ РЕДАКТОРА**

8 ..... **ВВЕДЕНИЕ**

17 ..... **ГЛАВА 1.**

**СООТВЕТСТВИЕ ГРУЗИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫМ  
НОРМАМ И МЕХАНИЗМАМ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ  
ЧЕЛОВЕКА И ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ**

18 ..... 1.1. Международно-правовые нормы в рамках ООН

20 ..... 1.2. Международно-правовые нормы в рамках ОБСЕ

23 ..... 1.3. Международно-правовые нормы в рамках Совета Европы

31 ..... **ГЛАВА 2.**

**НОРМЫ ВНУТРЕННЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГРУЗИИ ПО  
ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ  
И ПРАКТИКА ИХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ**

31 ..... 2.1. Общие положения

38 ..... 2.2. Свобода слова и пользования родным языком

55 ..... 2.3. Свобода образования и культуры

64 ..... 2.4. Свобода религии

73 ..... 2.5. Политические права и развитие местного самоуправления

86 ..... **ГЛАВА 3.**

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКЛАДЫ И МОНИТОРИНГИ ПО  
СИТУАЦИИ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА И ЭТНИЧЕСКИХ  
МЕНЬШИНСТВ В ГРУЗИИ**

86 ..... 3.1. Парламентская Ассамблея Совета Европы

87 ..... 3.2. Парламентская Ассамблея НАТО

90 ..... 3.3. Комиссия по правам человека Экономического и  
Социального Совета ООН

93 ..... 3.4. Группа по защите меньшинств (MRG)

97 ..... 3.5. Международная федерация по правам человека (FIDH)

101 ..... 3.6. Европейский центр по правам человека (ECMI)

107 ..... 3.7. Агентство международного развития США (USAID)

108 ..... 3.8. Государственный Департамент США

112 .....	<b>ГЛАВА 4.</b> ДИНАМИКА СИТУАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ В ГРУЗИИ НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНА САМЦХЕ-ДЖАВАХЕТИ
113 .....	4.1. Демографическая ситуация
121 .....	4.2. Социально-экономическая ситуация
130 .....	4.3. Вовлеченность международного сообщества в процессы экономической реабилитации региона
137 .....	4.4. Проблемы образования и культуры
139 .....	4.5. Политические процессы в регионе после «Революции роз» 2003 г.
151 .....	<b>РЕКОМЕНДАЦИИ</b>
157 .....	<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>
160 .....	<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>
166 .....	<b>БИБЛИОГРАФИЯ</b>

## От редактора

---

В очередной период полубострения ситуации вокруг российской военной базы в Ахалкалаки я был на конференции на какую-то совсем другую тему, и встретил там коллегу из Грузии – прекрасного специалиста и моего доброго приятеля. Разговор естественным образом перешел на проблемы армянонаселенных районов Грузии. «Пойми, – говорил мой собеседник, – никакой автономии никто вам никогда ни даст. Знаем мы, что означает автономия в случае армян. Это флаг, герб, гимн, президент, а завтра Карабах. Поэтому забудьте, даже и говорить-то об этом грузинская сторона не станет никогда».

В этой реплике мой коллега свел воедино весь комплекс проблем, окружающих ситуацию в регионе, который по-грузински называется Джавахети, а по-армянски – Джавахк.

Во-первых, характерно само по себе деление на «вас» – армян и «нас» – грузин. Если проблемы, возникающие между Тбилиси и грузинонаселенными регионами Грузии, списываются на неквалифицированность элит, коррупцию или общую неотлаженность менеджмента в молодом государстве, то в Джавахети они моментально этнизируются, интерпретируются по линии «грузины-армяне». А «армяне» в этом контексте – не просто одно из этнических меньшинств Грузии, представители которого проживают как в Джавахети, так и в других регионах, в том числе и в столице. Армяне живут и в соседней Армении, граничащей с Грузией именно на территории Джавахети. Возникает «вы», объединяющее всех армян – армян Джавахети и Грузии в целом, армян Армении, армян диаспоры – все это «вы», а не «мы».

Во-вторых, грузинская история последних лет, в общем, делает понятной идиосинкразию к слову «автономия» как таковому. Опыт автономий, доставшихся Грузии в наследство от СССР, дает достаточно много оснований для боязни самого этого явления. Не говоря уже о том, что армяне (пусть и совершенно другие и совершенно в другом контексте) уже имеют опыт отделения автономии от метрополии и достижения де-факто независимости в Карабахе, что, естественно, настораживает.

Все последние годы вокруг джавахетской проблемы накапливается взаимная боязнь. Вокруг проблемы сформировались два несовместимых дискурса: «грузинский» и «армянский». Грузинский дискурс строится на страхе перед армянским «сепаратизмом» и заговором по отторжению Джавахети, армянский дискурс пронизан страхом насильственной ассимиляции и «деармянизации» Джавахка со стороны грузинской власти. Информационные поля превращаются в минные – отторжение и протест

вызывает уже само по себе употребление той или иной лингвистической формы названия региона (Джавахети или Джавахк) или даже окончание фамилии говорящего. Эта ситуация, чрезвычайно раздражающая ученых и внешних наблюдателей, провоцирует всех действующих лиц на дальнейшую радикализацию как минимум риторики, что, в свою очередь, способствует отдалению дискурсов и нагнетанию страхов.

У автора предлагаемого вашему вниманию исследования фамилия оканчивается на «ян». Более того, он родом из Джавахети и подозреваю, что вне профессионального контекста называет свою малую родину только Джавахком (по-армянски и сказать-то иначе нельзя). Однако в своей работе автор пытается вырваться из парадигмы страха и противостояния. Обращаясь к грузинскому истеблишменту, автор убедительно показывает, что за страшным словом «автономия» может стоять отнюдь не сепаратизм, а простая потребность граждан страны в реализации тех или иных прав, и потребность эту можно удовлетворить современными правовыми средствами. Обращаясь к армянам, проживающим за пределами Грузии, автор показывает, что интерпретация ситуации в Джавахетии как «борьбы за воссоединение с Арменией» неконструктивна по отношению в первую очередь к самим армянам-гражданам Грузии, и не только не приближает, но отдаляет решение насущных проблем джавахкцев. Обращаясь к европейцам и шире, к внешним наблюдателям, автор замечает, что Швейцария не поражена «агрессивным сепаратизмом» и Берн не боится Парижа, в частности, потому, что у жителя Женевы есть права и возможности, о которых и не мечтает житель Ахалкалаки, притом, что немецкий язык в Женеве услышишь, пожалуй, не чаще, чем грузинский в Ахалкалаки. Наконец, обращаясь к жителям Джавахетии, автор показывает, что их главным оружием в борьбе за свои права должны стать не митинги или демонстрации, а подписанные Грузией международные соглашения и внутренние законы грузинского государства.

Сейчас наиболее актуальная задача в джавахкском вопросе – перевести грузинский и армянский дискурсы из состояния войны названий в состояние поиска решений. Для этого оба дискурса надо перевести на другой язык – язык сотрудничества и анализа, язык правовых норм и международного опыта. Тогда есть шанс, что война названий прекратится сама собой, как не ведется она между двумя странами, которые на языке одной из них называются «Сакартвело» и «Сасомхети», на языке другой – «Врастан» и «Айастан», что не мешает этим странам в отношениях между собой использовать иноязычные названия «Грузия» и «Армения».

Исследование Сергея Минасяна называется «Этнические меньшинства Грузии: потенциал интеграции на примере армянского

населения страны». Такая постановка вопроса вполне оправдана, ибо проблема Джавахети, возможно, наиболее сложная проблема этнических меньшинств Грузии (исключая, конечно, конфликты, которые прошли горячую фазу и, строго говоря, уже не являются сугубо межэтническими по своей природе). В некотором смысле в проблеме Джавахети в наиболее выпуклой форме отразились очень многие проблемы, характерные для современной Грузии. К сожалению, по-настоящему научной литературы на эту тему почти нет, и обсуждение ее идет почти исключительно на страницах газет и в рамках политизированных поляризованных дискурсов. Автор настоящего исследования стремится полностью поменять контекст обсуждения. Для начала он пытается систематизировать законодательные нормы Грузии, регулирующие положение меньшинств, очертить круг наиболее насущных проблем Джавахети и определить, как именно эти проблемы могут решаться в пределах существующего (или формирующегося) законодательного поля.

Несомненно, многие предложения и выводы автора могут вызвать у всех сторон больше вопросов, чем ответов. Думаю, этого не стоит бояться, более того – дискуссия, порожденная данным исследованием, могла бы сыграть крайне важную роль в деле преодоления боязни и постепенного объединения «армянского» и «грузинского» дискурсов о Джавахети-Джавахе, где бы они не велись – в Армении, в Грузии или в международных кругах.

Я тогда ответил своему коллеге, что «автономия» – это только слово. Люди наполняют его неким содержанием, и вполне может оказаться, что это содержание, в отличие от слова, не представляет опасности для грузинской государственности. А без страшного слова можно и обойтись. Потом мы говорили о том, что флаги, гербы и гимны бывают и у футбольных клубов, и далеко не факт, что причиной событий в Карабахе был избыток автономии, а не наоборот. Мы оба знали, что в кантоне Тичино заявления управдому пишут на итальянском языке, и это не подрывает основ швейцарской нации. Мы сошлись тогда на том, что стоило бы попробовать перевести разговор о Джавахети в русло поиска, можно сказать, «технических» решений, и что это будет заведомо лучше, чем выяснять, какой из этносов первый заселил ту или иную долину или где проходили границы в четвертом веке до нашей эры. Не так уж много времени прошло с той встречи, и я рад предложить вашему вниманию книгу, приглашающую нас именно на такой разговор.

*Александр Искандарян,*  
Директор Кавказского института СМИ

## ВВЕДЕНИЕ

---

Проблема защиты прав человека и этнических<sup>1</sup> меньшинств в Грузии крайне непроста во всех своих аспектах - историческом, политическом, правовом, социально-экономическом и культурном. Политика в отношении этнических меньшинств в принципе требует комплексного подхода, поскольку она должна быть направлена, с одной стороны, на защиту этнической и культурной идентичности меньшинств и создание им условий для достойной жизни и социально-экономического развития, а с другой – на максимально глубокую интеграцию их в общественно-политическую жизнь страны и вовлечение в процессы государственного строительства, демократизации и формирования гражданского общества. Хотя Грузия неоднократно декларировала свою приверженность этим принципам, на практическом уровне проводимая ею политика в отношении меньшинств пока что крайне неэффективна. Притом, что демократические ценности для грузинского общества с каждым годом приобретают все большее значение, отсутствие на этом фоне видимого улучшения в положении меньшинств, приводит, наоборот, к обострению уже имеющихся проблем.

Неспособность постсоветской Грузии решить или хотя бы сдвинуть с места проблему этнических меньшинств во многом обусловлена объективными причинами, в частности, наследием коммунистического режима. Конфликты в Южной Осетии и Абхазии, гражданская война и внутренние смуты первой половины 1990-х гг., а также тяжелая социально-экономическая ситуация лишь усугубили положение меньшинств. Впрочем, свою роль сыграли и субъективные факторы, и в первую очередь отсутствие в Грузии политической воли и решимости кардинально пересмотреть свое отношение к проблемам меньшинств. Несмотря на традиционно присущий Грузии этнический и религиозный плюрализм, на политику в отношении этнических меньшинств Грузии оказывают свое влияние

---

1 В последние годы в русском языке наметилось разграничение терминов «нация» и «этнос» по аналогии с европейскими языками. Термины «нация» и «национальный» (nation, national) все чаще употребляются в отношении всего населения того или иного государства (российская нация, национальный проект), а термины «этнос», «этнический» (ethnicity, ethnic) – в отношении групп, которые по-русски принято было называть «национальностями» или «нациями» (грузинский этнос, этническое меньшинство). Эта терминология пока не вполне устоялась; в частности, в ряде принятых в XX в. международных документов как на русском, так и на английском языке термины «национальный» и «этнический» взаимозаменяемы. Во избежание путаницы в настоящей работе мы будем следовать современной тенденции и говорить об «этнических меньшинствах» и «этнической политике», за исключением случаев, когда мы будем ссылаться на те или иные документы, где термины употреблены иначе.

и националистические тенденции, и даже ксенофобия, существующие в определенных кругах современного грузинского общества. Кроме того, на отношение грузинского государства и общества к проживающим в стране меньшинствам влияет характер отношений Грузии с государствами, являющимися «этническими родинами» для некоторых проживающих в Грузии меньшинств (армян, азербайджанцев, русских). Наконец, на меньшинствах Грузии максимально негативно сказываются и общие для страны проблемы, такие, как коррупция и несоблюдение прав человека, поскольку представители меньшинств зачастую оказываются наиболее незащищенными членами формирующегося гражданского общества Грузии.

Проводившаяся до сих пор этническая политика постсоветской Грузии не только не способствовала интеграции меньшинств, а наоборот, усилила негативный потенциал межэтнических отношений. Некоторые меньшинства все более и более дистанцируются от грузинского государства и не выказывают готовности к интеграции в общественную и культурную жизнь страны.

Однако, как показывает мировой опыт, подобные проблемы возникают во многих странах и отнюдь не являются неразрешимыми, но их разрешение (особенно в регионах компактного проживания меньшинств) потребует изменения и либерализации политики государственных структур всех уровней, а также кардинальной трансформации позиции грузинского общества. Меньшинства должны почувствовать, что они являются полноправными членами общества, и получить возможность взять на себя свою долю ответственности за судьбу единого грузинского государства. Это возможно только в том случае, если грузинское государство и общественность перестанут рассматривать этнические меньшинства как «чужаков» или «нежелательный элемент», когда будут созданы реальные перспективы для недискриминационного кадрового и социального роста представителей проживающих в стране меньшинств. В частности, важным стимулом для интеграции этнических меньшинств в политическое, культурное и социально-экономическое поле страны может стать введение реального самоуправления в регионах их компактного проживания, а также принятие мер для сохранения их этнической идентичности. При этих условиях представители этнических меньшинств почувствуют себя востребованными в качестве реальных участников процессов построения гражданского общества в Грузии.

Для этого недостаточно наличия соответствующей воли у государства, элиты и общественности Грузии. Как показывает пример многих государств Европы, еще в недалеком прошлом сталкивавшихся с

аналогичными проблемами, но за последнее время достигших в вопросах интеграции этнических меньшинств больших успехов, этот процесс потребует более активного вовлечения и помощи международного сообщества, имплементации фундаментальных международно-правовых норм и конвенций во внутригрузинское законодательство, и установления в Грузии верховенства закона и защиты прав человека вне зависимости от этнической, религиозной и расовой принадлежности.

Грузия традиционно являлась полиэтничной страной. В ней веками проживали различные народы, которые внесли свой значительный вклад в развитие грузинской культуры и становление грузинской государственности. К середине XIX в., после включения Грузии в состав Российской империи, на территориях, входящих в современную Грузию, проживало существенное количество представителей иных национальностей, составлявших в некоторых районах большинство населения. Однако с конца XIX - начала XX вв. процент этнических грузин в Грузии начал расти. Такая динамика сохранялась в годы существования первой независимой Грузинской Демократической Республики (1918-1921 гг.) и усилилась в советский период, на всем протяжении которого наблюдалось постепенное увеличение доли грузинского населения советской Грузии (на фоне в целом стабильной динамики ее этнического состава). В числе прочих факторов, общих для миграционной ситуации в бывшем СССР, этому способствовали такие процессы, как постоянный отток в основном армянского и азербайджанского населения из Грузии в соседние Армению и Азербайджан, депортация турок-месхетинцев и хамшенских армян (хамшенов) в 1944 г. в Среднюю Азию, активизация ассимиляционных процессов и т.п.

**Таблица 1. Динамика изменения этнического состава населения Грузинской ССР в 1926 – 1979 гг.<sup>2</sup>**

Национальность	1926		1939		1959		1979	
	тыс. чел.	%						
Грузины	1 788,2	66,8	2 173,5	61,4	2 600,5	64,3	3 433,0	68,8
Абхазы	56,8	2,1	56,6	1,6	62,9	1,5	85,3	1,7
Осетины	113,3	4,2	148,7	4,2	141,2	3,5	160,5	3,2
Армяне	307,0	11,5	414,2	11,7	442,9	11,0	448,0	9
Русские	96,1	3,6	30,8	8,7	407,9	10,1	371,6	7,4
Украинцы	14,4	0,5	46,0	1,3	52,2	1,3	45,0	0,9
Азербайджанцы	143,9	5,4	187621	5,3	153,6	3,8	255,7	5,1

2 *Джаошвили В.Ш.* Население Грузии: экономико-географическое исследование. Тбилиси, 1968. С.48.; Официальные данные Всесоюзных переписей населения в СССР в 1926 – 1979 гг.

Греки	54054	2,0	84960	2,4	72,9	1,8	95,1	1,9
Евреи	30159	1,1	42480	1,2	51,6	1,3	28,3	0,6
Остальные	73,1	2,8	77,9	2,2	58,1	1,4	76,0	2,0

После обретения независимости в 1991 г. этнодемографическая карта Грузии существенным образом изменилась. Избранный подавляющим большинством населения страны первый президент Грузии Звиад Гамсахурдия начал проводить радикальную политику в отношении проживающих в стране меньшинств. Этот период истории постсоветской Грузии не только характеризовался проявлением крайне националистических тенденций в действиях и заявлениях грузинского руководства и политических сил, но и совпал с началом глубокого политического и экономического кризиса, гражданской войны и вооруженных конфликтов в Абхазии и Южной Осетии. Именно в девяностые годы произошла депортации осетин из сел Боржомского района и некоторых населенных пунктов региона Шида Картли и азербайджанцев – из ряда сел региона Квемо Картли<sup>4</sup>. Начался отток русскоязычного населения, в основном из Тбилиси (а духоборов - из Ниноцминдовского района Самцхе-Джавахети<sup>5</sup>), греков – из Цалкского района Квемо Картли, армян – из Тбилиси и Самцхе-Джавахети. Почти во всех этих регионах центральные власти принимали меры по заселению освободившихся населенных пунктов переселенцами из Аджарии, внутренних и западных районов Грузии и отчасти беженцами из Абхазии, что привело лишь к дальнейшему ухудшению взаимоотношений между меньшинствами и грузинскими властями.

- 
- 3 Во время переписей 1926 и 1939 гг. к азербайджанцам (ранее именовавшимся «кавказскими татарами») были причислены персы и представители тюркских народностей: турки, туркмены, турки-месхетинцы и т.д.
- 4 Квемо Картли – одна из административно-территориальных единиц Грузии, находится на юго-востоке страны. Включает несколько районов, где значительную часть населения составляют представители этнических меньшинств, в основном азербайджанцы, армяне и греки.
- 5 Самцхе-Джавахети – одна из административно-территориальных единиц Грузии на юге страны (включает 6 районов), граничит с Турцией и Арменией. Большинство населения в этом регионе составляют армяне, а в двух восточных районах – Ахалкалакском и Ниноцминдовском – они составляют абсолютное большинство (примерно 94-95%). В грузинской транскрипции эти два географически объединенные района называются Джавахетия (Джавахети), а сами армяне называют его Джавахком. Учитывая, что топографические названия зачастую могут указывать на политическую предвзятость, для объективности в нашей работе мы старались по возможности попеременно использовать в тексте оба названия, имеющие единый корень. Название административно-территориального региона Самцхе-Джавахети в тексте приводится только в его официальной грузинской транскрипции.

С приходом к власти в Грузии Эдуарда Шеварднадзе отток представителей нетитульных национальностей продолжался, однако противостояние между центральной властью и меньшинствами несколько ослабло. В этот период грузинские власти постепенно смогли достичь определенного контроля над регионами страны с компактным проживанием этнических меньшинств.

В период после «Революции роз» 2003 г. в Грузии начала складываться кардинально новая ситуация в вопросах защиты прав человека и этнических меньшинств. С одной стороны, государственные органы, особенно в социально-экономической сфере, стали действовать намного более эффективно. С другой стороны, вновь появились нотки агрессивно-националистической и крайне популистской риторики в заявлениях многих представителей власти. Хотя рост националистических заявлений был в основном связан с декларированными политическими приоритетами новой власти (скорейшее возвращение в состав Грузии Южной Осетии и Абхазии), и следовательно, был направлен в первую очередь против осетин, абхазов и русских, многие представители других этнических меньшинств, исходя из печального опыта первой половины 1990-х гг., проецировали эту риторику на себя – тем более, что все это сопровождалось резким ужесточением деятельности силовых структур и повышением уровня и частоты негативных инцидентов в местах компактного проживания этнических меньшинств.

При всем том надо отметить, что активизация европейского и евроатлантического направлений во внешней политике Грузии после «Революции роз» 2003 г. привела к корректировкам некоторых подходов грузинской политической элиты к правам человека, плюрализму, равенству граждан вне зависимости от их религиозной и этнической принадлежности, и вопросам защиты этнических меньшинств. Изменение подходов политической элиты страны в вопросах защиты прав меньшинств проявилось в первых, пусть и половинчатых шагах по имплементации некоторых международных и европейских нормативно-правовых стандартов и механизмов во внутреннее законодательство Грузии.

Впрочем, изменения пока проявились лишь на законодательном и декларативном уровне, и к практическим результатам не привели. Более того, стремясь быстрее получить видимые результаты по интеграции меньшинств в общественно-политическую жизнь страны, власти Грузии форсировали свою политику в данной сфере, особенно в языковых и образовательных вопросах, что привело лишь к обратным результатам – за последние годы этнические меньшинства стали все более дистанцироваться от грузинского общества и государства. В этих условиях продолжает накапливаться напряженность, особенно в регионах с компактным

проживанием этнических меньшинств, что в обозримом будущем может привести к негативным политическим последствиям как для самой Грузии, так и для безопасности всего региона Южного Кавказа.

**Таблица 2. Данные официальных переписей населения Грузии в 1989 – 2002 гг.**

Национальность	1989		2002		Изменения в 1989-2002 гг.
	тыс. чел	%	тыс. чел	%	
Грузины	3 784,4	70,1	3 661,2	83,8	-126,2
Абхазы	95,9	1,8	3,5	0,1	-92,3
Осетины	164,1	3	38,0	0,9	-126,0
Армяне	437,2	8,1	248,9	5,7	-188,2
Русские	341,2	6,3	67,7	1,5	-273,5
Украинцы	52,4	1,0	7,0	0,2	-45,4
Азербайджанцы	307,6	5,7	284,8	6,5	-22,8
Греки	100,3	1,9	15,2	0,3	-85,1
Евреи	24,8	0,5	3,8	0,1	-20,9
Курды	33,3	0,6	2,5	-	-30,8
Общая численность	5 400,8	100	4 371,5	100	-1 029

Как видно из этих цифр, согласно данным последней переписи 2002 г. численность населения Грузии (за исключением территорий Абхазии и Южной Осетии, которые не контролируются грузинским правительством) составила 4 371,5 тыс. человек. Снижение численности населения страны по сравнению с советским периодом на 1 029,3 тыс. человек в основном было вызвано эмиграцией. За данный период численность грузин уменьшилась всего на 126,2 тыс. человек. Большинство покинувших страну в постсоветский период - представители этнических меньшинств: русские, украинцы, армяне и греки. Общая численность этнических меньшинств в Грузии за эти годы снизилась с 1 613 тыс. человек до 710 тыс. человек, т.е. на 56% общей численности, тогда как количество этнических грузин уменьшилось всего на 3%.

В результате этническая и демографическая ситуация в современной Грузии значительно преобразилась. По данным переписи 2002 г. грузины составляют уже 83% от численности населения страны, тогда как в 1989 г. их удельный вес составлял 70,1%. Соответственно, численность представителей этнических меньшинств в Грузии за эти годы снизилась с 29,9% до 16,2%. Среди представителей крупных этнических меньшинств Грузии исключение представляют только азербайджанцы, численность которых в постсоветский период снизилось всего на 7% (на 22,8 тыс. человек), но при этом повысился

их удельный вес по сравнению с остальным населением Грузии - с 5,7% до 6,5%.

На сегодняшний день наиболее крупными этническими меньшинствами Грузии являются армяне, азербайджанцы, осетины, русские, греки, курды и езиды, кистинцы (чеченцы-вайнахи), евреи.

### *Армяне*

С учетом армянского населения Абхазии и Южной Осетии, армяне продолжают оставаться крупнейшим этническим меньшинством в Грузии, хотя на территории, де-факто контролируемой центральными грузинскими властями, армян по официальным данным немного меньше, чем азербайджанцев. Согласно переписи 2002 г. на данной территории Грузии проживало 248,9 тыс. армян, что составляло около 5,7% населения страны. Впрочем, надо учитывать, что только в Абхазии до боевых действий начала 1990-х гг. проживало более 100 тыс. армян.

На территории Грузии армяне в основном компактно проживают в двух административно-территориальных регионах страны: Самцхе-Джавахети и Квемо Картли. В двух районах Самцхе-Джавахети – Ахалкалакском и Ниноцминдовском – армяне составляют абсолютное большинство, примерно 94-95% населения. В Ахалцихском районе Самцхе-Джавахети армяне составляют почти половину от всей численности населения. Довольно значительное количество армян компактно проживает также в Цалкском и Болнисском районах региона Квемо Картли. Имеющая богатые исторические традиции армянская община сохраняется в столице Грузии Тбилиси (по различным данным, ее численность на данный момент составляет не менее 100 тыс. человек.). Некоторое количество армян проживает также в Аджарии, в основном в г. Батуми.

Большинство армян Грузии являются приверженцами Армянской Апостольской Церкви, небольшая часть армян исповедует католицизм.

### *Азербайджанцы*

Азербайджанцы являются вторым по численности этническим меньшинством Грузии. Они в основном проживают в восточных и юго-восточных районах Грузии. Наибольшая их часть компактно проживает в регионе Квемо Картли: в Марнеульском, Болнисском, Дманисском и Гардабанском районах, в которых они составляют либо большинство, либо существенную часть населения. Кроме того, значительное количество азербайджанцев живет в Цалкском районе, есть также небольшие компактные поселения в регионах Кахетия и Шида Картли.

Небольшое количество азербайджанцев проживает также в городах

Тбилиси, Рустави и Батуми. Более половины азербайджанцев являются суннитамы, остальная часть – шииты.

### *Осетины*

Осетины в основном живут на территории Южной Осетии, значительная часть которой в настоящее время не контролируется грузинскими властями. До осетино-грузинского вооруженного конфликта, в начале 1990-х гг. значительное количество осетин проживало в Боржомском районе нынешнего региона Самцхе-Джавахети. Осетинские поселки были и в Кахетии (в частности, в районе Панкисского ущелья), довольно большое количество осетин жило также в г.Тбилиси.

После событий первой половины 1990-х гг. большая часть осетин, проживавших во внутренних районах Грузии, покинула страну. В настоящее время количество осетин в Грузии значительно сократилось, в основном они проживают в столице, а также в некоторых прилегающих к Южной Осетии населенных пунктах. Большинство проживающих в Грузии осетин являются приверженцами православной церкви.

### *Русские*

В советское время в Грузии существовала довольно значительная русская община, которая сформировалась с начала XIX в., после присоединения страны к Российской империи. К моменту распада СССР довольно много русскоязычных жителей было также в Абхазии. Однако в девяностые годы значительная часть русских по различным причинам покинула Грузию.

В настоящее время большинство русских проживает в городах Тбилиси, Рустави, а также Батуми. В Джавахетии сохраняется небольшая община переселенных сюда из России в 1840-х гг. этнических русских, относящихся к религиозному течению духоборов. Остальные этнические русские Грузии в основном являются приверженцами православной церкви.

### *Греки*

В основном проживают в Тетрицарском и Цалкинском районах Квемо Картли. В советское время крупная греческая община существовала в Абхазии, но в период военных действий большинство греков было эвакуировано оттуда греческим правительством в Грецию. Большая часть проживающих в Цалкском и Тетрицарском районах греков начиная с 1990-х гг. также эмигрировали в Грецию. Численность греческого населения в Квемо Картли сейчас относительно небольшая, некоторое количество греков

живет также в Аджарии и в Тбилиси. Греки в подавляющем большинстве своем являются последователями православной церкви.

#### *Кистинцы*

Кистинцы компактно проживают в основном в Панкисском ущелье Ахметского района Кахетии. Они составляют большинство населения этого ущелья и в основном являются приверженцами суннитского направления в исламе.

## **ГЛАВА 1.**

### **СООТВЕТСТВИЕ ГРУЗИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫМ НОРМАМ И МЕХАНИЗМАМ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ**

Современные конфликты международного характера нередко становятся таковыми именно потому, что в свое время этническим группам, составляющим меньшинство в тех или иных государствах, не был предоставлен или не был обеспечен внутренними правовыми средствами комплекс прав и свобод, отвечающий их статусу этнического меньшинства. Мировое сообщество постепенно осознает, что внутригосударственный конфликт, возникший вследствие нарушения индивидуальных и коллективных прав и свобод представителей этнических меньшинств, может перерасти в качественно иной (с позиций международного права и международных отношений) конфликт уже международного или межгосударственного характера, когда выдвигаются требования о праве наций на самоопределение вне рамок границ государства-нарушителя.

Грузия является членом различных международных и межправительственных организаций, в рамках которых она взяла на себя международно-правовые обязательства по защите прав человека и этнических меньшинств. В то же время, как будет показано ниже, объем принятых Грузией обязательств в этой сфере и уровень их реализации недостаточен для демократического государства, что особенно проявляется в языковых вопросах и в отношении прав меньшинств на самоуправление. Между тем принципиальная позиция и целенаправленный диалог международных организаций, отдельных государств и общественности с центральными властями Грузии по вопросам ее международно-правовых обязательств способны привести к созданию нормальных политико-правовых предпосылок для реальной защиты прав человека и меньшинств, интеграции их в общественно-политическую жизнь Грузии.

Тяжелое социально-экономическое и политическое положение этнических и религиозных меньшинств Грузии обусловлено в том числе политикой центральных властей и настороженностью грузинской общественности по отношению к представителям нетитульных этносов и неправославных религиозных конфессий. Поэтому решение отдельных вопросов не способно улучшить общую ситуацию, имеющую значительный конфликтный потенциал. Необходим комплексный подход к проблеме, с упором именно на соблюдение международно-правовых обязательств, в

духе которых и должна проводиться политика в отношении меньшинств в целом и этнических меньшинств в частности.

Чтобы очертить правовое поле, в котором демократической Грузии предстоит урегулировать вопросы меньшинств, необходимо уточнить, какие именно международно-правовые обязательства в этой сфере были приняты на себя Грузией, а какие ей еще предстоит принять. Необходимо иметь в виду, что основные источники формирования международно-правовых норм и механизмов в сфере защиты прав человека и меньшинств – документы, принимаемые в рамках ООН, ОБСЕ и Совета Европы – существенно различаются как по сферам действия, так и по степени правовой (и/или политической) императивности для государств-участников.

### 1.1. Международно-правовые нормы в рамках ООН

Грузия является членом ООН с 31 июля 1992 г. Специфика ООН состоит в том, что это единственная международная межправительственная организация, охватывающая все государства как субъекты международного права, но, в то же время, международные акты, принимаемые в ее рамках, не всегда обладают международно-правовой обязательностью для государств-участников. Генеральная Ассамблея ООН (ГА ООН) полномочна давать рекомендации в целях содействия осуществлению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Рекомендации в основной своей массе находят выражение через принимаемые ГА резолюции путем подачи за них голоса со стороны государств, т.е. путем голосования, а не подписания. С юридической точки зрения такая процедура не обязывает голосовавшее за резолюцию государство к реализации указанных в ней норм.

Данный вид нормообразования и, соответственно, нормы, изложенные в декларациях ГА ООН, получили в теории международного права наименование «мягкое право». Они не обязывают, но в силу авторитета принимающего их органа – Генеральной Ассамблеи ООН – направляют поведение государств в правовое русло, призывают их к соблюдению и реализации обозначенных в них норм.

Вместе с тем, наряду с декларациями, ГА ООН в том же порядке принимает и конвенции, причем при их принятии всегда дается пояснение о возможности подписания и ратификации данной конвенции и присоединения к ней. Таковы, например, **Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.** и **Конвенция о правах ребенка 1989 г.** Первая дает универсальную формулировку запрещения дискриминации по различным основаниям и, прежде всего, по расовому, религиозному и этническому признакам. Вторая не менее важна для защиты прав меньшинств, так как в формирующейся личности ребенка

должны быть заложены чувства этнической самообытности и уверенность в защищенности своего этнического статуса, равно как заложены основы этнической культуры и обеспечены возможности получения образования на своем этническом языке.

В системе ООН задействованы механизмы и институты по защите всего комплекса правового обеспечения статуса личности, через которые до мирового сообщества доводится один из важнейших постулатов современных международных отношений: несоблюдение и тем более прямое нарушение прав этнических меньшинств и их дискриминация представляют угрозу для всей системы международно-правового обеспечения мира и безопасности. Подход к защите прав этнических меньшинств в ООН носит общий, можно сказать, базовый характер. В большинстве деклараций и конвенций по данному вопросу приводится общая норма о недопущении дискриминации, без конкретного обозначения прав этнических меньшинств и гарантий по их соблюдению со стороны государств. Исключением является **Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.** где дается определенный перечень прав и предусмотрен механизм контроля за их соблюдением со стороны Комитета по ликвидации всех форм расовой дискриминации. В докладах этого Комитета неоднократно отмечалось несоответствие внутреннего законодательства Грузии и несоблюдении этой страной основных положений Конвенции 1965 г.<sup>1</sup>

Еще один действенный механизм ООН в данной сфере обеспечивается Комиссией по правам человека, действующей как вспомогательный орган Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) ООН и уполномоченной представлять на рассмотрение ЭКОСОС предложения, рекомендации и доклады. У Комиссии по правам человека есть вспомогательный орган, созданный резолюцией ЭКОСОС – Подкомиссия по содействию и защите прав человека. В рамках Подкомиссии действует рабочая группа по вопросу о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Международно-правовым актом, выступающим юридической основой деятельности рабочей группы, является **Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г.**

В целом Грузия подписала и присоединилась практически ко всем документам ООН (См. **Приложение**), касающимся сферы защиты прав человека, этнических и религиозных меньшинств, борьбы с различными формами дискриминации.

---

1 См. подробнее: Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Fifty-eighth session (6-23 March 2001). Fifty-ninth session (30 July-17 August 2001). General Assembly Official Records, Fifty-sixth Session Supplement No. 18 (A/56/18). New York, 2001. P.26-27.

## 1.2. Международно-правовые нормы в рамках ОБСЕ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)<sup>2</sup> также имеет ряд механизмов, которые прямо относятся к сфере защиты прав этнических меньшинств. Вместе с тем, надо отметить, что в вопросах защиты прав человека и этнических меньшинств эффективность ОБСЕ больше проявляется в политической, чем в правовой сферах. Это связано с определенной спецификой международной правосубъектности ОБСЕ: у нее нет устава, она практически не имеет четких документально зафиксированных процедур, единого регламента деятельности, опирается на прецеденты и практику. Считается, что решения ОБСЕ носят скорее политический, чем юридический характер. Например, в **Документе Стокгольмской конференции 1986 г.** было сказано, что принятые в нем нормы (меры) являются «политически обязательными». В принятом на Будапештской конференции в 1994 г. **Кодексе поведения**, касающемся военно-политических аспектов безопасности, отмечается, что закрепленные в Кодексе положения «носят политически обязательный характер».

Однако вместе с тем, фундаментальный для ОБСЕ в вопросах прав и свобод человека **Документ Копенгагенского Совещания Конференции по Человеческому Измерению СБСЕ 1990 г.** имеет как важнейшее политическое, так и правовое значение вследствие принятия его консенсусом государств-участников ОБСЕ. В само понятие «человеческое измерение» входят «права человека, основные свободы, демократия и принцип верховенства закона» (пункт 1 **Документ Московского Совещания Конференции по Человеческому Измерению СБСЕ 1991 г.**), что естественно повышает степень значимости политических обязательств государств-участников. Тем самым, согласно ОБСЕ, «нарушение политических обязательств так же неприемлемо, как любое другое нарушение международного права». Нельзя также забывать, что именно **Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях Хельсинкского Заключительного Акта СБСЕ 1975 г.** – основополагающий документ данной Организации – стала основой для выработки важнейших принципов действующего международного права.

Способность ОБСЕ к нормотворчеству реализуется на самом базисном уровне. В нем закладываются основы взаимоотношений между государствами в регионе ОБСЕ:

- В процессе отработки норм в ОБСЕ действует принцип консенсуса, который определяется «как отсутствие какого бы то ни было возражения, высказанного каким-либо представителем и

2 До 1994 г. организация официально называлась «Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе» (СБСЕ).

выдвигаемого им как представляющее препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу». Другими словами, действует принцип «ничто не согласовано, пока все не согласовано»;

- Действующими считаются все неотмененные обязательства (нормы). До сих пор никаких серьезных обязательств в ОБСЕ не отменяли. Сам процесс такой отмены потребует консенсусных решений на том же уровне, на каком упомянутые обязательства принимались, в основном это главы государств или правительств, а также министры иностранных дел;
- Организация имеет реальную способность к действиям в нескольких «измерениях»: политический диалог, оперативная работа (миссии, центры, постоянные представительства, группы по наблюдению за выборами) и т.п.;
- Все перечисленное предполагает добросовестное выполнение государством-участником ОБСЕ взятых на себя обязательств, пусть даже политического характера, учитывая тот высокий уровень, на котором они принимаются.

Важно иметь в виду, что ОБСЕ занимается прежде всего вопросами безопасности во всех измерениях и проявлениях данного понятия. Участники Стамбульского саммита 1999 г. зафиксировали следующие обязательства: строить «отношения в соответствии с концепцией общей и всеобъемлющей безопасности, руководствуясь принципами равноправного партнерства, солидарности и транспарентности. Безопасность каждого государства-участника неразрывно связана с безопасностью других. Мы будем рассматривать человеческое, экономическое и военно-политическое измерение безопасности как единое целое» (пункт 9 **Хартии Европейской безопасности 1999 г.**). Человеческое измерение безопасности, идущее первым в тексте Хартии, таковым является и по своей роли в поддержании мира и безопасности в регионе ОБСЕ. Составляющей частью комплекса прав, свобод и гарантий человеческого измерения безопасности является институт защиты этнических меньшинств государств-участников ОБСЕ. Как было показано на примере ООН, необходимо серьезное осознание и со стороны ОБСЕ факта того, что безопасность в ее регионе напрямую зависит от уровня и объема прав, свобод и гарантий защиты этнических меньшинств в странах-участниках с неблагоприятной обстановкой в области соблюдения прав человека, каковой является, к примеру, Грузия.

В деле обеспечения человеческого измерения безопасности в «Большой Европе» в системе ОБСЕ действуют конкретные институты и должностные лица, ответственные, в частности, и за проблематику

защиты прав меньшинств. Для оказания помощи Совету министров создан дислоцированный в Вене Центр по предотвращению конфликтов, в рамках которого государства-члены проводят соответствующие консультации. Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ, находится в Варшаве) содействует расширению сотрудничества в области «человеческого измерения» и формированию гражданского общества в новых демократических странах. Непосредственно вопросами этнических меньшинств занимается Верховный комиссар по делам национальных меньшинств ОБСЕ.

Определенные ограничения в реализации решений органов ОБСЕ проявляются, с одной стороны, в виде юридической необязательности многих принимаемых решений, а значит, в невозможности обеспечения принудительного исполнения взятых обязательств, а с другой стороны, в виде политической предвзятости. «Гибкость» ОБСЕ и «мягкость» процедурных рамок данной Организации не всегда позволяют ей быстро и эффективно реагировать на кризисные ситуации, что выгодно тем странам региона, которые не отличаются национальной толерантностью и, соответственно, не обеспечивают должной защиты прав этнических меньшинств на своих территориях.

Основополагающим документом ОБСЕ в сфере защиты прав этнических меньшинств является **Хельсинкский заключительный акт 1975 г.**, в Принципе VII (*Уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений*) которого говорится: «Государства-участники будут уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии... Государства-участники, на чьей территории имеются национальные меньшинства, будут уважать право лиц, принадлежащих к таким меньшинствам, на равенство перед законом, будут предоставлять им полную возможность фактического пользования правами человека и основными свободами и будут таким образом защищать их законные интересы в этой области». Важнейшее значение в указанной сфере имеет также **Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г.**, часть IV которого содержит четкие положения (статьи 30-40) о недопустимости дискриминации в отношении этнических, религиозных, языковых и культурных меньшинств.

Вместе с тем, взаимосвязанность и взаимодополняемость усилий как страны, так и этнических меньшинств в ней, в деле укрепления и развития комплекса прав, свобод и гарантий защиты меньшинств, отмечается также в других документах ОБСЕ. В частности, в **Лундских рекомендациях об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-**

**политической жизни 1999 г.** указывается: «В развитие положений пункта 35 Копенгагенского документа в параграфе 1 раздела III Доклада Совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств (Женева, 1991 г.) указывается, что «когда вопросы, касающиеся положения национальных меньшинств обсуждаются в их странах, им следует предоставлять возможность эффективно участвовать в этом процессе». Эти положения Лундских рекомендаций дают реальную возможность и гарантии для представителей этнических меньшинств начать широкое обсуждение своих проблем на всех уровнях (в том числе в виде обращений в структуры ОБСЕ) и представлять предложения руководству страны.

Офисом Верховного комиссара по делам национальных меньшинств сформулированы документы рекомендательного характера в защиту прав этнических меньшинств: **Ословские рекомендации по языковым правам национальных меньшинств 1998 г.**, **Гаагские рекомендации по правам национальных меньшинств в области образования 1996 г.**, **Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании 2003 г.**, и упомянутые выше **Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни 1999 г.** На основе **Лундских рекомендаций** БДИПЧ ОБСЕ также сформулировало в 2001 г. свои **Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе.** В феврале 2006 г. Офисом Верховного комиссара по делам национальных меньшинств ОБСЕ были также подготовлены **Рекомендации по работе полиции в многонациональном обществе.**

В силу своего членства в ОБСЕ Грузия обязана принимать во внимание рекомендации и иные документы в сфере защиты прав меньшинств, принятые в рамках ОБСЕ, обеспечивать их претворение в политическую практику страны и синхронизации с ними своего законодательства. Усилиями различных государственных и негосударственных структур, политических партий и общественно-политических объединений (НПО, академические институты, экспертные организации и т.д.) необходимо довести до властей Грузии важность соответствия грузинского законодательства и политической практике в сфере защиты прав человека и этнических меньшинств указанным рекомендациям и положениям ОБСЕ, с учетом местных требований и специфики.

### **1.3. Международно-правовые нормы в рамках Совета Европы**

Целью Совета Европы является сближение государств-участников путем содействия расширению демократии и защиты прав человека. Вероятно, наиболее активным органом Совета Европы

является Парламентская Ассамблея (ПАСЕ). Она – главный инициатор осуществляемой СЕ деятельности и проводит свои пленарные заседания, принимая большинством голосов рекомендации Комитету Министров СЕ и национальным правительствам. ПАСЕ организует парламентские слушания, конференции, формирует различные комитеты и подкомитеты, исследовательские группы и т.д. Созданный в качестве органа СЕ Конгресс местных и региональных властей призван содействовать развитию местной демократии.

Важность данной Организации проявляется на четко очерченном юридическом поле. По всем основным направлениям своей деятельности и особенно в сфере защиты прав и свобод человека, Совет Европы формирует довольно жесткие юридические рамки для государств-участников.

Именно Совет Европы является той международной организацией, в рамках которой можно сослаться на юридически обязательные правовые документы в сфере защиты прав этнических меньшинств. Однако данные акты не являются обязательными для стран-членов СЕ только в силу состояния их членства в нем. Для распространения юридической обязательности конвенций на государства, выразившие свое согласие с ней путем подписания, необходимо пройти все предусмотренные внутригосударственным законодательством этапы. Это, как правило, процесс ратификации и вступления конвенций в силу.

В сфере защиты прав этнических меньшинств важнейшими нормативно-правовыми актами и механизмами Совета Европы являются:

- **Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.** Ее потенциал возрос после вступления в силу 1 апреля 2005 г. **Протокола**, расширяющего сферу ее недискриминационных гарантий.
- **Рамочная Конвенция Совета Европы по защите прав национальных меньшинств 1995 г. (РКНМ).**
- **Европейская Хартия региональных языков и языков меньшинств 1992 г.**
- **Европейская Социальная Хартия 1961 г. (Пересмотрена в 1996 г.)**
- **Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985 г.**
- **Европейская Рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г.**, а также **Дополнительный Протокол 1995 г.** к ней и **Протокол №2 «О приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей относительно межтерриториального сотрудничества» 1998 г.**

В дополнение к механизмам, специально принятым в рамках Совета Европы в сфере прав меньшинств, их защита является важной составляющей работы таких органов, как Парламентская Ассамблея Совета Европы, Европейская Комиссия против расизма и нетерпимости, Конгресс местных и региональных властей в Европе, Венецианская Комиссия и Европейский Комитет Социальных Прав при Европейской Социальной Хартии.

Если для вступления в ООН и СБСЕ/ОБСЕ бывшим республикам СССР не требовалось принятия на себя четких юридических обязательств<sup>3</sup>, то этого абсолютно нельзя утверждать в связи со вступлением в Совет Европы. Принимаемые в Совет Европы государства должны были взять на себя обязательства по **Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.** и принять всю совокупность ее контрольных механизмов. Главным условием присоединения новых членов к СЕ является наличие демократического правового устройства и проведение свободных, равных и всеобщих выборов.

Грузия подписала **Рамочную Конвенцию Совета Европы по защите прав национальных меньшинств 1995 г.** в процессе вступления в СЕ<sup>4</sup>. Однако ратификация Конвенции постоянно откладывалась, и она была ратифицирована Парламентом Грузии только в конце 2005 г. По мнению многих экспертов, это объяснялось значительной политизированностью проблемы меньшинств в Грузии и ее общественным неприятием. **Рамочная Конвенция 1995 г.** имеет жестко обязывающий характер по отношению к подписавшим ее государствам. Из 16 статей II Раздела Конвенции, где перечисляются права этнических меньшинств, 12 статей составлены исключительно с обязывающих государства позиций. Положения Конвенции юридически четко выражены и не оставляют места для двусмысленного толкования. В Конвенции предусмотрен механизм контроля за реализацией взятых государствами обязательств (статьи 24-26). В соответствии с ними, в процессе контроля за реализацией норм **Рамочной Конвенции 1995 г.** участвуют: Комитет министров, Генеральный секретарь СЕ и Консультативный комитет, действующий как орган, оказывающий

3 Например, Грузия стала членом ООН и СБСЕ в 1992 г. Однако только после вступления в СБСЕ в марте 1992 г. она подписала Заключительный акт СБСЕ 1975 г. в июле 1992 г., а Парижскую хартию для новой Европы 1990 г. – лишь в январе 1994 г. Другими словами, постсоветские республики стали членами ООН и СБСЕ/ОБСЕ, следуя инерции международной правосубъектности СССР.

4 Днем вступления в Совет Европы считается день вступления в силу для страны Устава Совета Европы 1949 г.: для Грузии – это 27 апреля 1999 г., и день подписания (но не вступления в силу) Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. – тот же день, 27 апреля 1999 г.

помощь Комитету министров Организации. Статья 25 Конвенции прямо предусматривает, что «в течение одного года после вступления в силу настоящей Рамочной Конвенции в отношении того или иного Участника последний передает Генеральному секретарю Совета Европы полную информацию о законодательных и иных мерах, изложенных в настоящей Рамочной Конвенции».

Механизм мониторинга РКНМ, действующий с 1998 г., сочетает заключения независимых экспертов Комитетом Советников с политическим весом Комитета Министров Совета Европы. Комитет Советников изучает доклады по странам-участницам и другую информацию, а также осуществляет визиты в эти государства с целью стимуляции активного диалога между властями и гражданским обществом. Результатом работы мониторингового механизма РКНМ являются Мнения Комитета Советников и Резолюции Комитета Министров, имплементация которых осуществляется через конструктивные рекомендации и наставления для деятельности государств-участниц. С 1 апреля 2006 г. Конвенция вступила в силу на территории Грузии. Исходя из своих обязательств по ратификации РКНМ, правительство Грузии уже готовит свой первый государственный доклад для Совета Европы, касающийся выполнения страной положений Конвенции и существующего состояния дел с защитой этнических меньшинств. Доклад должен быть представлен Грузией к 1 апреля 2007 г.<sup>5</sup>

Вместе с тем приходится отметить, что Парламент Грузии в своей **Резолюции о ратификации Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств** от 13 октября 2005 г. попытался максимально уклониться от полноценной имплементации положений РКНМ (См. Приложение). В частности, согласно принятой грузинскими парламентариями Резолюции, действие **Рамочной Конвенции** может распространяться только на тех представителей этнических меньшинств, которые «проживают в компактных поселениях на грузинской территории». Тем самым вроде бы получается, что почти половина представителей этнических меньшинств Грузии (живущих дисперсно, т.е. не компактно) не подпадает под действия этого документа<sup>6</sup>. Данное положение Резолюции

5 Правительство Грузии готовит первый доклад по рамочной Европейской конвенции по защите нацменьшинств // ИА «Новости – Грузия», [www.newsgeorgia.ru](http://www.newsgeorgia.ru), 16.06.2006.

6 Кстати, это уже не первая попытка определенных грузинских экспертов и политических сил дать свое субъективное определение термину «этнические меньшинства» с целью избежать необходимости выполнения международных нормативно-правовых и политических обязательств Грузии в отношении проживающих в стране меньшинств. См. подробнее: *Минасян С.* Комментарий на статью «Распределение государственной власти между центральными и местными уровнями» // Процесс конституционно-политической реформы в Грузии, в Армении и в Азербайджане: политическая элита и голос народа. International

Парламента Грузии противоречит основополагающим международно-правовым нормам, поскольку в международном и европейском праве под реализацией прав меньшинств в первую очередь подразумеваются именно индивидуальные права представителей этнических меньшинств. Весь нормативно-правовой комплекс системы защиты лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам – это в первую очередь механизмы гарантии и реализации определенных индивидуальных прав и привилегий каждого конкретного лица, причисляющего себя к данной группе, вне зависимости от того, проживает ли данный человек один или же вместе с членами своей группы компактно в каком-либо регионе. Это положение четко закреплено в Статье 3.2 РКНМ, а также в Статье 3 **Декларации ООН по правам лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г.** Как подчеркивается в **Документе Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г.** другой авторитетной международной организации - ОБСЕ: «Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут осуществлять свои права и пользоваться ими на индивидуальной основе, а также совместно с другими членами своей группы. Для лица, принадлежащего к национальному меньшинству, не может возникать никаких неблагоприятных последствий по причине осуществления или неосуществления любого из таких прав» (пункт 32.6).

Напомним также, что еще в 1990-х гг., во время подготовки и принятия проекта **Рамочной конвенции Совета Европы**, упор был сделан в первую очередь именно на защите индивидуальных прав этнических меньшинств, так как более детальному и полноценному фиксации коллективных прав этнических меньшинств в этом документе воспротивились сами государства-участники, ибо это подразумевало бы принятие ими на себя большего объема обязательств, в том числе политических, к чему они тогда были не готовы. Таким образом, с ратификационным документом РКНМ Парламента Грузии от 13 октября 2005 г. (даже вне зависимости от международно-правовой корректности его положений) создается ситуация, когда парламентарии, пытаясь видимо снизить объем своих правовых обязательств перед этническими меньшинствами путем диверсификации их статуса («распространяя» этот правовой статус только на компактно живущих представителей меньшинств), в действительности лишь качественно повышают свои обязательства, т.к. признавая защиту в первую очередь коллективных прав этнических меньшинств, они берут на себя больший объем не только юридических, но и политических обязательств перед этническими меньшинствами.

Далее, в том же документе Парламент Грузии попытался также ограничить действие статьи 10 РКНМ (касающейся возможности использования языков меньшинств в местах их компактного проживания во внутреннем судопроизводстве, делопроизводстве и в отношениях с местными административными властями), путем внесения соответствующей формулировки суказанием, что государство лишь «принимает обязательства, гарантирующие лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, помощь переводчика во взаимоотношениях с административными органами и в судопроизводстве».

Грузинские парламентарии попытались также нивелировать действие статьи 16 **Рамочной Конвенции**, обязывающей государство воздерживаться от действий по «изменению структурного состава населения в каком либо регионе проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам». Вводилось уточнение, что на территории Грузии действие данной статьи не распространяется на «процессы расселения, которые могут иметь место после переселения жертв экологических или технических катастроф на территории страны, и на лиц, живущих в опасных для их жизни или здоровья местах. Дополнительно, вышеуказанная статья не относится к временным или постоянным поселениям беженцев и вынужденно переселенных лиц». Напомним, что попытки изменения демографической картины в местах компактного проживания этнических меньшинств (в частности, в Цалкском районе Квемо Картли и в Джавахетии) осуществляются грузинским правительством именно с мотивацией необходимости расселения жертв «экологических катастроф и стихийных бедствий» из Аджарии и Сванетии, а также обустройства беженцев из Абхазии.

Существующие в грузинском обществе и политической элите опасения в отношении меньшинств четко проявлялись в тех положениях Резолюции Парламента Грузии о ратификации РКНМ, где говорилось, что Грузия «считает несоответствующим подписание дополнительных международных документов по вышеуказанному вопросу». Речь в данном случае относилась к статье 18 **Рамочной Конвенции**, где отмечалось, что государства «прилагают усилия к заключению в случае необходимости двусторонних и многосторонних соглашений с другими государствами, в частности с соседними государствами, для обеспечения защиты лиц, принадлежащих к соответствующим национальным меньшинствам».

Однако, несмотря на все эти положения Резолюции, как указывают многие высшие должностные лица Грузии (например, омбудсмен С.Субари), а также докладчики ПАСЕ, подготовившие в январе 2006 г. доклад о выполнении Грузией своих обязательств перед Советом Европы<sup>7</sup>,

7 Implementation of Resolution 1415 (2005) on the Honouring of Obligations and Commitments

грузинские парламентарии в ноябре 2005 г. заверили их, что данная оговорка предназначалась «лишь для внутреннего использования», не является официальным документом и не будет приложена к отчету Грузии по **Рамочной конвенции**. Как бы то ни было, ратификация Грузией **Рамочной Конвенции Совета Европы по защите прав национальных меньшинств 1995 г.** явилась первым серьезным шагом грузинских властей по имплементации европейских нормативно-правовых стандартов в сфере защиты прав меньшинств во внутреннее законодательство страны.

Другим важнейшим механизмом Совета Европы, относящимся к сфере защиты прав этнических меньшинств, является **Европейская Хартия региональных языков и языков меньшинств 1992 г.** Грузия подписала данную Хартию, однако ее ратификация уже долгое время откладывается. Предполагалось, что она будет ратифицирована в 2005 г., однако этого опять не произошло из-за значительного противодействия части политических сил и общественности Грузии<sup>8</sup>. При этом, по мнению некоторых грузинских парламентариев: «...дебаты по ратификации Хартии не были основаны на глубоком знании ситуации и многие, кто выступали против Хартии, в реальности не были знакомы с документом. Противодействие было в основном связано... с уверенностью, что государство должно иметь только один язык и что мультилингвизм является препятствием для интеграции»<sup>9</sup>. Тем не менее, вопрос ратификации Грузией данного документа продолжает оставаться в центре внимания европейских структур и, несмотря на все сложности, следует надеяться, что Хартия будет ратифицирована Парламентом Грузии и станет нормативно-правовой базой более объективного подхода к языковым правам этнических меньшинств, проживающих в стране.

В июле 2005 г. Грузия ратифицировала **Европейскую Социальную Хартию (Дополненную)** и **Приложение** к ней. Это позволит эффективнее применять некоторые ее положения применительно к ситуации с защитой фундаментальных социально-экономических прав этнических меньшинств в Грузии.

---

by Georgia. Report, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee). Co-rapporteurs: Mr. Matyas Eorsi, Hungary, Alliance of Liberals and Democrats for Europe and Mr. Evgeni Kirilov, Bulgaria, Socialist Group. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc.107795, 05.01.2006. (available on [www.coe.int](http://www.coe.int)).

8 Мекравишвили С. Опасны ли требования Совета Европы? // Свободная Грузия, 07.10.2005.

9 Цит. по: Korth B., Stepanyan A., Muskhelishvili M. Language Policy in Georgia. Policy Paper. Cimera: April, 2005. P.27-28.

Существуют также и некоторые другие механизмы и международно-правовые нормы в рамках Совета Европы, ратификация которых улучшит законодательное закрепление во внутрисударственной правовой системе Грузии юридических гарантий по защите прав человека и этнических меньшинств в различных сферах. В Совете Европы для этого существует достаточная правовая база. В частности, это **Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985 г.** (ратифицирована Грузией в конце 2004 г.). Этому также способствуют другие важнейшие нормативно-правовые механизмы Совета Европы, к которым Грузия также пока еще не присоединилась, в частности: **Европейская Рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г.**, **Дополнительный Протокол 1995 г.** и **Протокол №2 1998 г.** к данной Конвенции, и некоторые другие документы СЕ.

## **ГЛАВА 2.**

### **НОРМЫ ВНУТРЕННЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГРУЗИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ И ПРАКТИКА ИХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ**

#### **2.1. Общие положения**

Законодательство Грузии в сфере защиты прав человека и этнических меньшинств, несмотря на наличие многих общих и декларативных формулировок, тем не менее, пока характеризуется оторванностью от демократичного правоприменения и эффективной практической реализации. Хотя основные принципы защиты этнических меньшинств нашли свое выражение в Конституции Грузии 1995 г. и отраслевых законах, в стране до сих пор не принят закон, непосредственно и справедливо регулирующий права и обязанности меньшинств и определяющий их статус. Учитывая важность проблем, связанных с этническими и религиозными меньшинствами, хроническое нежелание политических сил Грузии законодательно закрепить статус, реально гарантирующий защиту прав меньшинств в этой стране, свидетельствует об отсутствии политической воли и/или общественном неприятии этого вопроса.

Для более полного представления проблемы рассмотрим нормы общеотраслевого характера, закрепленные в Конституции Грузии.

Статья 3 Конституции предусматривает, что к «исключительному ведению высших государственных органов Грузии относятся: а) законодательство о... правах и свободах человека». Тем самым, государство не только имеет полномочия регулировать общественные отношения в сфере прав и свобод человека, но и берет на себя обязанность осуществлять такое регулирование в духе демократических принципов, в силу того, что формой политического устройства грузинского государства является демократическая республика (часть 2, статья 1).

Статья 6 закрепляет императивность соответствия законодательства Грузии общепризнанным принципам и нормам международного права, а также указывает, что «не противоречащие Конституции Грузии международные договоры или соглашения Грузии имеют преобладающую юридическую силу в отношении внутригосударственных актов».

В рассматриваемом нами вопросе важно связывать статьи 6 и 7 Конституции, где говорится, что Грузия признает и соблюдает общепризнанные права и свободы человека «как непреходящие и высшие человеческие ценности». Более того, «при осуществлении власти народ и

государство ограничены этими правами и свободами как непосредственно действующими» (статья 7). Перечисленных статей Основного закона республики вполне достаточно для защиты этнических меньшинств в соответствии с международными стандартами. В самом деле, если Грузия признает и соблюдает общепризнанные права и свободы человека, и законодательство Грузии соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права, то права и свободы этнических меньшинств в их концептуальной основе, как часть общепризнанных прав и свобод человека, являются непосредственно действующими, ибо они «имеют преобладающую юридическую силу в отношении внутригосударственных актов» (часть 2, статья 6). Но реальность (как и в большинстве постсоветских государств) далека от закрепленных в Конституции Грузии норм и заключается в том, что права и свободы меньшинств не только не соответствуют общепризнанным принципам и нормам международного права, но и обделены вниманием со стороны грузинского законодателя и тем более исполнительной власти.

Далее в статье 14 Конституции утверждается равенство всех перед законом независимо от расы, языка, религии, национальной, этнической принадлежности. Статья 19 гарантирует каждому свободу слова, мнения, совести, вероисповедания и убеждений. Политические права граждан Грузии предполагают «право создавать политические партии, иные политические объединения и принимать участие в их деятельности» (статья 26). Право на получение образования и выбор его формы имеет каждый человек, причем «государство обеспечивает соответствие образовательных программ международным правилам и стандартам» (статья 35). Исходя из статьи 38 Конституции, закрепляющей равноправие граждан, независимо от их языка, национальной, этнической и религиозной принадлежности, все граждане грузинского государства имеют равные права в социальной, экономической, культурной и политической жизни страны. В той же статье говорится о праве всех граждан «свободно, без какой-либо дискриминации и вмешательства развивать собственную культуру, пользоваться родным языком в личной жизни и публично». Часть 3 статьи 38 Конституции Грузии подчеркивает: «осуществление прав меньшинств не должно противоречить суверенитету, государственному устройству, территориальной целостности и политической независимости Грузии». Интересно отметить следующий факт: ни для одного из указанных прав и ни для одной из указанных свобод главы III Конституции страны не предусмотрены ограничения на время чрезвычайного или военного положения по статье 46 Основного закона Грузии.

В настоящее время в Грузии пока еще не принят закон, который обобщал бы внутреннее правовое поле в вопросах защиты меньшинств. Усилиями ряда общественно-политических организаций Грузии был подготовлен проект соответствующего закона о статусе этнических и религиозных меньшинств, который позволил бы детализировать и углубить имеющуюся правовую базу применительно к конкретным политическим реалиям Грузии. Некоторые международные организации, в частности, грузинский офис Европейского центра по проблемам меньшинств (ЕСМИ), также рекомендовали грузинскому парламенту принять такой законопроект, однако до настоящего времени большинство политических сил, представленных в Парламенте Грузии, равно как и правительство страны, высказывают довольно критическое отношение к принятию такого документа.

Тем не менее, Комитет по правам человека и гражданской интеграции Парламента Грузии в качестве одной из приоритетных своих задач рассматривает подготовку законодательных рамок, регулирующих правовой статус меньшинств в Грузии. В частности, в настоящее время Комитетом подготовлен проект «Концепции политики по защите и интеграции национальных меньшинств»<sup>1</sup>. Хотя данный документ пока существует в виде законопроекта, утверждается, что он будет включать следующие разделы:

1. Введение;
2. Принципы Концепции;
3. Основные положения;
4. Раздел по самоидентификации национальных меньшинств;
5. Разделы по языку, религии, образованию, СМИ, социально-экономическим аспектам, публичной и общественной жизни, правосудию и пенитенциарной сферам;
6. Заключительные положения законопроекта.

Анализ предварительного проекта данной Концепции и комментариев к нему со стороны экспертов Парламента Грузии позволяет утверждать, что принятие этого документа будет существенным положительным шагом к формированию общих законодательных рамок в вопросах защиты меньшинств в стране<sup>2</sup>. Вместе с тем следует отметить, что законопроект не дает четких правовых решений наиболее важных проблем меньшинств

---

1 'Towards Ratification': The Conference on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Report on the International Conference, 19 September 2005 in Tbilisi // ECMI Report #57, December 2005. P.20-21.

2 См. подробнее: *Svanidze, G. Concept on the Policy Regarding the Protection and Integration of Persons Belonging to National Minorities in Georgia* // ECMI Georgia Occasional Paper #2, Tbilisi, June 2006.

в языковой и образовательной сферах, а также в деле создания условий большего вовлечения меньшинств в общественно-политические процессы, культурную и экономическую жизнь страны. В законопроекте также практически не регулируются вопросы местного самоуправления в регионах их компактного проживания.

Что касается дефиниции термина «национальное меньшинство», то в предлагаемом законопроекте дается следующая формулировка, основывающаяся на **Резолюции № 1938-I Парламента Грузии о ратификации Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств** от 13 октября 2005 (См. **Приложение**): «...группе лиц может быть предоставлен статус национального меньшинства только в случае если:

- ее члены являются гражданами Грузии;
- отличаются от большинства населения языковой, культурной и этнической идентичностью;
- живут на территории Грузии в течение долгого периода времени;
- проживают компактно на территории Грузии (статья 1.3)».

Вместе с тем, авторы законопроекта попытались несколько смягчить те положения, которые касались распространения статуса этнических меньшинств на лиц, которые не проживают компактно в стране. Это проявилось в статье 1.4, где отмечалось: «В тоже время нет противоречия с тем фактом, что группы людей, на которых распространяется вышеуказанное и в тоже время не живущие компактно, могут рассматриваться как национальные меньшинства и пользоваться режимом защиты, гарантируемым Конституцией Грузии». Это уточнение тем более важно, если иметь в виду, что примерно половина проживающих в Грузии представителей этнических меньшинств живут смешанно или дисперсно.

В разделе законопроекта, касающегося языковых вопросов, наряду с указанием фундаментальных языковых прав этнических меньшинств, зафиксировано право на вывески, объявления и иную информацию частного характера на языках этнических меньшинств в регионах их компактного проживания (статья 5.5). Отмечается также, что в тех случаях, когда это необходимо и возможно: «в областях и регионах, компактно населенных национальными меньшинствами, названия населенных пунктов и улиц, а также другие топографические обозначения могут быть указаны и на грузинском (также на абхазском на территории Абхазской Автономной Республики) и на языках местного национального меньшинства, где это возможно и необходимо» (статья 5.6).

В разделе, касающемся религиозных вопросов, видимо сознательно обойден вопрос придания соответствующего правового статуса и регистрации религиозных объединений меньшинств, дается только довольно

обтекаемая формулировка: «Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право основывать религиозные институты, организации и ассоциации в соответствии с законом» (статья 6.2).

В разделе, относящемся к вопросам образования, в частности, указывается: «В регионах, компактно населенных национальными меньшинствами, государство обеспечивает включение языков меньшинств в учебные программы местных школ. Государство будет обеспечивать адекватные возможности для профессиональной переподготовке учителей и обеспечение учебниками» (статья 7.2). Учебные программы, относящиеся к меньшинствам, должны быть разработаны с участием представителей меньшинств (статья 7.3), разрешается также создание частных учебных заведений на языках этнических меньшинств (статьи 7.4 и 7.5). В тоже время отметим, что для нормального функционирования школ этнических меньшинств необходимо фиксирование того факта, что язык меньшинств должен в таких школах (в настоящее время в Грузии насчитывается примерно 450 таких школ) быть основным языком обучения. Повышение количества часов, выделяемых в национальных школах для обучения грузинскому языку, бесспорно, необходимо, однако это не должно делаться за счет армянского, азербайджанского, русского или иных языков этнических меньшинств. *Весь постсоветский опыт функционирования системы образования в Грузии показал, что автоматическое увеличение часов по изучению грузинского языка (за счет иных дисциплин) абсолютно не привело к положительным результатам – качество знания грузинского языка среди учеников армянских и азербайджанских школ нисколько не увеличилось, если не снизилось.*

Большое значение для эффективного функционирования предлагаемого законопроекта (в случае его принятия парламентом Грузии) имеет то, насколько будет соответствовать политическим реалиям и юридически зафиксирована проблема вовлечения представителей этнических меньшинств в общественно-политическую жизнь страны. В предлагаемом проекте Концепции важное место уделяется вопросу создания НПО и других ассоциаций представителями этнических меньшинств (статья 10.2), однако ничего не говорится об участии меньшинств в формировании политических объединений. Говорится только о возможности создания неких консультативных органов с участием этнических меньшинств при органах власти в местах их компактного проживания, которые могли бы принимать участие в обсуждении касающихся их вопросов (статья 10.7). Наличие лишь консультативных органов, которые будут иметь весьма ограниченное влияние на процессы принятия решений по проблемам меньшинств, не позволяет в полной мере эффективно решать данные вопросы. Как указывает опыт ведущих европейских стран, одним из условий функционирования

эффективной системы защиты прав меньшинств в Грузии может явиться создание особого независимого органа (например, «Офиса защитника прав этнических и религиозных меньшинств») на общегосударственном уровне и с высоким уровнем компетенции. Указанный орган, естественно, не должен дублировать функции Защитника прав человека Грузии, а специализироваться именно на конкретных правах этнических и религиозных меньшинств страны. Это же настоятельно рекомендуют и ведущие международные организации, занимающиеся проблемами толерантности и защиты прав меньшинств, например Европейская Комиссия против расизма и нетерпимости (ECRI), в документе, озаглавленном «Общеполитические рекомендации №2 от 13 июня 1997 г.: Специальные органы по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетолерантностью на национальном уровне». Есть весьма удачные примеры функционирования аналогичных органов во многих европейских странах. Например, в Финляндии данными вопросами занимается Офис омбудсмена по вопросам меньшинств и Национальный трибунал по дискриминации, в Швеции – Омбудсмен против этнической дискриминации, во Франции – Национальный орган по борьбе с дискриминацией и обеспечению (H.A.L.D.E.), в Италии – Офис против расовой дискриминации (UNAR), а в Швейцарии – Федеральная комиссия против расизма (CFR)<sup>3</sup>. Несмотря на развитие процессов демократизации в Грузии, должностные лица (в ранге советников или министров), занимающиеся конкретно проблемами этнических меньшинств и гражданской интеграции, не обладают достаточной эффективностью в таких вопросах, так как являются представителями исполнительной власти и не могут, исходя из своего статуса, сохранять полную независимость и беспристрастность. Кроме этого, в условиях неразвитости парламентаризма в современной Грузии, указанным функциям недостаточно эффективно соответствует и парламентский комитет по гражданской интеграции, сталкивающийся в своей работе с определенными политическими проблемами и вынужденный зачастую учитывать электоральные настроения большинства в отношении этнических меньшинств. Поэтому, исходя из опыта ведущих европейских государств, вышеуказанный орган в Грузии должен обладать определенной независимостью от исполнительных властей и включать в свой состав больше представителей этнических меньшинств, желательно на выборной основе, а также основываться на соответствующей нормативно-правовой базе. Как отмечает Европейская Комиссия против расизма и нетерпимости в своем специальном Докладе по Грузии: Комиссия «...считает, что эти проблемы не

---

3 Examples of Good Practice: Specialised Bodies to Combat Racism, Xenophobia, Antisemitism and Intolerance at National Level // European Commission against Racism and Intolerance, CRI (2006)5. Strasbourg, January 2006. (available <http://www.coe.int/ecri>).

могут быть разрешены надлежащим образом без установления полноценных законодательных рамок, в которых каждый человек сможет в законном порядке подавать жалобы на случаи незаконной дискриминации. В связи с возможным установлением полноценной системы антидискриминационного законодательства, (Комиссия) полагает необходимым рассмотреть вопрос о создании специализированного органа, в обязанности которого входил бы в том числе контроль за имплементацией такого законодательства и обеспечение эффективных средств реагирования на каждую отдельную жалобу»<sup>4</sup>.

В данном разделе Концепции (статья 10) бросается в глаза еще одно важное упущение законопроекта – отсутствие правовых рамок и механизмов в вопросе регистрации партий и политических объединений, представляющих интересы этнических меньшинств. Это упущение – серьезный сдерживающий фактор для участия меньшинств в общественно-политической жизни Грузии (подробнее см. ниже в разделе 2.5). В проекте Концепции формально также говорится о гарантиях участия представителей этнических меньшинств в государственных органах и учреждениях. Первоначально представители парламентского комитета утверждали, что в регионах с компактным проживанием меньшинств предусматривается использование языков меньшинств в административных учреждениях только лишь в ходе «общественной дискуссии»: «использование языков меньшинств в общественных дебатах будет гарантировано: однако, письменная документация, относящаяся к этим дебатам, будет переведена на официальный язык Государства»<sup>5</sup>. Такой подход противоречит интересам меньшинств в регионах их компактного проживания, т.к. в условиях, когда подавляющее большинство местного населения абсолютного не владеет грузинским языком, физически невозможно вовлечение представителей меньшинства в процессы местного самоуправления, если внутренняя документация не будет вестись на понятном для жителей языке. Другое дело, что вся документация, которая будет представляться в центральные органы власти в Грузии уже на уровне губерний (например, из Самцхе-Джавახети), должна быть на грузинском языке.

Впрочем, надо признать, что в последнем варианте законопроекта формулировка статьи 10.6 Концепции уже в определенной степени предусматривает такую возможность: «В районах, компактно населенных национальными меньшинствами, язык меньшинств может быть использован

4 Report on Georgia. European Commission against Racism and Intolerance, CRI (2002)2, Adopted on 22 June 2001. Strasbourg, 23 April 2002. P.11.

5 Towards Ratification': The Conference on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Report on the International Conference. P.24.

в органах местного самоуправления для внутреннего пользования вместе с грузинским языком». Регулирование подобных положений с помощью внутреннего грузинского законодательства и даже ведомственных актов позволит ликвидировать большую часть конфликтов и недоразумений в этой сфере между представителями меньшинств и грузинскими властями. Аналогичные условия должны быть созданы в судебной и пенитенциарной сферах, однако положения статьи 11 законопроекта в недостаточной степени соответствуют реалиям защиты прав меньшинств в данных вопросах.

Рассмотренный вариант Концепции уже к концу декабря 2005 г. был представлен в Парламент Грузии<sup>6</sup>. Тем не менее, пока не ясно, когда данный законопроект будет принят.

Проблемы защиты фундаментальных прав и свобод человека и этнических меньшинств в Грузии отражены также в отраслевых законах и нормативных положениях, которые будут рассмотрены ниже более детально.

## **2.2. Свобода слова и пользования родным языком**

Согласно статье 8 Конституции Грузии 1995 г., государственным языком страны является грузинский. Конституция Грузии гарантирует, что на территории Абхазии абхазский язык также считается государственным, наряду с грузинским языком. Использование языка в административном управлении регулируется статьями 14 и 73 Административного Кодекса (1999г., вступивший в силу в 2000 г.). Согласно статье 14: «...официальным языком административного управления является грузинский. Дополнительным официальным языком административного управления в Абхазии является абхазский». При этом, согласно статье 73.4, если заявление или иной документ представлены заинтересованной стороной не на государственном языке, эта сторона должна предоставить заверенный нотариусом перевод документа.

Использование грузинского языка в системе государственного и местного управления регулируется также Законом о государственной службе 1998 г. Согласно статье 12 этого Закона, государственное управление в Грузии ведется на грузинском языке, за исключением Абхазии, где также может использоваться абхазский язык. Согласно же статье 98.1 незнание грузинского языка может являться основанием для увольнения государственного служащего. Данный Закон указывает, что все лица, претендующие на государственные должности (статья 15) или на должности в местном самоуправлении (статья 16) должны владеть грузинским языком. Статья 16 основывается на новом Органическом Законе Грузии о местном

6 Towards Ratification: The Conference on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Report on the International Conference. P.26.

самоуправлении 2005 г., 10 статья которого гласит: «рабочим языком и языком делопроизводства в органах местного самоуправления является государственный язык Грузии».

Закон о судах общей юрисдикции 1997 г. регулирует использование языка в судебной системе Грузии. В данном Законе (статья 10) также отмечается, что судопроизводство должно вестись на грузинском языке, за исключением территории Абхазии. Вместе с тем данная статья предусматривает, что в ходе судопроизводства любое лицо, не владеющее государственным языком, должно обеспечиваться переводчиком за счет государственного бюджета. Эта статья повторяет положения Конституции Грузии (статья 85), которая указывает «судопроизводство осуществляется на государственном языке. Лица, не владеющие государственным языком, обеспечиваются переводчиком»<sup>7</sup>.

Законодательно регулируется в Грузии также использование языка в рекламных вывесках и объявлениях, согласно Закону о рекламе от 1998 г. На рекламных вывесках и объявлениях могут использоваться надписи на иных языках только при условии наличия там же надписи на грузинском языке того же содержания.

Между тем в избирательной сфере Единый избирательный кодекс Грузии (в редакции от августа 2003 г.) частично разрешает использование языков меньшинств в ходе избирательного процесса. Согласно статье 51.1, «избирательный бюллетень должен быть напечатан на грузинском языке, а в Абхазии – на абхазском языке, и, если это необходимо – на любых иных языках, понятных местному населению». Однако, в то же время, согласно Избирательному кодексу, лица, избираемые в Парламент, должны обязательно знать грузинский язык (Статья 92.1). Данное положение должно было вступить в силу с 1 января 2005 г. и, следовательно, будет применяться уже на следующих парламентских выборах в Грузии в 2008 г. (Статья 129.1). Более того, согласно принятым в апреле 2005 г. поправкам (Статьи 27.4 и 33(В).5) в Единый избирательный кодекс Грузии, все кандидаты в члены Центральной избирательной комиссии и Районных избирательных комиссий также должны свободно говорить на грузинском языке<sup>8</sup>.

Еще до «Революции роз» Палата государственного языка подготовила законопроект о языке, однако он вызвал широкое общественное противодействие, особенно со стороны некоторых НПО и представителей этнических меньшинств (в частности, организации «Многонациональная Грузия», объединяющей ряд НПО), и был отправлен на доработку. По

7 Wheatley J. The Status of Minority Languages in Georgia and the Relevance of Models from Other European States. ECMI Working Paper #26, Flensburg, March 2006. P.8-9.

8 Там же. С.10.

их мнению, законопроект содержал целые положения, неприемлемые и откровенно дискриминационные для проживающих в Грузии этнических меньшинств. В частности, во введении к первому варианту законопроекта все языки, кроме грузинского, были объединены под термином «иностранные». Использование данного термина вызвало очень серьезное беспокойство у представителей меньшинств, увидевших в этом предпосылки для отношения к меньшинствам как к иностранцам или же потенциальным эмигрантам. В исправленном варианте законопроекта термин «иностранные языки» был заменен на термин «негосударственные языки». Впрочем, и этот термин не вполне адекватен, но видимо те, кто предлагают такую формулировку, пытаются избежать использования терминов «региональные языки» или «языки этнических меньшинств».

На то, что данный подход весьма распространен среди некоторых парламентариев и представителей политической элиты Грузии, указывают, в частности, авторы доклада «Языковая политика в Грузии»<sup>9</sup>: «Идея о том, что меньшинства являются иммигрантами, особенно проявляется среди тех, кто противодействует предоставлению большей языковой самостоятельности армяноязычному населению в Самцхе-Джавახети и азербайджаноязычному населению в Квемо Картли. Например, Нодар Григалашвили, глава Парламентского комитета по образованию, отвергает саму возможность федерального подхода и территориального би- или трилингвистического решения в некоторых районах, со ссылками на европейские монолингвистические национальные страны». В том же докладе упоминается, что Елена Тевдорадзе, глава Парламентского Комитета по гражданской интеграции и правам человека, утверждает, что только абхазский может признаваться как второй государственный язык на территории Абхазии, т.к. это автохтонный язык. Такие языки, как армянский и азербайджанский, не могут, по ее мнению, считаться автохтонными и поэтому не могут получить особый статус<sup>10</sup>.

В то же время, как подчеркивают авторы доклада, возникает вопрос (и не только в грузинском контексте), каким образом и исходя из каких обстоятельств могут применяться термины «автохтонный» или «иммигрантский». Упомянутые языковые меньшинства живут на территории, которую сейчас занимает Грузия, в течение столетий. Фактом является и то, что они имеют родственные государства или родственные общины за пределами Грузии, с которыми они имеют тесные связи (т.е. Армения и Азербайджан), и это способствует их восприятию как иммигрантов.

Второй пункт в законопроекте о языке, вызвавший споры, содержится

9 Korh B., Stepanyan A., Muskhelishvili M. Language Policy in Georgia.

10 Там же. С.26-27.

в статье 11, гласящей: «каждый гражданин Грузии обязан знать грузинский язык». Оппоненты утверждали, что закон не может никого обязывать знать грузинский язык. Закон, по их мнению, может обязывать и поощрять людей изучать язык, но не может юридически навязывать знание языка. Более того, закон ничего не говорит о правовых последствиях для тех, кто не знает грузинского языка. Могут ли они потерять гражданство? Могут ли они стать гражданами второго сорта? У тех, кто не владеет грузинским, возникают различного рода опасения. Более того, закон также не уточняет, как должна оцениваться языковая компетентность и какой уровень компетентности может быть оценен как «знание грузинского языка»<sup>11</sup>.

Такова в целом основная нормативно-правовая база, касающаяся сферы использования языка в Грузии (языковые вопросы в сфере образования и культуры нами будут рассмотрены отдельно).

Свобода слова имеет широкое поле влияния на демократизацию всех сторон общественной жизни. Для этнических меньшинств эта свобода, связанная с правом пользования родным языком, имеет характер свободного выражения мнения по всем вопросам их политической, экономической и культурной жизнедеятельности. Для того, чтобы ориентироваться в политико-правовом пространстве государства, гражданами которого они являются, лицам, принадлежащим к этническим меньшинствам, необходимо получение информации на доступном для них языке и распространение информации в форме, доступной для других представителей этнических меньшинств. Таким образом, вырисовывается взаимосвязь и взаимообусловленность права на пользование родным языком и свободы выражения мнения. Первое право в большей степени носит личный характер, имеет «персональную нагрузку» (семья, образование), вторая свобода в контексте защиты и отстаивания прав и свобод этнического меньшинства приобретает публичный, политический оттенок.

При этом защита языковых прав этнических меньшинств базируется на двух основных принципах, приведенных в важнейших международных документах: *праве на недискриминационное общение* при осуществлении всех прав человека и *праве на содействие развитию личности* через свободу использования свойственных конкретному меньшинству языка, культуры и религии. Первый принцип предусмотрен, в частности, **Копенгагенским документом СБСЕ 1990 г.** (параграф 31), **Международным Пактом о гражданских и политических правах 1966 г.** (статьи 2 (1) и 26), **Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.** (статья 4), **Европейской Рамочной конвенцией по защите прав национальных**

11 Korth B., Stepanyan A., Muskhelishvili M. Language Policy in Georgia. P. 26-27.

**меньшинств 1995 г.** (статья 4) и другими международно-правовыми документами. Второй основной принцип закреплен **Копенгагенским документом СБСЕ 1990 г.** (параграф 32), **Международным Пактом о гражданских и политических правах 1966 г.** (статья 27), **Европейской Рамочной конвенцией по защите прав национальных меньшинств 1995 г.** (статья 5).

Возможно, наибольшее неприятие и настороженность грузинской общественности и элит в отношении меньшинств Грузии вызывает именно факт незнания государственного языка большинством представителей меньшинств. Языковая проблема является и одной из наиболее острых проблем во взаимоотношениях государства с этническими меньшинствами. Как отмечают эксперты: «Хотя грузинское общество состоит из бесчисленных языковых групп, которые сохранили свое языковое достояние в течение тысячелетий, политика в отношении этих меньшинств страдает очевидной «грузинизацией». Хотя языки меньшинств терпят, они тем не менее рассматриваются как проблема при создании монолингвистического грузинского общества. Интеграция в грузинское общество в основном понимается как ассимиляция их в титульную нацию»<sup>12</sup>. Кроме того, тот факт, что армяне и азербайджанцы не говорят на грузинском языке, часто воспринимается как проявление неуважения или нелояльности<sup>13</sup>.

Несмотря на все шаги как грузинского правительства, так и международных организаций-доноров, за весь постсоветский период практически не наблюдается никаких видимых результатов или подвижек в вопросе со знанием (а вернее - незнанием) представителями меньшинств государственного языка. Впрочем, в случае армянского меньшинства Грузии, государственным языком не владеет лишь около 30-40% от общей численности армянской общины страны (т.е. практически только население Джавахетии), однако вызванный этим общий негативный настрой со стороны грузинской общественности и политической элиты в отношении армянского меньшинства распространяется практически на всех представителей этой общины<sup>14</sup>.

---

12 Korth B., Stepanyan A., Muskhelishvili M. Language Policy in Georgia. P.25.

13 Там же. С.29-30.

14 Существует устойчивое заблуждение, что настороженное отношение грузинского большинства к проживающему в стране армянскому меньшинству связано в основном с обостряющейся ситуацией и перманентными инцидентами в Джавахетии или же незнания выходцами из этого региона грузинского языка. Однако, наряду с указанными факторами, надо также отметить, что скорее само население Джавахетии оказалось «заложником» негативных исторических ассоциаций в ментальном восприятии грузинами армянской общины Тбилиси, восходящих еще к концу XIX – началу XX вв. и имеющих во многом социально-экономическую подоплеку. Во внутривнутринском политическом дискурсе проблема Джавахетии реально

В одном из авторитетных исследований политического ландшафта Грузии<sup>15</sup> указывается на следующие проблемы в языковой сфере:

- Осложняются взаимоотношения представителей этнических меньшинств с грузинским государством. Зачастую меньшинства вынуждены через переводчиков работать с государственными учреждениями различного уровня;
- Возникают серьезные сложности во взаимоотношениях и общении между гражданами различных национальностей внутри страны, особенно между грузинами и этническими меньшинствами. Проблема обостряется на фоне снижения уровня знания русского языка (играющего роль основного языка межнационального общения) молодежью и плохо скрываемого негативного отношения к русскому языку в Грузии;
- Меньшинства плохо информируются посредством грузиноязычных СМИ об общественно-политических процессах, происходящих внутри страны. В последнее время в регионах с компактным проживанием этнических меньшинств на средства международных организаций было реализовано несколько масштабных проектов, предусматривающих перевод на языки меньшинств программ некоторых общегрузинских телекомпаний и центральных газет. Однако все указанные проекты не достигли своей цели, несмотря на то, что международными организациями были выделены весьма значительные финансовые средства. Меньшинства в большинстве своем не доверяют информации грузинских СМИ или просто не интересуются общественно-политическими процессами в Грузии, вне зависимости от того, на каком языке это им преподносится.
- Требование об обязательном знании грузинского языка и необходимость сдачи единого экзамена для вступления в вузы страны приводят к ситуации, когда практически никто из представителей меньшинств не сможет получить высшего образования в Грузии, вследствие незнания ими в достаточной мере государственного языка, что является грубым нарушением основополагающих прав детей на получение полноценного образования<sup>16</sup>.

Грузинские эксперты зачастую ссылаются на незнание государственного языка в качестве основной причины того, что этнические

---

актуализировалась (и то в не такой острой форме) лишь в первой половине 1980-х гг., с усилением в советской Грузии национальных и антисоветских движений.

15 Nodia G., Scholtbach A.P. The Political Landscape of Georgia. Political Parties: Achievement, Challenges and Prospects. IMD, ODIHR, CIPDD: Eburon Delft, 2006.

16 Там же. С.72-73.

меньшинства плохо представлены в законодательных и иных органах власти Грузии. Однако за все годы после обретения Грузией независимости из представителей армянской общины Тбилиси, ныне насчитывающей около 100-120 тыс. человек, почти поголовно свободно владеющих государственным языком, существенный государственный пост занимал только один человек<sup>17</sup>. Правда, сравнительно недавно на довольно высокий государственный пост была назначена осетинка Зинаида Бестаева. Однако, во-видимому, в ее назначении сыграли свою роль интересы политической конъюнктуры – после событий в Южной Осетии летом 2004 г. грузинскому правительству было необходимо каким-то образом показать международному сообществу изменение своего отношения к осетинам.

Известный грузинский ученый Г.Нодиа замечает, что «несмотря на лучшее знание языка, более высокий уровень информированности о политических процессах, уровень политического и гражданского участия меньшинств в регионах дисперсного проживания отнюдь не выше, а иногда даже и ниже, чем в регионах компактного проживания»<sup>18</sup>. Таким образом, дисперсность расселения не устраняет политической и гражданской индифферентности этнических меньшинств. Все это лишний раз указывает на отсутствие продуманной программы или же политической воли у центрального руководства и политической элиты Грузии по интеграции своих граждан нетитульной национальности в государственно-правовое, социально-экономическое и образовательно-культурное пространство посредством некоторой либерализации своего отношения к наиболее существенным языковым, культурным и политическим интересам представителей проживающих в стране меньшинств.

Хотя некоторые грузинские политологи утверждают, что агрессивный национализм и негативная риторика в отношении меньшинств не имеют большого влияния в грузинском обществе и политике, однако данные социологических опросов и исследований авторитетных грузинских и международных организаций показывают, что в действительности такие настроения весьма распространены. В частности, в начале 2006 г. в рамках проекта «Время реформ» грузинская Ассоциация региональной прессы опубликовала результаты социологического опроса касательно политики по отношению к проживающим в Грузии этническим меньшинствам. По данным опроса, 72,2% респондентов отметили, что решить проблему

---

17 Г.Мурадян - один из лидеров армянской общины Тбилиси, в период Э.Шеварднадзе занимавший пост заместителя министра экономики, ныне является заместителем министра энергетики.

18 Нодиа Г. Полиэтничность Грузии: факт, отношение к нему и политическая стратегия. / Под ред. Нодиа Г. СІРDD: Тбилиси, 2003. С.64-65.

этнических меньшинств в Грузии возможно лишь их выдворением из страны, 8,8% заявили, что данную проблему можно решить путем их ассимиляции, и только 18,5% предложили создать такие условия, при которых меньшинства сумели бы сохранить культурную и религиозную самобытность, изучить грузинский язык и стать полноправными участниками созидания грузинского государства и развития в нем гражданского общества<sup>19</sup>.

Надо отметить, что формально этнические меньшинства Грузии имеют право на свободу выражения своего мнения всеми доступными по грузинскому законодательству способами (через периодические печатные издания, радио- и телеэфир, и др.) и средствами (грузинский язык на общегосударственном уровне; русский язык – общение с другими этническими меньшинствами; родной язык – общение внутри этнического меньшинства и с соотечественниками за пределами страны). Вместе с тем, действующая внутренняя нормативно-правовая база в Грузии по языковым вопросам неадекватна имеющимся реалиям и необходимо более активное использование международного и европейского опыта в данной сфере. С учетом этого, надо подчеркнуть, что **Рамочная Конвенция по защите национальных меньшинств 1995 г., Европейская Хартия региональных языков и языков меньшинств 1992 г., Ословские рекомендации по языковым правам национальных меньшинств 1998 г.** и другие релевантные международно-правовые документы могут и должны служить для внутреннего законодательства Грузии стандартной базой демократических норм.

В частности, в свете вышеуказанного важны многие положения **Ословских рекомендаций**. В них предусмотрена связь свободы ассоциации с правом использовать язык по своему выбору. Более того, «государство не может осуществлять дискриминацию по отношению к этим органам (ассоциациям этнических меньшинств – прим. авт.) на основе языка и не может ненадлежащим образом ограничивать право этих органов искать источники финансирования из государственного бюджета, международных источников или частного сектора» (пункт 6).

По **Ословским рекомендациям** прослеживается также связь и нераздельность понятий «свобода пользования родным языком» и «свобода СМИ», по поводу чего, в частности, говорится: «государственное регулирование средств вещания основывается на объективных и недискриминационных критериях и не должно использоваться для того, чтобы ограничивать пользование правами меньшинств» (пункт 8).

Объем и качество времени, отведенного вещанию на языке конкретного

19 Соцопрос: 72,2% - нацменьшинствам в Грузии не место // [www.regnum.ru/news/584759.html](http://www.regnum.ru/news/584759.html), 04.02.2006.

этнического меньшинства, ставится в прямую («пропорциональную») зависимость от численной величины и концентрации меньшинства и должно соответствовать его положению и нуждам (пункт 9). Указывается на свободу доступа «к средствам информации, исходящим из-за границы», которая не должна ограничиваться «ненадлежащим образом» (пункт 11).

Обязанность лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам, знать государственный язык и использовать его, отмечается в разделе «Экономическая жизнь», по положению пункта 12 которого «государство может потребовать дополнительного использования официального языка... только там, где может быть продемонстрирован законный общественный интерес».

В пункте 14 рекомендаций говорится о предоставлении лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, адекватных возможностей по использованию своего языка в отношениях с административными властями, «особенно в регионах и местностях, где эти лица выразили к тому желание и где они присутствуют в значительном числе». Вытекающим из него является следующий пункт рекомендаций: «в регионах и местностях, где лица, принадлежащие к национальному меньшинству, присутствуют в значительном числе, государство принимает меры для того, чтобы обеспечить возможность использования выборными членами региональных и местных государственных органов также и языка национального меньшинства во время деятельности, связанной с этими органами».

Право на защиту языковых прав этнических меньшинств путем доступа к независимым национальным институтам, таким как омбудсмен или комиссии по правам человека, должно обеспечиваться со стороны государства (пункт 16).

Таким образом, в языковых правах лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам, прослеживается следующая закономерность: государство, гражданином которого является носитель языка этнического меньшинства, должно, во-первых, создавать адекватные условия пользования этим языком (недискриминация, неограничиваемость установления связей с другими лицами, благоприятные условия для развития языка, его изучения и др.), а во-вторых – обеспечивать реальные механизмы защиты от нарушений языковых прав.

**Ословские рекомендации 1998 г.** составлены именно с обязывающих для государств позиций. Они также часто связывают языковые права со значительной численностью представителей этнических меньшинств в конкретных регионах и местностях.

**Европейская Хартия региональных языков и языков меньшинств 1992 г.** дает определение понятия «территория, на которой используется

региональный язык или язык меньшинства». Это – «географический район, в котором упомянутый язык является средством общения такого числа жителей, которое оправдывает принятие различных мер по защите и поощрению, предусмотренных настоящей Хартией» (ст. 1). Хартия провозглашает, что государства должны основывать свою политику, законодательство и практику на таких целях и принципах, как «содействие и/или поощрение использования региональных языков и языков меньшинств... в общественной и личной жизни» и «содействие соответствующим видам международных обменов в охватываемых настоящей Хартией сферах, применительно к языкам меньшинств, используемым в идентичной или схожей форме в двух или более государствах» (статья 7). Однозначно, что данные определения Хартии в полной мере применимы к специфике регионов Самцхе-Джавахети и Квемо Картли.

Статья 15 **Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств 1995 г.** обязывает государства «создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни и в ведении государственных дел, в частности, в вопросах, их касающихся».

Ситуация, при которой значительное количество представителей этнических меньшинств Грузии не владеют государственным языком, особенно распространена в таких регионах компактного расселения этнических меньшинств, как Самцхе-Джавахети и Квемо Картли. Оторванность регионов компактного расселения этнических меньшинств от центра страны носит не только географический, но и социально-экономический и политический характер, а также особо ощущается в социально-культурном аспекте. Показательно, что видный грузинский эксперт говорит о «настороженности грузинского населения», которая приводит к подозрениям, «что представители меньшинств недостаточно лояльны по отношению к грузинскому государству»<sup>20</sup>. Однако, незнание грузинского языка на фоне социально-экономической и политической отдаленности регионов с компактным расселением меньшинств от центра скорее дает основание говорить об ущербе политики руководства Грузии на протяжении последних лет. Дискриминация по языковому признаку (хотя, конечно, не только она одна) приводит к дистанцированности граждан иной национальности от государства своего гражданства, ликвидирует все стимулы для добровольного изучения грузинского языка.

По мнению многих специалистов, при наличии выбора многие

---

20 Нодия Г. Полиэтничность Грузии: факт, отношение к нему и политическая стратегия // Одно общество, много этносов: Этническое многообразие и гражданская интеграция в Грузии / Под ред. Нодия Г. СІРDD: Тбилиси, 2003. С.64.

молодые люди предпочитают изучать русский или английский языки, что увеличивает их возможности при эмиграции, «объясняя это тем, что в Грузии они находятся в состоянии «граждан второго сорта». Если кто-то из них достичь высших постов на государственной службе, этническое происхождение более актуально, чем реальное знание языка»<sup>21</sup>.

Делая ставку исключительно на административно-принудительные методы обучения грузинскому языку в регионах компактного проживания этнических меньшинств, и настаивая на безальтернативности использования грузинского языка в сфере местного самоуправления, образования и судопроизводства, власти Грузии в реальности получают обратный результат. *Интенсификация давления на родные языки меньшинств, попытки форсированного введения в систему делопроизводства, судопроизводства, общего и высшего образования в регионах с их компактным проживанием исключительно грузинского языка приводят к усилению этнической мобилизации негрузинского населения, неприятию и даже бойкоту официального языка в первую очередь со стороны молодежи и политически активных представителей этнических меньшинств Грузии*<sup>22</sup>.

21 Korth B., Stepanyan A., Muskhelishvili M. Language Policy in Georgia. P.32.

22 В этом плане весьма показателен пример самих грузин, дихотомия процессов одновременного массового изучения русского языка широкими слоями грузинского населения и актуализация необходимости сохранения, развития и использования ими своего родного языка в течение двух предыдущих веков в период нахождения Грузии в составе сперва Российской империи, а впоследствии - СССР. Активное и добровольное изучение грузинами русского языка началось лишь после того, как представители грузинской общественности и интеллигенции начали инкорпорироваться российскими властями в военную и политическую бюрократию сначала на Кавказе, а затем и в масштабах всей Российской империи. Возможность пользоваться различными материальными благами, повышать свой социальный и профессиональный статус стала наиболее действенным стимулом изучения грузинским населением русского языка в этот период. Аналогичная или весьма похожая ситуация в вопросе изучения грузинами русского языка наблюдалась и в советский период. Вместе с тем, все попытки московских властей административными методами ограничить использование грузинского языка (например, во время принятия новых Конституций союзных республик в СССР в 1976-77 г.) или же нивелировать значение некоторых национальных символов в представлении грузин приводили к массовым акциям протеста со стороны грузинского населения (например, события 9 марта 1956 г. в г.Тбилиси).

В случае же с представителями этнических меньшинств в самой Грузии ситуация абсолютно противоположная. Грузины изучали русский язык добровольно и с большим стимулом, т.к. осознавали, что при определенных обстоятельствах могли достичь самых высоких постов и должностей в Советском Союзе, вплоть до руководителя государства. В реалиях же постсоветской Грузии, когда за 15 лет ее независимого существования в Самцхе-Джавахети (с более чем 50% армянским населением) ни разу губернатором региона не был назначен этнический армянин, ни разу за последние 15 лет ни один армянин в Грузии не был назначен даже на министерский пост, не удивительно, что армянское население Джавахетии не высказывает особого желания изучать государственный язык.

Своеобразной иллюстрацией может служить ситуация в масштабах самой Грузии на момент восстановления независимости в 1991 г.: «В советский период большинство грузинского населения было двуязычным. Русский служил в качестве официального языка, в том числе среди грузин, и сохранение грузинского языка, как языка обучения в образовательной системе и в государственном управлении было политической проблемой величайшей значимости для грузин – для защиты своей национальной идентичности от попыток Москвы ввести полностью русскоязычное общение»<sup>23</sup>.

Выходом из нынешней ситуации, наряду с либерализацией политики грузинских властей и позиции политической элиты, станет более глубокая имплементация имеющегося международного и европейского опыта по защите прав человека и этнических меньшинств. Указанные выше «языковые» нормы правовых документов политически-обязывающего и рекомендательного (ОБСЕ) или же четко юридически обязывающего характера (Совет Европы) дают в этом вопросе достаточную нормативную базу для формирования и развития внутреннего законодательства Грузии.

Свобода слова и связанная с ней свобода пользования родным языком – это именно по определению свобода, право, а не обязанность лица. В то же время, представители этнических меньшинств являются гражданами государства, и это с необходимостью указывает на их определенную обязанность владеть государственным языком страны своего гражданства, которая в свою очередь создает для этого благоприятные условия, однако ни в коем случае не за счет ограничения их свободы и права пользоваться родным языком. Лица, принадлежащие к этническим меньшинствам, должны обладать правом на использование родного языка как внутри Грузии, так и за ее пределами для установления связей с соотечественниками, а также являющимся его необходимым продолжением правом на свободу слова, выражения мнения всеми доступными формами, способами и средствами в рамках законодательства своей страны (очевидно, что внутреннее законодательство должно соответствовать принципам и нормам международного права и международным обязательствам государства).

Представляется целесообразной следующая схема языкового развития «человеческого измерения» этнических меньшинств Грузии. Как граждане грузинского государства, представители этнических меньшинств имеют право и обязанность владеть грузинским языком<sup>24</sup>; как представители одного

23 Korth B., Stepanyan A., Muskhelishvili M. Language Policy in Georgia. P.5.

24 Определенная обязанность владеть государственным языком вытекает из понятия гражданства, как устойчивой юридической (правовой) связи между человеком и государством, носящей относительно постоянный характер и выражающейся в наличии

из многих этнических меньшинств они имеют право на общение с другими этническими меньшинствами на русском языке (пока еще играющем роль своеобразной *lingua franca*), а как носители своей этнической идентичности они имеют право пользоваться языком своей этнической принадлежности. Причем в регионах с компактным проживанием этнических меньшинств, как, например, в Самцхе-Джавахети, языку этнического меньшинства должен быть предоставлен статус регионального языка и языка местного делопроизводства и судопроизводства. Это вполне увязывается с положениями как **Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств 1995 г.**, **Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств 1992 г.**, **Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств 1998 г.** и других международно-правовых документов в данной сфере, так и с рекомендациями ряда авторитетных международных организаций, занимающихся проблемами меньшинств<sup>25</sup>.

По мнению некоторых грузинских политологов, сохраняющаяся с советских времен де-факто практика использования армянского языка в некоторых сферах делопроизводства в Ахалкалакском и Ниноцминдском районах «является грубым нарушением грузинского законодательства и конституции Грузии». Однако учитывая факт ратификации Грузией **Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств**, ожидающейся ратификации **Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств**, а также иных документов Совета Европы и ОБСЕ, данная практика не может уже считаться нарушением грузинского законодательства, так как в силу самого факта ратификации вышеуказанных международно-правовых документов их положения должны быть обязательно имплементированы во внутренние политико-правовые реалии Грузии. Членство в ОБСЕ, Совете Европы, надежды грузинской политической элиты на скорое вступление в НАТО, а в перспективы – даже в ЕС, не только предполагают, что Грузия будет пользоваться всеми возможностями, распространяющимися на государства-участники, но и предусматривают выполнение страной ряда условий и соответствие конкретным международным и европейским политико-правовым стандартам.

Исходя из этого, политическая элита и общественность Грузии должны постепенно привыкнуть к тому факту, что, например, армянонаселенные районы Самцхе-Джавахети или Квемо Картли имеют

---

установленных законом взаимных прав и обязанностей между ними.

25 См. например: *Matveeva A.* The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities. MRG International Report, May 2002; *Wheatley J.* The Status of Minority Languages in Georgia and the Relevance of Models from Other European States. ECMI Working Paper #26, Flensburg, March 2006.

все права на использования армянского языка в местном делопроизводстве и судопроизводстве, на вывесках, при трансляции теле- и радиoproграмм и т.д. Дальнейшие попытки грузинской общественности и элиты игнорировать политические и языковые реалии Самцхе-Джавахети и Квемо Картли, ужесточение внутригрузинского законодательства в вопросах этнических меньшинств приведут к тому, что властями Грузии будет приниматься все новые законы, противоречащие политическим реалиям страны и международным стандартам. Более того, даже в случае принятия, такие законы будут настолько неадекватными и обреченными на игнорирование со стороны местного населения (то есть они попросту будут нарушаться в массовом порядке), что рано или поздно правительство Грузии само будет вынуждено принять решение об их отмене или же моратории на использование. Такое в политической истории постсоветской Грузии уже неоднократно случалось. В противном случае, например, требования о безальтернативном использовании грузинского языка в местном делопроизводстве и судопроизводстве в регионах, где 95% населения грузинским абсолютно не владеет, приведет лишь к социально-экономическому коллапсу или даже к массовым акциям гражданского неповиновения со стороны этнических меньшинств.

*Тем самым, нежелание определенной части грузинской политической элиты хотя бы в минимальной степени пойти на уступки в языковых вопросах этнических меньшинств приводит к тому, что центральными властями Грузии принимаются законы, которые абсолютно не способствуют интеграции меньшинств в общественно-политическую структуру Грузии.* Наоборот, такая политика грузинских властей будет лишь способствовать большей этнической мобилизации и радикализации требований армян, азербайджанцев, русских и представителей других этнических меньшинств, проживающих в Грузии. Вместе того, чтобы «интегрироваться» в грузинское общество в результате «административно-принудительной» политики центральных властей, этнические меньшинства будут просто игнорировать или нарушать в массовом порядке относящиеся к ним нормативно-правовые положения.

Исходя из международно-правовых обязательств и стандартов, к которым присоединилась Грузия в ходе процессов своей европейской интеграции, перспектива придания четкого правового статуса армянскому языку на территории Джавахка не должна восприниматься как уступка со стороны центральных властей, но как естественная и нормальная имплементация международно-правовых и политических обязательств Грузии.

Вместе с тем, надо определиться с правовой терминологией

проблемы. Политическая постановка вопроса со стороны общественности Джавахка о придании армянскому языку статуса второго государственного в регионе Самцхе-Джавахети с точки зрения официального Тбилиси действительно звучит весьма неприятно и плохо воспринимается грузинской общественностью. Даже если отвести в сторону политический вопрос о соизмеримости и справедливости прав на второй государственный язык абхазов (согласно положениям статьи 8 Конституции 1995 г.: «государственным языком Грузии является грузинский, а в Абхазии – также абхазский») или осетин<sup>26</sup>, с оружием в руках воевавших против Грузии, и прав законопослушного армянского населения Грузии, надо однозначно признать, что этот вопрос должен быть оформлен в корректных правовых терминах. Представляется, что в случае с Самцхе-Джавахети весьма приемлемым для всех сторон может быть выдвижение не требования о предоставлении армянскому статусу второго государственного<sup>27</sup> языка, а выдвижение новой инициативы: *предоставление армянскому языку правового статуса регионального языка или официального языка этнического меньшинства (что полностью укладывается в логику вышеуказанных правовых норм Совета Европы) в Самцхе-Джавахети*. Влиятельнейшие грузинские политологи, в том числе имеющие большие заслуги в формировании политической идеологии нынешней Грузии, неоднократно подчеркивали

- 26 В частности, тот факт, что языковая проблема в Грузии во многом зависит не столько от ограничений определенных положений Конституции Грузии, на что ссылаются многие грузинские эксперты и представители власти, сколько от политической конъюнктуры, свидетельствует выдвинутая правительством Грузии «Initiative with Respect to the Peaceful Resolution of the Conflict in South Ossetia of March 2005». Согласно данной инициативе грузинского правительства, власти Грузии выражали готовность предоставить осетинскому языку официальный статус на территории Южной Осетии, хотя это (исходя из логики заявлений некоторых грузинских экспертов и политиков) вроде бы формально противоречит многим указанным положениям ныне действующей Конституции Грузии 1995 г. и внутреннему законодательству страны.
- 27 Международные стандарты не содержат четкого или официального определения терминов «государственный» или же «официальный язык». Обычно оба этих термина употребляются государствами на взаимозаменяемой основе, хотя государства зачастую используют первый термин по отношению к историческому национальному языку, сформировавшемуся и используемому на ее территории, а второй термин – по отношению к языку, заимствованному у другого государства, который настолько широко используется, что воспринимается государством как средство общения со своими гражданами или в государственных документах. Нет также никаких международных стандартов или же ограничений относительно того, должны ли государства признавать более чем один язык в качестве государственного для удовлетворения интересов этнических меньшинств или же настаивать только на наличии одного единственного государственного языка и закреплять это внутренними нормативно-правовыми актами. Обычно такие стандарты (или же устойчивая практика применения) конкретно формируются уже в результате сбалансирования интересов этнических меньшинств и государств их проживания.

возможность и желательность такого решения языковой проблемы в Джавахке, при котором внутреннее делопроизводство в этом регионе велось бы на армянском языке, а вся отчетная документация и делопроизводство, посылаемые в центр, были уже на грузинском. Это вполне нормальный и приемлемый выход из проблемы, хотя технически весьма увязанный с не менее сложной проблемой - предоставления расширенного самоуправления региону Джавахка. Но в данном случае важно другое – начало процесса необходимого поиска разумных компромиссов между общественностью Самцхе-Джавахети с одной стороны, и грузинской политической элитой и властями – с другой. Представляется, что в принципе нынешняя грузинская власть может быть готова к таким шагам.

Еще раз отметим, что право армянского населения Джавахка на использование родного языка как внутри Грузии, так и за ее пределами в связи с установлением связей с соотечественниками, является следствием права на свободу слова, выражения мнения всеми доступными формами, способами и средствами в рамках закона. Данное положение должно найти свое юридическое закрепление во внутреннем законодательстве Грузии. Международные конвенции и рекомендации могут служить для внутреннего законодательства Грузии стандартной базой демократических норм, воспринятых и эффективно реализуемых на практике во многих странах Европы<sup>28</sup>.

Кроме этого, надо отметить, что данный вопрос тесно связан не только с проблемами защиты этнических меньшинств, но и с вопросом соблюдения основополагающих прав человека, что особенно проявляется применительно к судебной сфере. В частности, вполне ясно, что безальтернативное использование грузинского языка в судопроизводстве в Самцхе-Джавахети (в условиях его незнания подавляющим большинством населения) приводит к массовой коррупции, произволу со стороны правоохранительных структур и иным правовым нарушениям<sup>29</sup>. Как отмечает эксперт: «Все это приводит

28 Например, в регионе ОБСЕ 8 стран имеют два официальных языка, 2 страны (Швейцария и Босния и Герцеговина) имеют три официальных языка, а 22 страны, имея один официальный язык, дают специальный статус другим языкам. При этом в указанных 22 странах другой язык или язык национального меньшинства может иметь статус «официального» в конкретном регионе страны или же де юре имеет специальный статус в определенных регионах без определения его как «официального». См. подробнее: Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area. OSCE HCNM, 1 March 1999.

29 В частности, в Докладе Народного Защитника Грузии С.Субари в Парламенте Грузии от 23 декабря 2005 г. приводятся аналогичные факты нарушения в 2005 г. прав представителей этнических меньшинств, не знающих государственного языка: «26 января полиция Ахалцихе задержала граждан Сейрана Маркосяна и Норика Григоряна по обвинению в хулиганстве. Задержание было осуществлено с грубым нарушением закона и процессуальных норм.

к неэффективности, дискриминации и преобладанию неформальных процедур. Тот факт, что судопроизводство в Джавахетии обычно не ведется на грузинском языке, сам по себе является нарушением Закона о судах общей юрисдикции и Конституции, но реальность такова, что строго придерживаться этих законов невозможно. Более того, возникающие проволочки, а зачастую также и нехватка квалифицированных кадров, способных качественно выполнять перевод с одного языка на другой, явным образом подрывают эффективность судебной системы в Джавахетии и могут даже угрожать праву граждан на справедливое судопроизводство. Тот факт, что бюрократические органы, такие, как прокуратура, имеют законное право отвергать документы на том основании, что они составлены не на государственном языке, потенциально может приводить к избирательному применению закона и, следовательно, к опасности правового произвола. И хотя проблема поиска квалифицированных переводчиков будет существовать всегда, однако если региональные бюрократические органы, такие, как прокуратура, обязать принимать от местных органов документы на языках меньшинств, это может способствовать сокращению проволочек, формализации существующих неформальных процедур, повышению текучести и эффективности делопроизводства (особенно в судах и в прокуратуре) и сужению возможностей для злоупотреблений»<sup>30</sup>.

Все это еще раз заставляет сделать вывод о необходимости приложения соответствующих нормативно-правовых документов и рекомендаций Совета Европы и ОБСЕ к реалиям Джавахакка, где абсолютное большинство населения идентифицирует свою самобытность и развитие со своим родным языком. Это обязывает центральные власти к созданию адекватных условий и механизмов использования армянского языка в регионе Самцхе-Джавахети. Возможность представителей этнических меньшинств общаться с государственными структурами и вести делопроизводство в регионах их компактного проживания является по международно-правовым нормам существенным языковым правом. Такая возможность гарантирует, что они смогут понимать действия государства, которые их затрагивают, выражать свои взгляды и самим принимать участие в формировании соответствующей государственной политики. Эта возможность также позволяет указанным

---

Гражданам армянской национальности, не владеющим грузинским языком, представители правоохранительных органов обманным путем дали подписать протоколы. В регионе, где 60% населения составляют представители этнических меньшинств, типичны такого рода нарушения». См. подробнее: «Спорные церкви», манифестация греков и пропавший Молла: Доклад Народного Защитника Грузии // <http://www.regnum.ru/news/569444.html>, 07.01.2006.

30 Wheatley J. The Status of Minority Languages in Georgia and the Relevance of Models from Other European States. P.12.

лицам активно включаться в гражданскую жизнь страны для того, чтобы создавать и развивать плюралистическое и открытое общество, чувствовать свое единение с остальным населением страны.

Логическим продолжением данной практики должно быть также более широкое использование и развитие в регионах Грузии с компактным проживанием этнических меньшинств СМИ на их родном языке. В настоящее время, согласно статье 16 Закона Грузии о телевидении 2004 г., общественное телевидение обязуется использовать языки меньшинств при телевещании и выпускать программы в интересах этнических меньшинств. Одним из основных реальных результатов демократических правовых реформ в многонациональном гражданском обществе и государстве, связанных в том числе и с выполнением целого набора политических и юридических обязательств в рамках ОБСЕ и СЕ, является создание и укрепление внутрисударственных механизмов, гарантирующих недопущение использования СМИ и свободы слова для разжигания национальной розни.

### **2.3. Свобода образования и культуры**

Предыдущий Закон Грузии об образовании 1997 г. предоставлял лицам, принадлежащим к этническим меньшинствам, право на получение образования на родном языке. В статье 4 Закона говорилось, что «Государство по рекомендации местных органов самоуправления создает условия для граждан Грузии, для которых грузинский язык не является родным, в создании таких учреждений или секторов базового или среднего образования, где обучение будет проводиться на их родном языке». В соответствии с Законом о культуре 1997 г., государство также обязывалось создавать равные условия для культурного развития всех регионов (статья 20).

В настоящее время в Грузии приняты некоторые новые нормативно-правовые нормы в сфере общего и высшего образования, в которых предпринимается попытка несколько иначе регулировать проблемы использования государственного языка и языков меньшинств. Согласно новому Закону об общем образовании 2005 г., «языком обучения в общих образовательных заведениях является грузинский, а в Абхазской автономной Республике – грузинский или абхазский» (Статья 4.1), хотя, вместе с тем, «граждане, родным языком которых не является грузинский язык, имеют право получать полное общее образование на родном языке» (Статья 4.3). Это, конечно, свидетельствует о том, что обучение на языках меньшинств в Грузии пока разрешено, но вместе с тем новый Закон предусматривает переход всех этнических школ на новые общегрузинские учебные программы, по которым не позднее 2010-2011 учебного года грузинский язык и литература,

история и география Грузии, а также «другие общественные науки» должны преподаваться в этих школах только на грузинском языке (Согласно статьям 5.4 и 58.5).

Сфера высшего образования регулируется Законом о высшем образовании 2004 г. Статья 4 данного Закона также указывает, что «язык обучения в высших учебных заведениях – грузинский, а в Абхазии – также абхазский», хотя в той же статье есть довольно расплывчатая формулировка, что «обучение на других языках, за исключением индивидуальных учебных курсов, разрешается в случае, если это предусмотрено международными соглашениями или согласовано с Министерством образования и науки Грузии». Кроме этого, статья 89 Закона устанавливает единые национальные вступительные экзамены на грузинском языке для всех аккредитованных государством высших учебных заведений в Грузии и определяет 4 учебные дисциплины, обязательные для сдачи вступительных экзаменов в эти вузы: грузинский язык и литература, общее развитие, иностранный язык (английский, немецкий, французский или русский) и математика. Той же статьей закона предусматривается, что в последующие годы в состав единого национального экзамена в Грузии будут включены новые учебные дисциплины<sup>31</sup>.

Существующая нормативно-правовая база по вопросам образования в Грузии вызывает большую озабоченность у представителей этнических меньшинств и не меньше сомнения у экспертов в эффективности таких методов ускоренного введения грузинского языка в сфере общего и высшего образования: «Одно из наибольших опасений среди армяноязычного населения вызывает планируемое введение грузинского языка как языка обучения истории и географии Грузии. Согласно Симону Джанашиа из рабочей группы Всемирного Банка в Министерстве образования, данные предметы должны преподаваться на грузинском языке в 1-м, 7-м и 10-м классах, начиная с 2006 г. Другие источники утверждают, что все школы должны использовать грузинский в качестве единственного языка обучения, начиная с 2006 г. Даже те, кто верят, что введение грузинского будет относиться лишь к небольшому количеству предметов, опасаются, что это может стать началом перехода на исключительно грузиноязычное обучение. Поэтому понятно, что армяноязычные граждане чувствуют опасность, так как статус армянского как языка обучения не гарантирован».<sup>32</sup>

В то же время, существует большая вероятность того, что Министерство образования Грузии будет последовательно ускорять процесс введения

31 *Wheatley J.* The Status of Minority Languages in Georgia and the Relevance of Models from Other European States. P.9-10.

32 *Korth B., Stepanyan A., Muskhelishvili M.* Language Policy in Georgia. P.37.

грузинского языка в учебный процесс в школах этнических меньшинств, прикрываясь уверениями в том, что только некоторые дисциплины будут переведены на грузинский язык обучения: «Если некоторые источники сообщают о введении в 2006 г. обучения ряду предметов на грузинском языке, то другие источники утверждают, что в ряде школ преподавание уже ведется на такой билингвальной основе и что реформа направлена на переход к преподаванию всех предметов по-грузински во всех школах. Последнее означало бы отмену образования на языках меньшинств. Информация по этому вопросу носит противоречивый характер и отражает скорее мнения различных политических деятелей, чем конкретные планы. *Парламентский комитет по образованию* утверждает, что обучение на любых языках, кроме грузинского, неконституционно, так как в конституции как государственный язык упомянут только грузинский. По мнению Нодара Григалашвили, долгосрочная цель должна состоять в полном переводе образования на грузинский язык во всех школах. Вполне понятно, что население армяно- и азербайджаноязычных регионов опасается, что образование на их языках будет запрещено»<sup>33</sup>.

*Указанные правовые нормы и их применимость в системе образования в Грузии действительно вызывают серьезную тревогу, так как не только содержат в себе дискриминационные элементы, но и реально препятствуют интеграции молодого поколения представителей живущих в Грузии этнических меньшинств в общественно-политическую и культурную жизнь страны.* Одновременно они создают серьезную угрозу для процесса становления личности, эффективного получения представителями меньшинств полноценного образования в Грузии и сохранения своей национальной идентичности. При этом все эти шаги также во многих случаях просто противоречат обязательствам Грузии перед международным сообществом и общечеловеческим принципам в сфере образования и культуры.

В сфере образовательных прав лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам, действует положение рекомендательного характера ОБСЕ. **Гаагские рекомендации по правам национальных меньшинств на образование 1996 г.** начинаются разделом с показательным названием – «Дух международных документов». В нем обозначены принципы общеправового характера по защите этнических меньшинств и принципы специального приложения по отношению к праву на образование. К первым относятся: обязанность государств следовать международным документам, направленным на улучшение положения лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и их обязанность последовательно

33 Korth B., Stepanyan A., Muskhelishvili M. Language Policy in Georgia. P. 44-45.

придерживаться основных принципов равенства и недопущения дискриминации. Ко вторым можно отнести: принцип по предоставлению возможности полной реализации права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на сохранение своей самобытности «только в том случае, если они получают должное знание родного языка во время образовательного процесса» и принцип ответственности «интегрироваться в широкое национальное общество посредством приобретения достаточного знания государственного языка» (пункт 1).

Принятие государством, там, где это требуется, специальных мер для активного осуществления языковых прав меньшинств в области образования, с использованием максимума наличных ресурсов, как самостоятельно, так и с посредством международной помощи и сотрудничества, – его обязанность (пункт 4). Региональные и местные органы должны наделяться соответствующими полномочиями в области образования для меньшинств, что подразумевает содействие «участию меньшинств в процессе формирования политики на региональном и (или) местном уровне» (пункт 6).

На необходимость активного участия этнических меньшинств в формировании образовательных программ указывают также **Лундские рекомендации 1999 г.**, которые проводят четкое разграничение компетенций в данном вопросе между органами государственной власти и организациями национальных меньшинств: «С учетом того, что ответственность за установление стандартов в области образования несут органы государственной власти, организации меньшинств могут определять содержание учебных программ для преподавания языков соответствующих меньшинств, их культуры либо того и другого» (пункт 18).

По вопросу о необходимости существования четких, законодательно предусмотренных процедур образовательных программ **Гаагские рекомендации** лаконичны и предельно ясны: «Предоставляя лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право создавать и поддерживать собственные образовательные учреждения, государства не должны препятствовать осуществлению этого права путем установления чрезмерно затрудненных юридических и административных процедур, регулирующих создание и управление этими учреждениями» (пункт 9). **Гаагскими рекомендациями** предусмотрены образовательные права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на уровнях от начального до высшего образования.

Связь между образованием, культурой и родным языком для национальных меньшинств получает свое емкое обозначение в пункте 19 **Гаагских рекомендаций**: «Ввиду важности и значения, которое

международные документы придают межкультурному образованию, вниманию к истории, культуре и традициям меньшинств, государственные образовательные ведомства обязаны обеспечить включение изучения истории, культуры и традиций соответствующих национальных меньшинств в общие обязательные учебные программы. Поощрение представителей большинства к изучению языков национальных меньшинств, живущих в данном государстве, будет способствовать укреплению терпимости и культурного многообразия в государстве».

Европейские правовые стандарты в области образования для национальных меньшинств также четко выражены в **Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств 1992 г.** и **Европейской Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств 1995 г.** Первая, в целом отводимой для положений в сфере образования статье 8, предусматривает четкую градацию образовательных уровней в увязке с изучением и использованием родного языка. Она также предусматривает полное преподавание на родном языке всех предметов на всех соответствующих стадиях образовательного процесса, и ставит это в зависимость от того, что «число лиц, пользующихся региональным языком меньшинства, это оправдывает» (часть 2, статья 8). **Рамочная Конвенция** статьей 12 обязывает государства «обеспечивать равные возможности доступа к получению образования всех уровней для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам».

Международно признанным документом в сфере защиты прав и свобод человека – **Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.** - установлена общеправовая норма по принятию мер, в том числе и путем законодательного регулирования: «Государства должны принимать, когда обстоятельства этого требуют, особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях, с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп<sup>34</sup> или лиц, к ним принадлежащим, с тем, чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод» (часть 2, статья 2). Активная и незаменимая роль организаций национальных меньшинств, территориальных органов их самоуправления в сфере создания и управления своими образовательными учреждениями

---

34 В настоящей Конвенции выражение «расовая дискриминация» означает «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках... национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление... прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни» (часть 1, статья 1).

обоснована в документах международного права<sup>35</sup>. Также признанным и обоснованным является следующий принцип: хотя у государства есть право наблюдать за этим процессом (имеется ввиду процесс создания и управления этническим меньшинством своими образовательными учреждениями) с административной точки зрения и в соответствии с его собственным законодательством, оно не должно препятствовать осуществлению этого права, предъявляя необоснованные требования, которые могут сделать практически невозможным для этнических меньшинств создание своих собственных образовательных учреждений.

Тенденция придания образованию особого места в системе защиты прав и свобод этнических меньшинств очевидна в большом количестве международно-правовых документов современности. Согласно им, образование необходимо не только для обеспечения академической или технической подготовки, но также и для утверждения таких ценностей, как терпимость, плюрализм, непримиримость к расизму.

Документы международного права возлагают главную ответственность в деле утверждения указанных ценностей и целей образования на государства, в которых проживают этнические меньшинства. В этих государствах вопрос цивилизованного межэтнического проживания и гармонии является жизненно важным для их внутренней стабильности и эффективной международной социализации. Такое совместное проживание и гармония выступают, помимо прочего, важным фактором в сохранении мира и стабильности в данном регионе. Нынешняя внутренняя обстановка в сфере образовательных прав этнических меньшинств Грузии далека от стандартов, обозначенных выше. Защита прав и свобод этнических меньшинств требует комплексного подхода, находящего свое выражение в признании и обеспечении, гарантированности личных, политических и социально-экономических прав человека и гражданина. Для того, чтобы лица, принадлежащие к этническим меньшинствам, преодолели состояние отчужденности и ощущение «гетто», необходимы первоочередные усилия государства их гражданства, причем усилия комплексного и системного характера, направленные на реальное обеспечение не только социальных прав, но и политических прав граждан.

Человек отдаляется от государства, его гражданская позиция в обществе маргинализируется, между двумя субъектами права (человеком-гражданином и государством) создается дистанция, если в государстве нет

---

35 Например, статья 13 **Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств 1995 г.**: «1. В рамках своих систем образования участники признают, что лица, принадлежащие к национальному меньшинству, имеют право учреждать и организовывать свои собственные частные заведения для целей образования и профессиональной подготовки».

не только четких и эффективных механизмов реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, но отсутствует само законодательное признание и регулирование прав человека, принадлежащего к этническому меньшинству. Гражданская отчужденность накладывается на этническую, одно усиливает другое, и в итоге правовой статус гражданина государства «теряется» на фоне фактического, но законодательно не закрепленного статуса – статуса лица, принадлежащего к этническому меньшинству. Другими словами, отсутствие правового урегулирования и защищенности статуса лица, принадлежащего к этническому меньшинству, приводит к столкновению этническую и гражданскую принадлежности, человек ощущает свою этническую идентичность в первую очередь, гражданская же идентичность если и присутствует, то только как второстепенная. Сломать эту негативную для стабильности любого государства тенденцию можно исключительно правовым инструментарием, продуманной политикой властей Грузии, в том числе (и, возможно, прежде всего) в области образования.

Как отмечается в исследовании полиэтничности Грузии, проведенным Г.Нодиа, «государственные учреждения работают исключительно на грузинском языке, почти не осталось возможностей получить высшее образование на языках меньшинств, крайне трудно найти работу, на зная грузинского, средства массовой информации почти исключительно используют грузинский. Это значит, что через систему негрузинских школ государство выталкивает собственных будущих граждан из общества, отказывает им в шансе на достижение успеха в собственной стране»<sup>36</sup>.

Можно, впрочем, предположить, что «выталкивание собственных будущих граждан» происходит не столько через систему негрузинских школ, сколько через систему исключительного или почти исключительного использования государственного языка Грузии во всех сферах активной гражданской жизни человека. Это согласуется и с тем, что пишет далее Г.Нодиа: «Справедливо, что государство создает для сравнительно крупных меньшинств гарантии получения среднего образования на их родном языке – причем не в виде разрешения или лицензирования частных школ на этих языках (что само собой разумеется), но в смысле финансирования таких школ. Представители меньшинств должны иметь реальную возможность сохранить свою культурную и языковую самобытность через систему образования. Поэтому система негрузинских школ должна быть сохранена в принципе. Однако, если это государственные школы, они одновременно обязаны готовить будущих граждан Грузии, которые смогут учиться в грузинских университетах (т.е. на грузинском языке), работать в

36 Нодиа Г. Полиэтничность Грузии: факт, отношение к нему и политическая стратегия. С.91.

грузинских организациях, служить в грузинской армии..., т.е. полноценно функционировать и конкурировать в грузинском обществе»<sup>37</sup>.

Практика ускоренного внедрения грузинского языка на всех уровнях образования не только не решает проблему, но, наоборот, осложняет ее. Как свидетельствует опыт форсированного внедрения такой системы в некоторых этнических школах в азербайджаннонаселенных районах Квемо Картли за последние полтора года, в результате этого появляется целое поколение малограмотных детей, не имеющих практически никакого представления о тех учебных дисциплинах, которые преподаются им на грузинском языке. *Опасность данного подхода проявляется и в том, что дети из школ этнических меньшинств, не получившие в результате такого обучения полноценного и разностороннего образования на понятном им родном языке, в дальнейшем не могут выучить и грузинский язык.*

Между тем в результате внедрения системы единых национальных экзаменов на грузинском языке в вузы страны, в прошлом году их успешно смогли сдать только 2 абитуриента из Джавахети<sup>38</sup>. Как утверждают многие педагоги из этнических школ Грузии, в регионах с компактным проживанием этнических меньшинств намного эффективнее обучаются грузинскому языку те дети, которые получили полноценное среднее образование на родном языке, но имели базовые знания по грузинскому языку и затем уже сами изъявили желание углубить свои знания. Надо также понимать, что в условиях региона Самцхе-Джавахети с 95% армянского населения, где даже немногочисленные проживающие в регионе грузины лучше владеют разговорным армянским языком, чем грузинским<sup>39</sup>, у детей намного меньше объективных возможностей основательно изучить грузинский язык по общим учебным программам, если у них нет дополнительных стимулов. При этом, по мнению экспертов, обучение грузинскому языку в местах со смешанным населением должно проводиться по иной методике и программам, чем в местах с компактным проживанием меньшинств<sup>40</sup>. «Грузинский в качестве государственного языка является вторым языком

37 Нодиа Г. Полиэтничность Грузии: факт, отношение к нему и политическая стратегия. С. 93.

38 Причем это не было связано с общим уровнем знаний у этих детей по всем остальным дисциплинам, т.к. впоследствии практически все они без особых проблем на конкурсной основе поступили в вузы Армении.

39 Данный факт также отмечают и иностранные эксперты: «В Ахалкалакском и Ниноцминдовском районах языком, используемым в устном общении, почти исключительно является армянский. Даже большинство (из относительно немногих) местных грузин, живущих в этих двух районах, также говорят на этом языке». См. подробнее: *Wheatley J. The Status of Minority Languages in Georgia and the Relevance of Models from Other European States. P.7.*

40 *Korth B., Stepanyan A., Muskhelishvili M. Language Policy in Georgia. P.30-31.*

для проживающих в Грузии национальных меньшинств, а второй язык – это другая социо-лингвистическая категория и, следовательно, подразумевает другую методику преподавания и другой подход. В противном случае мы получаем обратные результаты: осложненные и подобранные ненадлежащим образом грузиноязычные материалы недоступны для понимания и неинтересны для национальных меньшинств; они не в состоянии изучить государственный язык (часто и при желании)<sup>41</sup>.

Осуществление представителями этнических меньшинств одного из фундаментальных прав человека – права использовать свой язык – зависит, естественно, от возможности овладеть этим языком. Согласно **Гаагским рекомендациям**, «право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, сохранять самоопределение может быть полностью осуществлено, если они получают соответствующее знание родного языка во время процесса образования» (пункт 1). Более того, эффективное и расширенное обучение на языке меньшинств в регионах их компактного проживания может являться важным элементом гражданской интеграции в тех случаях, если оно проводится и для лиц, которые не принадлежат к этническим меньшинствам, т.к. способствует толерантности, расширению общения и пониманию между меньшинством и большинством. При этом, как отмечает ОБСЕ, в случае полноценной реализации прав на общение с административными и судебными органами на национальном языке меньшинства, «обучение языку должно вестись и вне группы меньшинства»<sup>42</sup>. Совет Европы в своих рекомендациях также признает важность знания более чем одного языка как средства лучшего межкультурного общения, диалога и толерантности<sup>43</sup>. Кроме этого, в странах со значительным количеством этнических меньшинств преподавание культуры, истории, религии меньшинств в общеобразовательных учебных заведениях создает предпосылки внутренней стабильности и гармонии, способствуя построению толерантного полиэтничного общества, стойкого к национальной нетерпимости и проявлениям дискриминации, которые зачастую являются следствием недостаточной или ложной

---

41 *Габуния К.* Содействие преподаванию грузинского в качестве второго языка в регионах Грузии, компактно заселенных национальными меньшинствами // Языковая политика и образование в многоязычных обществах. Материалы конференции, Тбилиси, Грузия, 2 марта 2006 г. Женева: Cimerга, Сентябрь 2006. С.22.

42 Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area. OSCE HCNM, 1 March 1999.

43 Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation No R (98) 6 Concerning Modern Languages, 17 March 1998.

информированности большинства о культурах этнических меньшинств<sup>44</sup>.

Таким образом, необходимо более ответственное отношение к проблемам общего и высшего образования на языках этнических меньшинств, что должно найти свое четкое выражение в нормативно-правовых актах Грузии, касающихся данной сферы. Нормативно-правовые рамки для защиты языковых прав являются важнейшим условием для предотвращения произвольного вмешательства в фундаментальные права меньшинств. Обучение на языках этнических меньшинств должно быть гарантировано как необходимое условие вовлечения представителей меньшинств в общее культурное и образовательное поле Грузии.

#### 2.4. Свобода религии

Право на свободу религии является частью правового комплекса защиты прав и свобод человека. Когда ущемляются религиозные права этнического меньшинства в какой-либо стране, то это указывает на неправомерный характер данного государства и его недемократичную природу. Религиозная толерантность особенно актуальна и востребована в наше время. Непризнание или ограничение религиозных прав и свобод<sup>45</sup>, если, конечно, они осуществляются в рамках внутреннего законодательства в строгом соответствии с нормами международного права и принятыми государством международными обязательствами<sup>46</sup>, недопустимо.

**В Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений** (принята резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 г.) говорится, что

---

44 Council of Europe, Explanatory Report on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, para 71.

45 В соответствии со статьей 6 **Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 г.** право на свободу мысли, совести и религии или убеждений включает, в частности, следующие свободы: отправлять культы или собираться в связи с религией или убеждениями и создавать и содержать места для этих целей; производить, приобретать и использовать в соответствующем объеме необходимые предметы и материалы, связанные с религиозными обрядами или обычаями или убеждениями; писать, выпускать и распространять соответствующие публикации в этих областях; вести преподавание по вопросам религии или убеждений в местах, подходящих для этой цели; соблюдать дни отдыха и отмечать праздники и отправлять обряды в соответствии с предписаниями религии и убеждений; устанавливать и поддерживать связи с отдельными лицами и общинами в области религии и убеждений на национальном и международном уровнях и другие.

46 Не осуществляется пропаганда религиозной нетерпимости, не осуществляется подрыв конституционного строя государства и другие условия, например, указанные в части 2, статьи 9 **Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.**

«Никто не должен подвергаться дискриминации на основе религии или убеждений со стороны любого государства, учреждения, группы лиц или отдельных лиц» (ст. 2) и «Дискриминация людей на основе религии или убеждений является оскорблением достоинства человеческой личности и отрицанием принципов Устава ООН и осуждается как нарушение прав человека и основных свобод, провозглашенных Всеобщей декларацией прав человека и подробно изложенных в Международных пактах о правах человека, и как препятствие для дружественных и мирных отношений между государствами» (статья 3).

**Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.** указывает: «1. Каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедать свою религию или убеждения как индивидуально, так и совместно с другими лицами, публичным и частным порядком, в богослужении, учении и отправлении религиозных и ритуальных обрядов. 2. Свобода исповедовать свою религию или свои убеждения подлежит лишь таким ограничениям, которые установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественного спокойствия, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц» (статья 9).

**Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г.** в императивном порядке закрепила ответственность государств в сфере защиты свободы религии: «Участники обязуются признавать, что каждое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право исповедовать свою религию или убеждения и создавать религиозные заведения, организации и ассоциации» (статья 8).

Между тем анализ как внутреннего нормативно-правового поля, так и политических реалий постсоветской Грузии показывают, что ситуация со свободой совести и защитой прав религиозных меньшинств в этой стране является неблагоприятной.

Хотя согласно Конституции Грузии 1995 г. (статья 9) государство признает исключительную роль Православной Церкви Грузии в истории страны, одновременно декларируется полная свобода вероисповедания и независимость церкви от государства. Однако Грузия является единственной страной на постсоветском пространстве, где нет отдельного закона о религии или религиозных объединениях, что во многом объясняется противодействием ПЦГ, имеющей особый статус и фактически оказывающей большое влияние на общественно-политические процессы в стране. При этом ПЦГ имеет значительные преференции, в том числе в вопросе уплаты налогов и владения имуществом, в то время как все остальные религиозные

объединения страны практически лишены таких льгот.

Особый, можно даже сказать конституционный, статус ПЦГ закреплён в результате подписания 14 октября 2002 г. так называемого Конкордата (официально - «Конституционного Договора между Государством Грузии и Апостольской Автокефальной Православной Церковью Грузии»). Примечательно, что в связи с подготовкой подписания данного Договора Парламент Грузии специально принял закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии», в соответствии с которым в статье 9 Конституции появился 2-й пункт, регулирующий особый статус ПЦГ.

В то же время, для всех остальных религиозных конфессий Грузии весьма остро стоит даже проблема регистрации. Вопросы создания религиозных организаций в Грузии должны регулироваться принятым в 1997 г. Гражданским Кодексом, в статье 1509 которого указывалось, что юридическими лицами публичного права считаются созданные на основе законодательства негосударственные организации (политические партии, религиозные объединения и др.). Однако закон «О юридических лицах публичного права» не предусматривает процедуру регистрации религиозного объединения в качестве юридического лица. Согласно же пункту 2 статьи 5 этого Закона, юридическое лицо может быть создано: 1. В соответствии с законом; 2. По указу президента Грузии; 3. Административным актом органа государственного управления. Естественно, что ни один из указанных случаев не подходит в качестве основы для регистрации или учреждения религиозного объединения. Положение с регистрацией религиозных объединений в Грузии еще более усугубилось после решения Верховного суда Грузии по делу о регистрации «Свидетелей Иеговы», постановившего, что религиозные объединения должны функционировать в статусе лиц публичного права и признавшего недопустимым регистрацию религиозных объединений в форме союза (ассоциации), т.е. юридического лица частного права, предусмотренного Гражданским кодексом<sup>47</sup>.

После «Революции роз» ситуация в религиозной сфере начала меняться. 6 апреля 2005 г. Парламент внес изменения в статью 1509 Гражданского Кодекса Грузии, согласно которым религиозным организациям впервые в истории грузинского государства была дана возможность регистрации в качестве некоммерческих юридических лиц частного права. Несмотря на это, вопрос регистрации для нескольких религиозных объединений все еще остается нерешенным, поскольку Католическая Церковь, Армянская Апостольская Церковь и Лютерано-Евангелистская Церкви отказываются от приобретения статуса юридического лица частного права, т.к. для них

47 Хаиндрова И. Церковь в современной Грузии // Центральная Азия и Кавказ, №5, 2003. С.29-30.

неприемлемо существование в качестве какого-либо фонда или союза, тем более, что Православная Церковь Грузии представляет собой юридическое лицо публичного права. Соответственно, они требуют или принятия четкого закона о религиозных объединениях или же оформления отдельного соглашения с той или иной конфессией (по примеру конкордата). Той же позиции придерживаются и ведущие грузинские правозащитники и эксперты, а также омбудсмен Грузии С.Субари<sup>48</sup>.

Вопрос отсутствия правовых механизмов для регистрации религиозных объединений в Грузии очень тесно связан и с имущественными правами ряда традиционных неправославных конфессий Грузии, в частности Римской Католической и Армянской Апостольской Церквей. В условиях отсутствия зарегистрированного правового статуса эти церкви не могут обеспечить себе возврат ряда религиозных и исторических памятников, конфискованных в годы советской власти, даже если грузинские власти в обозримом будущем смогут проявить политическую волю и решатся возвратить эти здания их прежним владельцам.

В Докладе Народного Защитника Грузии в Парламенте от 23 декабря 2005 г. по этому поводу отмечалось: «Согласно Конституционному Соглашению между Грузинским государством и Православной Церковью Грузии, православные духовные лица освобождены от воинской службы, государство признает церковное бракосочетание, защищает тайну исповеди, объявляет нерабочими днями большие церковные праздники, церковь и государство сотрудничают в различных сферах общих интересов, церковь пользуется налоговыми льготами, государство обязуется частично компенсировать ущерб, нанесенный церкви в XIX-XX в.в. и т.д. Государство дает эти привилегии только Православной Церкви Грузии. Этим же, фактически нарушается признанный Конституцией (статья 38) и международными договорами фундаментальный принцип равноправия. До тех пор, пока государство не даст такие же привилегии другим конфессиям, последние... фактически испытывают косвенную дискриминацию - находятся в неравном положении по сравнению с Православной церковью»<sup>49</sup>.

Надо отметить, что до заключения Конкордата многие правозащитные организации и НПО Грузии активно выступали с критикой принятия такого правового акта, а когда же поняли бесперспективность этого, постарались хотя бы предотвратить введение таких формулировок, которые серьезно ограничивали право на свободу совести в стране. Как признают грузинские

---

48 Из интервью автору известного грузинского эксперта П.Закареишвили (07.02.2006 г.) и Народного Защитника Грузии С.Субари (06.02.2006).

49 См. подробнее: «Спорные церкви», манифестация греков и пропавший Молла: Доклад Народного Защитника Грузии // <http://www.regnum.ru/news/569444.html>, 07.01.2006.

эксперты, религиозный плюрализм является существенной проблемой для Грузии и хотя реально физическая безопасность представителей религиозных меньшинств в целом соблюдается, тем не менее, они зачастую могут лишиться работы или подвергнуться общественному остракизму из-за своей религиозной принадлежности.

Более того, несмотря на то, что Католикос-Патриарх Илия Второй на всех официальных церемониях стоит рядом с президентом страны, «как духовный отец нации», существуют значительные противоречия между нынешними грузинскими властями и православной церковью. Это объясняется тем, что некоторые круги в ПЦГ воспринимают либеральные ценности (провозглашенные как приоритетные ориентиры для нынешнего грузинского руководства и разделяемые большинством грузинской политической элиты) как непосредственную угрозу, противоречащую фундаментальным устоям православной церкви. По свидетельству грузинской исследовательницы: «В Грузии сформировалась парадоксальная ситуация: грузинский национализм, органичной частью которого являлась апелляция к религии и православию, был антироссийским и имел прозападную ориентацию, а в лоне Грузинской Православной Церкви формирование духовенства в основном происходило на почве антилиберальных и антизападных русских традиций... По мнению экспертов и части духовных лиц, которая стоит на стороне либеральных ценностей, важнейшей внутренней проблемой Грузинской Православной Церкви является именно православный религиозный национализм, который, по их мнению, влечет за собой дискриминацию прав религиозных и этнических меньшинств и извращение самого православия»<sup>50</sup>. Вместе с тем, у многих прозападных представителей грузинской политической элиты есть устойчивое убеждение того, что ПЦГ продолжает активно сотрудничать с определенными кругами в России, заинтересованными в ухудшении отношений Грузии с европейскими странами и США, и тем самым содействует ослаблению грузинской государственности. «Это делает церковные круги потенциально главной основой антизападных настроений в Грузии, хотя официально у Церкви нет вопросов относительно выбора Грузией европейской или евроатлантической интеграции»<sup>51</sup>.

Проблема свободы совести и защиты прав религиозных меньшинств в Грузии не только тесно увязана с особой ролью ПЦГ или несовершенством

---

50 Челидзе А. Этнический национализм в духовенстве Грузинской Православной Церкви // Южный Кавказ: Территории. Истории. Люди. Сборник статей, №2. Тбилиси: Фонд Г.Белля, 2006. С.137.

51 Nodia G., Scholtbach A.P. The Political Landscape of Georgia. Political Parties: Achievement, Challenges and Prospects. P.80.

внутреннего законодательства, регулирующего религиозную сферу. *Намного опаснее тот факт, что религия и религиозные структуры стали факторами и акторами внутригрузинского политического противостояния в вопросах, связанных с этническими меньшинствами, особенно в регионах их компактного проживания.* Например, у многих жителей Самцхе-Джавахети создается впечатление, что зачастую негативные инциденты возникают не столько из-за поспешных или непрофессиональных действий центральных властей, сколько из-за целенаправленной позиции епархии ПЦГ в этом регионе, вынуждающей представителей власти к более радикальной позиции. Местные жители приводят, в частности, примеры активного политического участия представителей ПЦГ в инциденте вокруг армянской церкви в селе Самсар Ахалкалакского района, строительства в Ниноцминдовском районе грузинского сиротского приюта и других инцидентов, которые приводили или могли привести к открытым столкновениям местного населения с представителями православной церкви<sup>52</sup>.

При этом проблема заключается отнюдь не в том, что между Грузинской Православной и Армянской Апостольской Церквями существуют какие-то глубинные религиозные противоречия. Хотя у адептов грузинской и армянской церквей, возможно, и есть предмет для каких-то чисто теологических диспутов, главные сложности в их взаимоотношениях связаны с вопросом так называемых «спорных» церквей, урегулированием ситуации в Самцхе-Джавахети, правовым статусом религиозных конфессий и этнических меньшинств и в целом с излишне политизированным восприятием всех этих проблем со стороны духовных лидеров.

В настоящее время епархия Армянской Апостольской Церкви сталкивается со значительными трудностями. Если в 1920-х гг. в Грузии было более 600 армянских церквей и культовых сооружений, то в настоящее время их осталось всего около двух десятков. В советские годы почти все церкви были закрыты, за исключением одной-двух. После провозглашения независимости Грузии открылось еще несколько армянских церквей, в основном в населенных пунктах Самцхе-Джавахети и в Цалкском районе Квемо Картли. Но, как уже отмечалось, очень остро стоит проблема правовой регистрации. Перед Епархией стоит также трудная проблема возвращения армянских церквей и религиозных сооружений, в советский период конфискованных государством или же переданных им ПЦГ. Первоочередной является задача восстановления церквей и существующих исторических памятников. В последнее время обострилась также проблема религиозной толерантности, фиксируются факты осквернения или же

52 «Паломники» хотели обосновать в Джавахети грузинский монастырь – подробности инцидента // <http://www.regnum.ru/news/485545.html>, 18.07.2005.

нанесения материального ущерба армянским церквям в Грузии<sup>53</sup>.

Как отмечалось по этому поводу в докладе Омбудсмана Грузии: «В Советский период Армянская Апостольская Церковь в Тбилиси осуществляла богослужение только в двух церквях. Такое же положение и сегодня... Из-за спорных церквей заметно накалились отношения между Патриархией Грузии и Армянской Апостольской Церковью. На данном этапе Епархия Армянской Апостольской Церкви в Грузии наиболее радикально ставит вопрос возвращения церкви Норашен в Тбилиси и церкви Сурб Ншан в Ахалцихе. Патриархия заявляет, что комиссия по изучению данных церквей может быть создана только после принятия закона о религиозных объединениях, а касательно закона о религиозных объединениях Парламент уже выразил свое негативное отношение. Позицию Патриархии... принимает во внимание Правительство, которое в одностороннем порядке не может решить, вернуть или нет церкви их историческим хозяевам. Таким образом, действия, обращения и заявление Католической и Армянской Апостольской Церквей, а также рекомендации Народного Защитника пока еще не принесли результата.

Особенно остро стоит вопрос церкви Норашен. Храм до Советского периода принадлежал Армянской Апостольской Церкви. В советский период здесь размещалась библиотека Академии Наук. 15 февраля 1995 г. по решению Патриархии церковь была освящена в качестве церкви «Благовещения Богоматери», в ней провели православную литургию, на что армянская сторона выразила свой протест. Патриархия была вынуждена оставить церковь, но она не уступила ее Армянской Церкви. Сегодня церковь Норашен бездействует»<sup>54</sup>.

Международные организации и правительства ряда государств также обращают серьезное внимание на проблему религиозной свободы в стране и призывают правительство Грузии справедливо решить данный вопрос<sup>55</sup>. В докладе Госдепартамента США за 2005 г., посвященном ситуации со свободой совести в Грузии, в частности, подчеркивается, что Римская Католическая и Армянская Апостольская Церкви не смогли обеспечить возвращение церквей и иных учреждений, закрытых в советский период,

---

53 В Ахалцихе (Грузия) неизвестные осквернили армянскую церковь <http://www.regnum.ru/news/640941.html>, 16.05.2006.

54 См. подробнее: «Спорные церкви», манифестация греков и пропавший Молла: Доклад Народного Защитника Грузии <http://www.regnum.ru/news/569444.html>, 07.01.2006.

55 См. подробнее: Problems of Religious Freedom and Tolerance in Selected OSCE States. Report to the OSCE Supplementary Meeting on Freedom of Religion or Belief. International Helsinki Federation for Human Rights (IHF). Vienna, July 17-19, 2003. P.25; Annual Report of the United States Commission on International Religious Freedom. Washington, May 2005. P.87-90.

многие из которых были впоследствии переданы государством Грузинской Православной Церкви<sup>56</sup>.

Несмотря на четкие оценки и рекомендации со стороны международного сообщества и многих грузинских правозащитников, примечательно что Православная Церковь Грузии продолжает отрицательно относиться к проблеме «спорных церквей», воспринимая данный вопрос как своеобразную «игру с нулевой суммой» («zero sum game») – т.е. возвращение принадлежащих армянской церкви религиозных сооружений оценивается некоторыми представителями Патриархии чуть ли не как «проигрыш грузинской стороны» и, соответственно, вопрос ею переводится в сферу неких публичных деклараций или даже «контрдействий» из арсенала уже политической борьбы, что абсолютно не увязывается с логикой взаимоотношения двух религиозных объединений<sup>57</sup>.

К счастью, в последнее время внутри Грузии наблюдается определенное положительное изменение общественного и политического восприятия религиозных проблем. 15 и 16 июня 2005 г. были созданы сразу два Совета религий, объединивших представителей основных действующих в стране религиозных конфессий с целью координации вопросов в религиозной сфере. Первый религиозный совет был создан по инициативе Патриархии Грузии, а инициатором второго был Народный Защитник Грузии. Более того, 6 февраля 2006 г. Совет по правам религиозных меньшинств при Защитнике прав человека даже принял постановление к правительству Грузию с призывом, «учитывая бесспорные правовые, исторические и иные права Епархии Армянской Апостольской Церкви Грузии», придать ей четкий правовой статус и содействовать возвращению 6 конфискованных в советский период армянских церквей<sup>58</sup>.

В своем докладе 23 декабря 2005 г. омбудсмен Грузии рекомендовал внести изменения в подходах к вопросам регистрации действующих в стране религиозных конфессий: «С религиозными объединениями, которые не желают регистрироваться согласно существующему правилу, должно быть оформлено соглашение, которое определит их правовой статус и предусмотрит распространение привилегий, предназначенных согласно Конституционному Соглашению для Православной Церкви, и на другие конфессии»<sup>59</sup>. В одном

---

56 Georgia. International Religious Freedom Report - 2005 // Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. US Department of State. Washington, November 8, 2005.

57 Грузинская церковь учредила епархию на севере Армении – Армянская церковь в недоумении // <http://www.regnum.ru/news/603949.html>, 11.03.2006.

58 Встреча автора с членами Совета и омбудсменом Грузии С.Субари, 06.02.2006.

59 См. подробнее: «Спорные церкви», манифестация греков и пропавший Молла: Доклад Народного Защитника Грузии // <http://www.regnum.ru/news/569444.html>, 07.01.2006.

из своих интервью С.Субари, имея в виду тбилисскую церковь Норашен и ахалцихскую церковь Сурб Ншан, также отметил: «Государство должно при любых условиях вернуть эти церкви их историческим владельцам... Я не могу чувствовать себя настоящим христианином, когда территории и церкви, которые исторически принадлежали различным религиозным группам, были незаконно отняты»<sup>60</sup>.

Надо учитывать, что хотя С.Субари пользуется поддержкой и симпатией многих представленных в Грузии международных организаций, грузинского правительства, значительной части правящего парламентского большинства, а также многих НПО и экспертов-политологов, его авторитет проявляется скорее в вопросах общей проблематики защиты прав человека, чем в конкретных проблемах этнических или религиозных меньшинств страны. Вместе с этим следует признать, что действующий омбудсмен Грузии, из-за своих либеральных взглядов и довольно жесткой оппозиции по отношению к ПЦГ, довольно негативно воспринимается определенной частью грузинской общественности и политической элиты. Так что не стоит ожидать быстрых изменений ситуации в религиозной сфере. Для улучшения ситуации потребуются более твердая политическая воля грузинского государства и нивелирование некоторых существующих стереотипов внутри грузинского общества.

Дальнейшие перспективы развития ситуации в вопросах установления в Грузии атмосферы религиозной толерантности, реальной свободы совести и нормализации взаимоотношений Патриархии Грузии и Епархии Армянской Апостольской Церкви Грузии продолжают определять следующие факторы:

- Постоянное осложнение ситуации в Джавахетии в связи с активизацией в регионе деятельности Епархии ПЦГ. Хотя эта активизация очень остро и негативно воспринимается местным населением, она одновременно усиливает позиции православной церкви в ее взаимоотношениях с грузинским правительством в глазах определенных сил внутри грузинского общества и элиты;
- Радикализация настроений армянских общественно-политических организаций и ряда НПО Грузии по поводу состояния армянских храмов и желание найти скорейшее разрешение проблемы «вне зависимости от процесса, который безрезультатно ведется вот уже несколько лет между Грузинской Епархией Армянской Апостольской Церкви, Патриаршеством Грузинской Православной Церкви и государством»<sup>61</sup>;

---

60 *Basilaia E. Majority Rule or Respect for Diversity? // The Messenger, 20.01.2006.*

61 Армянские организации Грузии возмущены состоянием армянских храмов // [www.regnum.ru/news/561893.html](http://www.regnum.ru/news/561893.html), 17.12.2005.

- Стимулируемое предыдущими факторами негативное восприятие вопросов религиозной толерантности и «проблемы спорных церквей» во внутригрузинском общественно-политическом дискурсе;
- Продолжающееся спиралевидное развитие взаимных претензий и обвинений армянских и грузинских академических и церковных кругов<sup>62</sup>, углубляющих взаимоисключающие ментальные представления проблемы в Тбилиси, Ереване и Самцхе-Джавахети.

Несмотря на все эти факторы, есть основания надеяться, что осознание необходимости справедливого решения религиозных вопросов будет постепенно приобретать все большую важность и приоритетность в действиях и подходах грузинских властей. Это в немалой степени будет обусловлено принципиальной позицией в этом вопросе общественности страны, НПО и общественно-политических организаций (особенно представляющих интересы этнических и религиозных меньшинств), а также заинтересованных международных организаций и государств, что логически подводит к необходимости синхронизации существующей нормативно-правовой базы страны в этой сфере в соответствии с европейскими стандартами.

## **2.5. Политические права и развитие местного самоуправления**

Основные правовые нормы по статусу и защите этнических меньшинств можно подразделить на две группы. В одну группу можно выделить нормы по закреплению статуса этнических меньшинств, в которых основной уклон делается в сторону гарантированности данного статуса и пресечения дискриминации, а также нормы, наделяющие меньшинства конкретными правами и свободами. В другую группу можно выделить нормы в сфере местного самоуправления и политических прав, которые, с одной стороны, являются производными от норм первой группы, а с другой – выступают наиболее реальной, осязаемой материализацией всего правового комплекса по защите и реализации норм по этническим меньшинствам, т.е. результатом фактического действия правового статуса меньшинств.

Реальное обладание политическими правами и свободами, а также участие в процессе принятия решений на различных уровнях властных структур может последовать только при условии действенного и эффективного наличия у этнического меньшинства властных полномочий в местах его компактного проживания. Последнее предполагает взятие на себя этническими меньшинствами ответственности за реализацию определенной

---

62 Грузинские историки возмущались работами армянских авторов // [www.regnum.ru/news/637604.html](http://www.regnum.ru/news/637604.html), 10.05.2006.

части публичных дел на конкретной территории. Общепринятым способом решения данной задачи является введение территориального самоуправления этнического меньшинства, с помощью которого оно становится качественно новым субъектом внутригосударственного политико-правового порядка. В данном случае к этническому меньшинству будут относиться не как к сумме разрозненных индивидов, претендующих лишь на индивидуальную защиту своих прав и свобод, а как к системе, политико-правовому коллективу со своими полномочиями, вытекающей из них компетенцией и соответствующей ответственностью за надлежащее своему статусу управление.

Право на территориальное самоуправление тесно связано с правом на политические ассоциации граждан. Свобода ассоциации для лиц, принадлежащих к этническому меньшинству, гарантирована согласно пункту 32.6 **Копенгагенского документа СБСЕ 1990 г.**, статье 7 **Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995 г.**, статье 11 **Европейской конвенции по правам человека** и статье 11 **Международной конвенции гражданских и политических прав**. В пункте 24 раздела VI **Хельсинского документа СБСЕ 1992 г.** указывается на обязательство государств-участников Организации обеспечивать «свободное осуществление принадлежащими к национальным меньшинствам лицами, на индивидуальной основе и совместно с другими, своих прав человека и основных свобод, включая право участвовать в полной мере в соответствии с демократическими процедурами принятия решений каждого государства в политической, экономической, социальной и культурной жизни своих стран, в том числе на основе демократического участия в работе директивных и консультативных органов на национальном, региональном и местном уровнях, в частности, в рамках политических партий и ассоциаций».

Тем самым мы подходим к такому важнейшему фактору и неперемennomу предусловию для интеграции этнических меньшинств в общественно-политическую жизнь Грузии, как формирование, регистрация и участие в выборах политических партий, представляющих интересы меньшинств или конкретных регионов страны. Грузинская политическая элита пока еще отрицательно относится к идее регистрации политических партий этнических меньшинств. «Создание таких партий видится, как шаг к сепаратизму, территориальному либо психологическому»<sup>63</sup>. Однако в условиях, когда этнические меньшинства Грузии перманентно остаются вне грузинского социума, когда для них не является политически актуальной и востребованной ни одна из действующих общегрузинских политических партий, запрет на регистрацию действующих региональных политических партий и движений (как, например, «Вирк» в Джавахке) лишает местное

63 Нодиа Г. Полиэтничность Грузии: факт, отношение к нему и политическая стратегия. С.86.

население возможности реально реализовать свои конституционные права в процессе принятия решений и создания равных возможностей выбирать и принимать участие в управлении своей страной. Как указывает известный немецкий эксперт Стефан Отер: «Интеграция меньшинств останется призраком до тех пор, пока они не получают возможности организовываться как «особые» объединения, которые будут продвигать групповые интересы, в том числе и путем отстаивания этих интересов в политической сфере через партии, представляющие то или иное меньшинство»<sup>64</sup>.

*Другим опасным анахронизмом существующего политического ландшафта Грузии является тот факт, что в нынешних условиях запрет этнических партий просто увековечивает ситуацию, когда представители этнических меньшинств лишь номинально и фиктивно представлены в общегрузинских партиях, что создает основу для укоренения бюрократии, неразвитости демократических институтов, коррупции и клановости в регионах Самцхе-Джавахети и Квемо Картли.*

Если политические силы, представляющие интересы этнических меньшинств в местах их компактного проживания, не будут официально зарегистрированы и вовлечены в цивилизованный политический процесс и не будут участвовать в местных и парламентских выборах, это закрепит весьма негативную практику создания неформальных политических движений, которые с каждым этапом будут все более и более радикализироваться. Лишенные возможности участвовать в нормальной политической борьбе и выдвигать свои политические требования, актуальные для определенной части населения, они будут вынуждены (и получают для этого все моральные основания) вести политическую борьбу «на улице», не будучи ограничены конституционными и институциональными рамками. Естественно, что к примеру в Джавахетии это приведет лишь к накоплению негативного потенциала, причем абсолютно не связанного с усилением в регионе каких-либо «ирредентистских или националистских» настроений. Как признает Гия Нодиа, несмотря на то, что этнические меньшинства в Грузии в основном проживают на территориях, примыкающих к их «этническим родинам», «проблема не в этническом сепаратизме или ирредентизме. Хотя некоторые грузины и подозревают сообщества меньшинств в тайных националистических устремлениях, последние не предъявляли никаких

64 Oeter S. Minderheiten im Institutionellen Staatsaufbau // Das Minderheitenrecht Europäischer Staaten. Teil 2, Berlin 1994. P.496. Цит. по: Frowein J.A., Bank R. The Participation of Minorities in Decision-Making Processes // Expert Study Submitted on Request of the Committee of Experts on Issue Relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN) of the Council of Europe by the Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg / Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, DH-MIN (2000) 1, November 2000. P.4.

сепаратистских требований и не организовывали ирредентистских движений. Основной повод для озабоченности – отсутствие социально-политической интеграции этих меньшинств и низкий уровень их реального участия в зарождающихся демократических институтах Грузии»<sup>65</sup>.

Впрочем, в последнее время наблюдается изменение подходов ряда видных грузинских экспертов и некоторых представителей политической элиты страны в вопросе создания и регистрации политических партий в Грузии по этническому и региональному признаку. Осознается, что значительная часть населения Грузии (не менее 16-17%) давно уже не рассматривает существующие партии Грузии как механизм своего участия в политической жизни страны. В тоже время опыт некоторых бывших социалистических стран, таких как Болгария, «показывает, что создание этнических партий не приводит к концу света и не обязательно вызовет партикуляризацию определенных групп»<sup>66</sup>. При этом грузинские эксперты обоснованно утверждают, что наличие действующего в Грузии семипроцентного барьера во время выборов создает серьезные проблемы для представительства этнических партий в парламенте Грузии, даже если они будут зарегистрированы по закону. Это уже вызывает необходимость снижения избирательного ценза хотя бы до 5%, чтобы представители крупнейших меньшинств Грузии могли бы быть реально представлены в парламенте страны.

Как отмечают европейские эксперты, в полиэтничных странах необходимо введение со стороны государства особых льгот для партий, представляющих этнические меньшинства. Такие льготы касаются организации и финансирования избирательного процесса и участия в нем, и могут включать в себя:

- Снижение порога для избрания в парламент,
- Зарезервированные места в парламенте,
- Понижение кворума при регистрации партии,
- Благоприятная для меньшинств делимитация избирательных округов при мажоритарных выборах
- Льготное финансирование партий, представляющих меньшинства<sup>67</sup>.

*Пока нет соответственного государственного подхода, не сформированы реальные институты гражданского общества,*

---

65 Nodia G., Scholtbach A.P. The Political Landscape of Georgia. Political Parties: Achievement, Challenges and Prospects. P.72.

66 Процесс конституционно-политической реформы в Грузии, в Армении и в Азербайджане: политическая элита и голос народа. IDEA & CIPDD: Тбилиси, 2005. С.241-242.

67 Frowein J.A., Bank R. The Participation of Minorities in Decision-Making Processes. P.6.

не обеспечивается верховенство силы закона в Грузии, создание и функционирование политических партий, представляющих интересы этнических меньшинств, представляется важным стабилизирующим фактором их интеграции в общественно-политическую жизнь страны. При этом нельзя исключать и того, что при благоприятных обстоятельствах такие партии могут сыграть настолько эффективную роль в интеграции этнических меньшинств в общественно-политическую жизнь и станут таким естественным атрибутом «партийного ландшафта» Грузии, что в дальнейшем послужат удачным примером толерантного государственного подхода к решению проблем участия меньшинств в политическом процессе принятия решений и для других стран. С другой стороны, инициативы по созданию таких партий сразу же пойдут на спад, если этнические меньшинства почувствуют реальность законодательной защищенности своего статуса, действенность внутригосударственных механизмов обеспечения этого статуса. В таком случае, партии этнических меньшинств трансформируются из политического руслу в направление общественных объединений, которые помогают в развитом гражданском обществе обсуждать свои проблемы и являются для правового демократического государства своего рода показателями состояния дел в сфере защиты прав и свобод этнических меньшинств.

Однако, реальности политического поля Грузии и недостаточная правовая обеспеченность и защищенность этнических меньшинств указывают на долгосрочность осуществления этого наиболее целесообразного для многонационального государства положения. За 13 лет, прошедших между последними переписями, удельный вес этнических меньшинств снизился почти в два раза – с 30% до 16% населения. В парламенте лишь 6% депутатов представляют этнические меньшинства. В Тбилисском сакребуло (городском совете) их нет вовсе. В регионах компактного проживания меньшинств в местных законодательных собраниях в лучшем случае по одному – два депутата<sup>68</sup>. В Парламенте Грузии созыва 1999 г. было 14 депутатов из числа меньшинств (те же 6%), причем все они были из правящей партии «Союз граждан Грузии», и уровень их реального участия в парламентской жизни был минимален<sup>69</sup>. Аналогичная ситуация складывается без особых изменений и после «Революции роз» 2003 г. Как отмечают некоторые грузинские эксперты, «до сих пор в результате реформ в административных и правоохранительных структурах число представителей меньшинств вопреки ожиданиям еще больше уменьшилось,

68 *Ивенцадзе М.* Билингвализм – языковая политика Грузии? // Многонациональная Грузия, № 2 (февраль), 2005.

69 *Нодиа Г.* Полиэтничность Грузии: факт, отношение к нему и политическая стратегия. С.65.

что подтверждает тенденции, свидетельствующие, что для большинства представителей этнических меньшинств престижные социальные ниши закрыты»<sup>70</sup>.

Избирательная процедура Грузии в отношении прав этнических меньшинств также отличается своей недемократичностью. Поэтому, как и во всех остальных сферах, касающихся защиты прав меньшинств, необходимо более глубокая и реальная имплементация международных правовых норм. Европейские правовые стандарты указывают на обязательство государств гарантировать права лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам, на участие в государственных делах, включая право голоса и право баллотироваться на выборные должности на недискриминационной основе. **Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г.** в статье 16 указывает: «участники воздерживаются от принятия таких мер, которые повлияли бы на структурный состав населения в районах проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и были бы направлены на ограничение прав и свобод, вытекающих из принципов, закрепленных в настоящей Рамочной конвенции». **Лундские рекомендации ОБСЕ 1999 г.** отмечают, что «в случаях компактного проживания меньшинств их достаточное представительство может быть обеспечено путем создания одномандатных округов», а также «представленности меньшинств могут способствовать пропорциональные избирательные системы» (пункт 9).

До внесения изменений в Закон Грузии о местном самоуправлении и управлении (поправки конца 2001 г.), выдвижение кандидатов в органы местного самоуправления было возможно только по партийным спискам, что не позволяло компактно проживающим этническим меньшинствам выдвигать своих кандидатов на местах. Однако новая редакция закона, ликвидировав этот пробел, обозначила произвольное формирование избирательных участков, при котором, например, в Ахалкалакском районе каждый грузинский населенный пункт имеет одно сакребуло (сельское правление) и столько же имеют объединенные 4-5 армянонаселенные пункты. Данная диспропорция отражается на реальных правах местного управления, так как орган управления районного уровня (управа района) создается из председателей всех сельских правлений (сакребуло). Таким образом, происходило искусственное снижение числа депутатов-армян на районном уровне<sup>71</sup>. Такая практика противоречит общепринятым

---

70 Адешивили А. Для представителей этнических меньшинств престижные социальные ниши закрыты // Многонациональная Грузия, № 2 (февраль), 2005.

71 См. подробнее: Минасян С. Социально-экономическая и политическая ситуация в Джавахке на современном этапе // 21-й век (информационно-аналитический журнал фонда

международным и европейским нормам.

Наоборот, во всех европейских демократических странах наблюдается прямо противоположный подход, способствующий большему участию меньшинств в органах местного самоуправления путем создания соответствующих условий избирательного процесса. Например, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ на основе четырех **Лундских рекомендаций**, относящихся к выборам, разработало собственные практические рекомендации, в которых четко отмечается: «Основным принципом в вопросе о разграничении избирательных округов является то, что это разграничение должно осуществляться справедливым образом и не должно иметь отрицательного влияния, ведущего к ухудшению представительства какой-либо партии или группировки меньшинств. В некоторых случаях избирательные округа намеренно нарезаются таким образом, чтобы обеспечить лучшее представительство для групп меньшинств»<sup>72</sup>.

На данном примере видно, что грузинские власти, с одной стороны, пользуясь пробелами и несоответствиями внутреннего законодательства европейским демократическим нормам избирательного права, а, с другой, произвольно интерпретируя действующие нормы законов, проводят дискриминационную политику в отношении избирательных прав этнических меньшинств страны. **Европейская Хартия региональных языков и языков меньшинств 1992 г.** обязывает государства уважать географический район «каждого регионального языка или языка меньшинства для обеспечения того, чтобы существующее или новое административное деление не создавало препятствий распространению данного языка» (ч. 1, ст. 7). **Европейская Хартия местного самоуправления 1985 г.** в статье 5 «Защита границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление» указывает, что «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом». Хотя проведение референдума ставится в зависимость от внутреннего законодательства, тем не менее, смысл статьи заключается в обязательности учета мнения местного населения.

В вопросе местного самоуправления необходимо иметь в виду, что государственно-территориальное устройство Грузии страны не

---

«Нораванк»), русскоязычное издание, №1, 2005.

72 Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе. Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, Варшава, январь 2001. С.32

определено конституционными нормами. Конституция 1995 г. лишь сформулировала принцип его возможного определения: «Государственно-территориальное устройство Грузии будет определено конституционным законом на основе принципа разграничения полномочий после полного восстановления юрисдикции Грузии на всей территории страны» (ч. 3, ст. 2). Можно предположить, что будущая форма государственного устройства Грузии будет включать как унитарные, так и федеративные начала, причем разграничения полномочий по федеративному принципу будет применено, в частности по отношению к тем территориям, которые на сегодня фактически не контролируются центральными властями. На важность разграничения полномочий между центральными и местными властями, как на принцип эффективности местного самоуправления указывает **Европейская Хартия местного самоуправления 1985 г.**: «Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии» (ч. 3, ст. 4).

На это указывают и **Лундские рекомендации 1999 г.**: «Накопленный в Европе и за ее пределами опыт указывает на целесообразность передачи некоторых полномочий законодательной и исполнительной власти с центрального уровня на региональный, что не должно ограничиваться простой децентрализацией государственного аппарата и рассредоточением его функций по региональным или местным подразделением», и далее там же: «В свете принципа субсидиарности государствам следует в позитивном ключе рассматривать возможность такого территориального делегирования полномочий, включая конкретные функции самоуправления, – особенно в случаях, когда это расширяло бы возможности меньшинств по самостоятельному решению касающихся их вопросов» (пункт 19).

Однако необходимо не забывать, что вопросы распределения полномочий между центром и регионами не должны отрываться от этнических интересов преобладающего населения на тех территориях, где осуществляется самоуправление. Сами органы местной и особенно региональной администрации должны быть сформированы с учетом исторической и территориальной специфики конкретных этнических меньшинств (пункт 20 **Лундских рекомендаций 1999 г.**). То есть, при самом процессе образования данных структур не должны нарушаться права и свободы этнического меньшинства, имеющего к тому же исторические и территориально объективные основания к своей особой защищенности. Только будучи демократично образованными, структуры территориального

самоуправления могут эффективно реализовывать закрепленные за ними полномочия.

*Самоуправление этнического меньшинства, которое может носить территориальный или нетерриториальный характер, является важным инструментом реальной защиты и обеспечения прав и свобод лиц, принадлежащих к меньшинствам.*

И с правовой, и с политической точки зрения предоставление этническому меньшинству права на расширенное самоуправление должно быть привлекательно для государства, в котором проживает меньшинство, исходя из следующих факторов:

- Наличие реального самоуправления дает лучшую гарантию от возникновения ирредентистских и сецессионистских настроений среди представителей меньшинств в местах их компактного проживания, ликвидируя опасения насильственной ассимиляции или этнических чисток со стороны государства и/или представителей титульного этноса, снижая остроту политического и этноцентрического восприятия проблем меньшинствами и ослабляя радикализацию их требований;
- Расширенное самоуправление дает представителям меньшинств лучшие возможности для создания более эффективной и соответствующей их интересам и потребностям местной власти. Это позволит улучшить социально-экономические условия в местах их компактного проживания, ликвидируя один из наиболее опасных стимулов для накопления негативных настроений в обществе;
- Наличие реального самоуправления, гарантированность фундаментальных прав этнических меньшинств и ощущение своей причастности к процессу принятия политических решений дает меньшинствам чувство гражданской общности и тем самым стимулирует их активную интеграцию в общественно-политическую жизнь государства, в котором они проживают;
- Расширенное самоуправление дает возможность меньшинствам сохранять свою культурную и языковую самобытность, что является важным вкладом в общее культурное разнообразие государства, в котором они проживают, и одновременно стимулом для творческого и профессионального развития отдельных индивидов, создавая дополнительные и альтернативные возможности для самореализации и достижения индивидуальных целей и осознания общественной значимости своей деятельности.

В имеющихся международных актах намечен комплексный подход к обеспечению права этнических меньшинств на расширенное самоуправление. В него входят:

- Право на участие в управлении страной, что подразумевает, во-первых, участие в ведении государственных дел; во-вторых, право избирать и быть избранным, и, в-третьих, право поступления на государственную службу;
- Право на трансграничные связи со своими соотечественниками для налаживания сотрудничества между органами местного самоуправления двух стран.

Последнее право необходимо особенно там, где существует полная схожесть по признакам этноса, языка и религии, а также где присутствует непосредственный территориальный контакт между органами самоуправления двух сотрудничающих сторон. **Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г.**, в частности, утверждает: «Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми узами» (статья 2). Эти положения особенно важны и актуальны для представителей тех этнических меньшинств Грузии, которые компактно проживают непосредственно на границе со своими «этническими родинками». Показательно, что данный признак (приграничность) не является обязательным для налаживания связей между территориальными общинами. На это указывает **Протокол №2 1998 г. к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г.**, в *Преамбуле* которой говорится: «...для эффективного выполнения своих функций территориальные общины и власти все больше сотрудничают не только с соседними властями других Государств (приграничное сотрудничество), но также с зарубежными властями, не являющимися соседними, имеющими общие интересы (межтерриториальное сотрудничество), и делают это не только в рамках приграничного сотрудничества органов и ассоциаций территориальных общин и властей, но также и на двустороннем уровне». Это особенно важно в аспекте прав армянского населения в масштабах не только Самцхе-Джавахети, но и всей Грузии. Аналогичная ситуация складывается в вопросе азербайджанского населения Квемо Картли. Многие государства, в свое время остро сталкивающиеся с проблемами этнических меньшинств,

смогли достичь значительных успехов в их интеграции и защите прав именно путем заключения специальных договоров (или включения отдельных положений в двусторонние соглашения) с «этническими родинами» своих меньшинств<sup>73</sup>. Это особо подчеркивают в своих рекомендациях ведущие международные и европейские эксперты<sup>74</sup>.

Юридическая комплексность права на расширенное самоуправление проявляется также в том, что каждый человек как гражданин данного государства имеет право на участие в управлении общими, публичными делами государства (право избирать и быть избранным в центральные органы государства, право занимать государственные должности) и в то же время как житель конкретного региона, местности, имеет право на участие в управлении местными, специфическими делами данного локального пространства. Плюс ко всему обладание статусом этнического меньшинства, который может и должен быть закреплен на законодательном уровне демократического государства, прибавляет к вышеуказанному правовому комплексу и права на поддержание своей языковой, религиозной, культурной и в целом этнической самобытности, а также право на дополнительную защиту своих этнических прав со стороны государства.

Юридический комплекс права на самоуправление дополняется целым рядом других комплексов обеспечения самоуправления. Это, прежде всего, политическая и экономическая составляющие. Первая подразумевает государственное закрепление институтов территориального и нетерриториального самоуправления (в конечном итоге это проявляется через юридический комплекс – закрепление в Конституции, в законах и других нормативно-правовых актах, принятие на себя обязательств по соблюдению международных принципов и норм в данной сфере). Вторая составляющая подразумевает как условия для возможности реализации данного права, так и следствие эффективности его осуществления. Другими словами, с одной стороны, для того, чтобы право на самоуправление состоялось, оно должно иметь свою материально-финансовую базу (свой бюджет, свою собственность, в целом – намерение решать местные экономические вопросы собственными силами), а с другой – эффективно употребить экономическую основу своего самоуправления для непосредственного решения местных социальных задач.

73 Например, Лозаннский Договор 1923 г. между Турцией и Грецией, Словацко-Венгерский Договор 1995 г. и многие другие аналогичные документы.

74 См. например: Opinion of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities adopted on 14 September 2001 on Parliamentary Assembly Recommendation 1492 (2001) on the Rights of National Minorities // ACFC Opinion on PA Rec 1492, Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 14 September 2001.

Таким образом, вырисовывается необходимость поддержки права на расширенное самоуправление со стороны как международного сообщества, так и (прежде всего) самого государства, с возможным подключением других субъектов международного права (международных, межправительственных организаций и государств). Роль международного сообщества носит, в целом, общедемократический, правонаправляющий характер, что подразумевает «показ» цивилизованного образца решения вопросов самоуправления. Увязка права на самоуправление с правами этнических меньшинств (там, где для этого существуют объективные условия) четко обозначена в международно-правовых актах.

Наиболее конкретно и развернуто данные вопросы регулируются на уровне ОБСЕ и Совета Европы. Показательны в данном аспекте **Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни 1999 г.** Право на самоуправление в указанном документе предполагает право на контроль за решениями, затрагивающими вопросы местного самоуправления. Тем самым возникает вопрос разграничения сфер ведения и полномочий между местным и общегосударственным уровнем. Он наиболее остро стоит во многих постсоветских странах, так как в политической практике республик бывшего СССР вопрос разграничения полномочий насаивается кругом проблем национального размежевания. В то же время, о нетерриториальных механизмах самоуправления, зачастую именуемых «личной» или «культурной» автономией, в **Лундских рекомендациях** говорится, что они «наиболее применимы в случае географически некомпактного проживания членов той или иной группы». Далее, проводится увязка территориальных механизмов самоуправления с принципом адекватного разграничения полномочий между центральными и местными властями (принцип субсидиарности), а нетерриториальных механизмов самоуправления – с принципом обеспечения культурных прав меньшинств (средства информации, язык, семья, религия, образование).

Здесь важно отметить, что вопрос делегирования полномочий, его объем и качественное наполнение должны увязываться с интересами этнического меньшинства, проживающего в местности самоуправления и являющегося в данной местности не меньшинством, как на общегосударственном уровне, а большинством, со всеми вытекающими отсюда политическими, экономическим и другими последствиями. Об учете указанных интересов этнических меньшинств говорится в пункте 21 **Лундских рекомендаций 1995 г.**

В данном случае интересы этнических меньшинств страны диктуют такое наполнение их полномочий в сфере территориального

самоуправления, которое бы позволила качественно поднять уровень социального и экономического развития, что на данном этапе невозможно силами только центральных властей Грузии. Поэтому, например, в регионе Самцхе-Джавахети необходимо привлечение ресурсов Армении, армянской диаспоры и международных организаций. Кроме того, необходимо полноценное принятие Грузией обязательств по **Европейской Рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г.**

В ходе зимней сессии 2006 г. ПАСЕ приняла резолюцию, в которой подвергла определенной критике грузинские власти<sup>75</sup>. В документе Грузия, в частности, характеризуется как страна, где неразвита или практически полностью отсутствует местная демократия. ПАСЕ призвала власти страны позитивно относиться к диалогу, прислушиваться к советам и привлекать общественность к обсуждению животрепещущих вопросов. В отношении местного самоуправления ПАСЕ призвала страну завершить территориальную и административную реформы ко времени проведения очередных местных выборов и обеспечить их соответствие **Европейской Хартии местного самоуправления.**

*Таким образом, самым приемлемым способом снижения конфликтности стало бы повышение децентрализации и компетенции органов самоуправления в масштабах всей Грузии, а в случае Джавахетии также и предоставление ей статуса асимметричного регионального самоуправления (особый подход в сфере политических прав и функционирования региональных общественно-политических объединений, решения языковых и образовательных вопросов, а также сохранения религиозной и культурной самобытности местного населения). Такое решение самым прямым образом будет способствовать более глубокой, осознанной и стимулированной интеграции региона в общественно-политическую жизнь Грузии.*

---

75 Implementation of Resolution 1415 (2005) on the Honouring of Obligations and Commitments by Georgia. Report, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee). Co-rapporteurs: Mr. Matyas Eorsi, Hungary, Alliance of Liberals and Democrats for Europe and Mr Evgeni Kirilov, Bulgaria, Socialist Group. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc.107795, 05.01.2006. ([www.coe.int](http://www.coe.int)).

## **ГЛАВА 3.**

### **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКЛАДЫ И МОНИТОРИНГИ СИТУАЦИИ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА И ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ В ГРУЗИИ**

Одним из важнейших направлений работы многих авторитетных международных межгосударственных и неправительственных организаций является постоянный мониторинг ситуации в государствах-участниках по защите основополагающих прав человека, в том числе относящихся к этническим и религиозным меньшинствам. В этом плане представляют значительный интерес те документы и доклады указанных организаций, которые касаются оценки общественно-политической обстановки в Джавахетии и ситуации с правами человека и меньшинств в Грузии. В данной главе дается анализ некоторых положений последних докладов и документов, подготовленных для этих организаций или при их содействии.

В главе приводится также анализ некоторых докладов Государственного Департамента США и Агентства международного развития США. Обе эти организации не являются международными, они выражают позицию и интересы правительства Соединенных Штатов, однако приводимые ниже выдержки из их ежегодных докладов по обеспечению прав человека и уровню религиозной свободы в различных странах мира (в том числе в Грузии), а также оценки имеющегося конфликтного потенциала, дают довольно объективную и достоверную картину ситуации с проблемами защиты прав армянского этнического и религиозного меньшинства.

#### **3.1. Парламентская Ассамблея Совета Европы**

5 января 2006 г. Мониторинговый комитет ПАСЕ представил доклад №10779<sup>1</sup>, подготовленный депутатами Матиасом Йоршем из Венгрии и Евгением Кириловым из Болгарии. Доклад стал основой резолюции ПАСЕ по Грузии и был с небольшими изменениями принят на заседании Парламентской Ассамблеи 24 января 2006 г. В разделе, касающемся ситуации с правами меньшинств и обязательствами Грузии, говорилось, что во исполнение предыдущей Резолюции ПАСЕ №1415 (2005) Грузия

---

1 Implementation of Resolution 1415 (2005) on the Honouring of Obligations and Commitments by Georgia. Report, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee). Co-rapporteurs: Mr. Matyas Eorsi, Hungary, Alliance of Liberals and Democrats for Europe and Mr Evgeni Kirilov, Bulgaria, Socialist Group. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc.107795, 05.01.2006. (available on [www.coe.int](http://www.coe.int)).

смогла выполнить, в части, касающейся подписания или ратификации к сентябрю 2005 г. обязательных правовых документов Совета Европы, только ратификацию **Европейской Социальной Хартии** (22 августа 2005 г.), а с некоторым опозданием также **Рамочной Конвенции по защите меньшинств** (13 октября 2005 г.). В то же время в докладе отмечалось, что Грузией пока еще не ратифицирована **Европейская конвенция по трансграничному сотрудничеству**, равно как еще только началась процедура ратификации **Европейской Хартии по региональным языкам и языкам меньшинств**.

В Докладе ПАСЕ от 5 января 2006 г. особо отмечалось, что после ратификации **Рамочной конвенции** Парламент Грузии, тем не менее, отдельно принял резолюцию, в которой воздерживался от обязательств гарантировать условия, позволяющие использовать языки меньшинств в отношениях между представителями этнических меньшинств и административными органами в районах с преобладанием этнических меньшинств. Данное дополнение грузинского парламента вызвало большую озабоченность среди представителей этнических меньшинств страны и международных организаций, т.к. могло бы существенно снизить эффективность применения положений РКНМ в регионах с компактным проживанием этнических меньшинств, в частности в Самцхе-Джавахети и Квемо-Картли, с сохранением запрета на использование языков меньшинств в местном делопроизводстве и судопроизводстве. В то же время, как указывается в документе, по словам докладчиков ПАСЕ, представители грузинского парламента в ноябре 2005 г. заверили их, что данная оговорка грузинских парламентариев предназначалась вроде бы «лишь для внутреннего использования», не является официальным документом и не будет приложена к материалам Грузии по **Рамочной конвенции**, которые должны будут в ближайшее время быть отправлены в Генеральный секретариат Совета Европы. Кстати, надо отметить, аналогичный факт неоднократно подтверждал в частных разговорах и омбудсмен Грузии Созар Субари, в том числе общаясь с экспертами<sup>2</sup>.

Представляет интерес и та часть доклада ПАСЕ, которая относится конкретно к ситуации с этническими меньшинствами. В частности, отмечается важность развития языковых и образовательных программ, как связанных с изучением грузинского языка, так и относящихся к проблеме дальнейшего развития школ в Джавахетии и в Квемо Картли, ведущих обучение на языках этнических меньшинств.

### 3.2. Парламентская Ассамблея НАТО

Ситуации с проблемой этнических меньшинств в Грузии посвящены

---

2 Из разговора автора с омбудсменом Грузии С. Субари, 8 февраля 2006 г.

два доклада, подготовленные в рамках Парламентской Ассамблеи НАТО. Первый из них, подготовленный главным докладчиком, депутатом Бундестага Вереной Войлебен, «Стабильность в трех республиках Южного Кавказа: десять лет после независимости, прогресс и новые вызовы»<sup>3</sup>, опубликованный в ноябре 2004 г., лишь в общих чертах освещал ситуацию с защитой прав меньшинств в Грузии и положение в регионе Джавахетия. Тем не менее, в подразделе, озаглавленном «Армянское население Грузии: Джавахетия» дается общая характеристика ситуации в этом регионе. Примечательно, что в документе, в частности, говорится, что «Джавахетия в свое время входила в Армению и некоторые армяне призывают к ее объединению со своей страной»<sup>4</sup>. Как отмечается в документе, хотя между Арменией и Грузией существуют прекрасные отношения и в настоящее время среди армян негативные настроения относительно будущего Джавахетии не являются определяющими, они могут в дальнейшем осложнить армяно-грузинские отношения, особенно после закрытия российской военной базы в Ахалкалаки.

Другим документом в рамках Парламентской Ассамблеи НАТО является подготовленный в ноябре 2005 г. депутатом из Нидерландов Бертом Миделем доклад «Меньшинства на Южном Кавказе: фактор нестабильности?»<sup>5</sup>. На основе данного доклада была принята специальная резолюция ПА НАТО №335 по проблемам этнических меньшинств на Южном Кавказе<sup>6</sup>. Как подчеркивается в докладе, «Политическая культура и отношение к своим меньшинствам в Грузии характеризуется относительно высоким и поддерживающимся уровнем этнического национализма. Как и для Азербайджана, нерешенные конфликты в Абхазии и Осетии продолжают усиливать среди грузин представление о том, что меньшинства несут потенциальную угрозу. Призывы президента Саакашвили к восстановлению территориальной целостности и суверенитета Грузии иногда сопровождаются националистической риторикой, поддерживающейся в некоторых случаях тактическим альянсом с Грузинской Православной Церковью, что пробуждает опасения к обратной националистической

3 Verena Wohlleben (General Rapporteur). Stability in the Three South Caucasus Republics: Ten Years After Independence, Progress and New Challenges // NATO Parliamentary Assembly, General Report. 156 CC 04 E rev 1. November 2004. (available on www.nato-pa.int).

4 Там же. С.9.

5 Bert Middel (Rapporteur). Minorities in the South Caucasus: Factor of Instability? // NATO Parliamentary Assembly, Sub-Committee on Democratic Governance, Report. 166 CDSGD 05 E rev 1. November 2005. (available on www.nato-pa.int).

6 Resolution 335 on the Protection and Integration of Minorities as a Contribution to Stability in the South Caucasus // Presented by the Committee on the Civil Dimension of Security, NATO Parliamentary Assembly, 15 November 2005, Copenhagen, Denmark.

реакции со стороны меньшинств. В целом, во взаимоотношениях между большинством и меньшинством, приоритет дается утверждению государственного единства над защитой этнических меньшинств. Опасаясь поддерживать другие потенциальные сепаратистские движения, политика правительства в отношении меньшинств зачастую бывает нерешительной и половинчатой»<sup>7</sup>.

В данном документе также особо отмечается, что важнейшие государственные посты в стране заняты исключительно этническими грузинами и что в кадровой политике внутри Грузии, особенно в силовых структурах, укрепляются настроения этнической дискриминации. Отмечается обострение языковой проблемы в отношении меньшинств, что сказывается на взаимоотношениях меньшинств и трудностях по вовлечению представителей этнических меньшинств в процессы управления и в государственные структуры Грузии. С учетом всего этого, молодое поколение из числа этнических меньшинств старается вообще не говорить на других языках, кроме своего родного. В случае продолжения такой ситуации, как отмечается в докладе, представители меньшинств рискуют вскоре быть не в состоянии общаться с остальной частью населения Грузии и подвергнуться экономической и социальной маргинализации.

Отмечается о митингах и известных событиях в Джавахетии в марте 2005 г. В докладе ПА НАТО, в частности особо говорится, что грузинское правительство пытается смягчить напряженность в регионе посредством некоторых инициатив, в сотрудничестве с руководством Армении и при поддержке международных доноров. Встречи президентов Армении и Грузии, а также премьер-министров прошли, соответственно, в апреле и июле 2005 г. Армения обеспечивает финансирование некоторых местных проектов, в частности в армянских школах региона, и выражает готовность увеличить финансирование в случае необходимости. При этом, как отмечается в докладе, около 100 тыс. выходцев из Джавахетии в настоящее время живет в Армении.

Согласно докладу: «В отношении прав меньшинств президент Саакашвили кажется открытым для инициатив, нацеленных на развитие местного самоуправления и решения языковых проблем». Однако грузинские власти опасаются усиления сепаратистских настроений и, судя по всему, колеблются между «локальным решением локальных проблем» и более всесторонним подходом к проблемам защиты прав меньшинств на государственном уровне»<sup>8</sup>.

Парламентарии НАТО отмечают, что Грузия является единственной

7 Bert Middel (Rapporteur). Minorities in the South Caucasus: Factor of Instability? P.4.

8 Там же. С.13.

страной бывшего Советского Союза, где пока нет закона о религии, определяющего права и обязанности религиозных общин. В то же время статус доминирующей Православной Церкви Грузии регулируется Конституционным соглашением или Конкордатом, подписанным в 2002 г., который предоставляет ПЦГ различные привилегии, включая право на проведение религиозного обучения в школах, и даже широкие возможности определять статус иных религиозных общин<sup>9</sup>.

### 3.3. Комиссия по правам человека, Экономический и Социальный Совет ООН

В рамках Экономического и Социального Совета ООН в конце 2003 г. был подготовлен документ, посвященный проблемам религиозной свободы и толерантности в Грузии<sup>10</sup>. Многие аспекты этого документа были посвящены проблемам армянского этнического и религиозного меньшинства в Грузии.

В преамбуле к документу упоминается, что «В выводах Специального докладчика содержится предупреждение об опасности чрезмерно близких отношений между государством и Православной Церковью и опасения, что государство может оказаться инструментом в руках Церкви. Докладчик указывает, каким образом заключение между государством и Православной Церковью Конституционного соглашения может сказаться на положении религиозных меньшинств, и рекомендует признать за всеми религиозными меньшинствами тот же статус, что и за ПЦГ».

Далее в докладе приводятся общие положения с оценкой роли и месте этнических и религиозных меньшинств в общественно-политической жизни современной Грузии, а также имеющаяся в этой стране правовая база по вопросам свободы совести и религиозной свободы.

В части документа, касающейся положения Армянской Апостольской Церкви в Грузии, Специальный Докладчик ООН особо выделяет проблему так называемых «спорных церквей», отмечая также следующее: «Специальный Докладчик был информирован из других источников, что армяне также часто подвергаются дискриминации, но больше по своей этнической, чем религиозной принадлежности»<sup>11</sup>.

В мае 2003 г. в рамках Рабочего органа по меньшинствам Подкомиссии по содействию и защите прав человека Комиссии по правам человека ООН был подготовлен также доклад Анны Матвеевой «Меньшинства на

9 Bert Middel (Rapporteur). Minorities in the South Caucasus: Factor of Instability? P.16.

10 Civil and Political Rights, Including the Question of Religious Intolerance. Report by Mr. Abdelfattah Amor, Special Rapporteur on freedom of religion or belief. Addendum. Visit to Georgia. E/CN.4/2004/63/Add.1. 16 December 2003.

11 Там же. С.11.

Южном Кавказе» по состоянию защиты прав этнических меньшинств на Южном Кавказе. Данный доклад основан на предыдущем материале того же автора, подготовленного в рамках доклада Международной группы по правам меньшинств 2002 г. «Южный Кавказ: национализм, конфликт и меньшинства».

В разделе доклада А.Матвеевой для Комиссии по правам человека ООН, касающемся Грузии, отмечается, что «На практике идея федерализации непопулярна, так как в глазах грузинского большинства автономный статус Абхазии, Южной Осетии и Аджарии привел к их де факто отделению. В результате требования автономии со стороны армян Джавахетии воспринимаются негативно»<sup>12</sup>. В докладе также говорится: «В конечном счете трудно определить государственную политику Грузии в отношении меньшинств. Проблема коренится в сущности грузинского государства. Остаются нерешенными ключевые вопросы идентичности и независимости, и это затрудняет политическую консолидацию и государства, и нации. Довольно сильные страсти кипят вокруг вопроса о том, являются ли меньшинства легитимной частью нации, или же тем, кто определяется как «грузины» по культуре и языку, должно отводиться особое место. Дилемма остается нерешенной, что порождает напряженность и потенциальные конфликты»<sup>13</sup>. Отмечается проблема усиливающегося национализма среди титульной нации Грузии, что четко проявляется в отношении к меньшинствам: *«Хотя в Грузии наличествует значительное этническое разнообразие, ее политической культуре присущ эксклюзивный этнический национализм, столь глубокий, что меньшинства не принимаются в качестве полноценных граждан страны... Национализм рождает в обществе атмосферу в духе лозунга «Грузия для грузин», в которой меньшинства должны считать, что им очень повезло, что им разрешают проживать на территории грузинского государства. Это порождает возмущение и страх среди меньшинств, блокирует урегулирование существующих конфликтов и способствует разжиганию новых»*<sup>14</sup>.

В результате, как отмечается в докладе, негативное отношение к представителям меньшинств приводит к массовой миграции нетитульного населения. И хотя проблема миграции касается и грузинского населения страны, все же среди меньшинств она стоит намного более остро. «Доступ к образованию и профессиональной жизни для них все более сокращается из-

12 Matveeva A. Minority in the South Caucasus // Paper Prepared for UN Commission on Human Rights, Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights, Working Group on Minorities. Ninth Session. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.7. 5 May 2003. P.3.

13 Там же. С.4.

14 Там же.

за незнания государственного языка и вымирания русского, остающегося основным языком межобщинной коммуникации. Давление общественных настроений и публикаций в СМИ, воспроизводящих националистические течения, а также создание представителями титульной национальности закрытых клановых структур, контролирующих руководящие посты в стране, в целом создает атмосферу, в которой меньшинства чувствуют себя неуютно. Многие опасаются за будущее своих детей. Распространенные в обществе давление и нетерпимость по отношению к другим группам населения лишь усиливают у этнических меньшинств ощущение своей ненужности»<sup>15</sup>.

Аналогичная ситуация складывается и в социально-экономической сфере в регионах с компактным проживанием этнических меньшинств: «Социально-экономические проблемы, воспринимаемые меньшинствами как намеренное пренебрежение их интересами, можно объяснить также и тем, что грузинское государство не полностью контролирует всю территорию страны. Наименее подконтрольные регионы населены представителями меньшинств. Притом, что эти регионы удалены от центра, неразвиты и экономически непривлекательны, у государства мало стимулов инвестировать в их развитие время и деньги и проявлять инициативу в этом вопросе»<sup>16</sup>.

В подразделе доклада, касающегося конкретно проблем армянского этнического меньшинства Грузии, отмечается, что армяне были и продолжают оставаться крупнейшим этническим меньшинством страны. В 1989 г. (по данным официальной переписи населения) их насчитывалось 437 200 человек (8,1% от всей численности населения), при этом значительная их часть была сосредоточена в Тбилиси, примерно 150 000 человек (т.е. 12% населения грузинской столицы). Однако к настоящему времени численность армянской общины Грузии значительно уменьшилась: по данным посольства Республики Армения в Грузии, на начало 2001 г. в Грузии проживало около 350 000 армян, при этом, как отмечается в докладе, армяне потеряли многие свои прежние экономические и политические позиции в Тбилиси<sup>17</sup>.

---

15 Matveeva A. *Minority in the South Caucasus*. P.5.

16 Там же.

17 Согласно официальной грузинской переписи 2002 г. (которая по мнению некоторых специалистов-демографов в реальности не претендует на полную достоверность), в Грузии проживало 248,9 тыс. армян. Однако по экспертным данным, в настоящее время численность армян, проживающих в Грузии, с учетом имеющегося потенциала миграции, действительно близка к указанным в переписи 2002 г. данным. См также: Миграция на Кавказе: материалы конференции / Отв. редактор Искандарян А. СМІ: Ереван, 2003.

### 3.4. Международная группа по правам меньшинств (MRG)

Международная группа по правам меньшинств (MRG) является авторитетной международной организацией, занимающейся изучением и анализом ситуации с правами меньшинств в различных государствах и регионах мира. В апреле 2002 г. Группой был издан доклад «Южный Кавказ: национализм, конфликты и меньшинства»<sup>18</sup>, подготовленный А.Матвеевой. Основной упор в докладе сделан на освещение той ситуации, с которой столкнулись представители разных этнических меньшинств в признанных и непризнанных государствах Южного Кавказа. Зачастую правительства этих государств не хотят признавать права меньшинств и среди большинства или титульного населения мало кого волнуют проблемы меньшинства, мало кто признает их роль в общественно-политической и экономической жизни их стран. В свою очередь, меньшинства не очень верят, что государства, где они проживают, обеспечат их благополучие и создают условия для развития, сохранения своей самобытности и даже гарантируют право на безопасное существование. В этих условиях этнические меньшинства Южного Кавказа ощущают свою отчужденность и вынуждены противопоставлять себя большинству и государствам своего проживания. В свою очередь, широкое международное участие в делах этого региона привело к неоднозначным результатам и пока практически никак не отразилось на улучшении положения этнических меньшинств в государствах Южного Кавказа.

Довольно подробно и обстоятельно в докладе MRG изучено положение армянского населения в Грузии, особенно в армянонаселенных районах. В докладе подчеркивается, что армяне, живущие в настоящее время в Джавахетии, являются потомками тех, кто попал в этот регион, спасаясь от османского преследования: «У них до сих сильно сознание «турецкой угрозы», высокая степень групповой солидарности и ярко выраженное горское самосознание»<sup>19</sup>.

Говоря о требованиях армян Джавахетии о предоставлении им автономии, автор доклада MRG отмечает, что *«При этом автономия скорее мыслится как гарантия безопасности, чем как средство осуществления каких-либо изменений»*<sup>20</sup>. Применительно к условиям Грузии упоминается, что широкая грузинская общественность относится к меньшинствам с опаской, что же до самих меньшинств, то с их стороны «не заметно особого желания менять статус кво молчаливо признаваемой автономии. Однако они не хотят и того, чтобы политика Тбилиси отрицательно отражалась

18 Matveeva A. The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities. MRG International Report. May 2002.

19 Там же. С.18.

20 Там же.

на их жизни, будь то вопрос о выводе российских войск с баз, о визовом режиме с Россией или попытках навязать какие-либо атрибуты грузинского государства. Центральные власти озабочены их нежеланием изучать грузинский язык, пользоваться грузинскими деньгами и интегрироваться в общественную жизнь в качестве граждан Грузии. Представители меньшинств утверждают, что государство игнорирует регионы, не платит зарплат и пенсий, не обеспечивает обучения, здравоохранения и условий для изучения грузинского языка. Другими словами, обе стороны нерасположены выполнять свои обязательства в рамках общественного договора»<sup>21</sup>.

Большой интерес представляет часть доклада, посвященная инициативам международных организаций и организаций-доноров в процессах по защите этнических меньшинств и развития регионов, населенных меньшинствами. Отмечается, что на Южном Кавказе работало достаточное количество международных организаций и международных НПО, правительствами различных стран осуществлялись многочисленные проекты. В частности, проделана большая работа по развитию процессов демократизации, либерализации экономики, урегулирования конфликтов и становлению атмосферы мира и стабильности в регионе. Однако, инициатив, посвященных непосредственно этническим меньшинствам, реализовано сравнительно немного.

Касаясь участия Совета Европы и ОБСЕ в процессах, связанных с этническими меньшинствами, автор отмечает, что они достигли в своей работе в Грузии по проблемам меньшинств сравнительно ограниченных результатов. В частности, многие грузинские эксперты и представители местных НПО в Грузии считают, что ресурсы и влияние СЕ в Грузии совершенно недостаточны, и отмечают, что до вступления в Совет Европы грузинское правительство больше считалось с мнением международного сообщества. Хотя данные оценки доклада относились скорее к периоду до «Революции роз» 2003 г., тем не менее, можно с большей степенью уверенности говорить о том, что они применимы и к нынешней ситуации в Грузии и степени влияния Совета Европы на политику государства в отношении меньшинств и ситуации в регионах их компактного проживания.

Что касается конкретно ОБСЕ, то в силу специфики этой организации и широкой направленности ее деятельности в Грузии (в настоящее время она является самой большой на Кавказе, как по численности сотрудников миссии, так и масштабам деятельности), она более институционально представлена в процессах, связанных с проблемой этнических меньшинств в Грузии. В частности, это проявляется в ее работе в области человеческого измерения

---

21 Matveeva A. The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities. MRG International Report. May 2002. P.24.

в Грузии в целом, в том числе мониторинга положения меньшинств и соблюдения прав человека (например, Проект по раннему предупреждению конфликта в Самцхе-Джавахети). В тоже время, как отмечается в докладе, тут уже существуют несколько иные факторы, ограничивающие эффективность деятельности ОБСЕ в сфере защиты прав меньшинств и предотвращения конфликтов в Грузии. Как отмечается: «Согласно своему статусу, миссия ОБСЕ обычно согласовывает свои решения с грузинским правительством. Поскольку для работы долгосрочных миссий требуется политическое согласие принимающей стороны, стиль их работы больше тяготеет к сотрудничеству, чем к кампаниям против чего-то или за что-то. Иногда это ограничивает их возможности публично занимать какую-либо позицию по той или иной проблеме. *У меньшинств возникает ощущение, что ОБСЕ просто озвучивает позицию грузинского правительства*»<sup>22</sup>. В том же духе высказывались и многие грузинские эксперты и политологи<sup>23</sup>.

22 *Matveeva A. The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities. P.25.*

23 По мнению многих грузинских экспертов и представителей местных НПО в регионах с компактным проживанием этнических меньшинств, деятельность структур ОБСЕ, несмотря на реализацию многочисленных проектов, в реальности мало влияет на процессы содействия гражданской интеграции, языкового обучения меньшинств и профилактики межэтнических конфликтов в Грузии. Довольно крупное финансовое содействие со стороны ОБСЕ оказывается весьма малоэффективным не из-за каких-то организационных проблем или недостатков в менеджменте, а исключительно в силу проводимой руководством ОБСЕ политики и подхода к регионам с этническими меньшинствами. У некоторых экспертов, занимающихся проблемами этнических меньшинств в Грузии, складывается убеждение, что главная миссия ОБСЕ в Джавахетии заключается лишь в том, чтобы осуществлять в регионе постоянный мониторинг (посредством своих «дочерних» структур, поддерживаемых организацией местных НПО и развитой сетью так называемых «корреспондентов ОБСЕ») для профилактики межэтнической напряженности или конфликтных ситуаций, а не для развития региона.

Деятельность ОБСЕ в Джавахетии вызывает спорные вопросы также вследствие того, что в отличие от иных международных организаций, ОБСЕ занимает несколько предвзятую позицию, что, кстати, проявляется также в Абхазии и Южной Осетии. Этот тем более вызывает серьезную озабоченность экспертов, учитывая, что, например, в процессе карабахского переговорного процесса представители ОБСЕ занимает намного более взвешенную и конструктивную позицию в диалоге со всеми сторонами конфликта.

Недостаточно эффективно к настоящему времени действует и некоторые специализированные структуры ОБСЕ, занимающиеся проблемами этнических меньшинств в государствах-участниках этой организации. В частности, Офис Верховного Комиссара ОБСЕ по делам меньшинств в своей деятельности вынужден больше учитывать позицию некоторых государств-участников в своей политике, чем, по мнению представителей меньшинств, это действительно нужно. Эта позиция проявилась, например, в заявлении Верховного Комиссара Р.Экеуса о том, что он является Комиссаром по этническим меньшинствам, а не комиссаром для меньшинств. (См. подробнее: Address by Ambassador Rolf Ekeus, OSCE High Commissioner on National Minorities to the OSCE HCNM – UNDP Conference “Promoting Integration and Development in the Samtskhe-Javakheti Region of Georgia”, Tbilisi, 19 November 2002). Хотя эта позиция Верховного

Особо надо отметить блок рекомендаций, который приводится в конце доклада Анны Матвеевой и который не потерял своей актуальности по основным пунктам и применительно к нынешней ситуации. В частности, там говорится, что

- «1. ...Следует создавать правительственные и административные системы, дающие меньшинствам и женщинам возможность участвовать в принятии и осуществлении решений. При принятии любого законопроекта, касающегося прав меньшинств, юридические процедуры должны предоставлять представителям меньшинств и учреждениям, представляющим меньшинства, особую роль – ознакомление с проектом, предварительные консультации и особые права при голосовании.
2. Было бы полезно оценить эффективность помощи западных стран на Южном Кавказе и поделиться основными выводами с активистами ведущих неправительственных организаций... Правительственные учреждения, доноры и НПО, финансирующие инициативы по обеспечению социальных услуг на разных уровнях, должны обеспечить включение проблем меньшинств в цикл менеджмента проектов – включая мониторинг и оценку устойчивости инициативы...
3. Местные и международные участники событий должны работать над поощрением культуры терпимости и взаимного уважения. Государствам необходимо активнее препятствовать проявлениям ультранационализма и обеспечивать положительные подходы...
4. Признание социальных и культурных различий должно считаться не минусом, а плюсом. Должны поддерживаться и развиваться системы, нацеленные на пропаганду и развитие культурного наследия этнических меньшинств. При поддержке каких бы то ни было действий доноры и межправительственные организации должны требовать доказательств, что эти действия не отразятся отрицательно на культурном и языковом разнообразии...
5. Грузино-армянские взаимоотношения резко ухудшаются. Необходимо принять срочные меры, чтобы разрядить возрастающую напряженность и помочь конструктивному поиску решения проблем.
7. ...Поскольку возвращение месхетинцев в Грузию кажется маловероятной перспективой, может быть, следует сосредоточить международные усилия на обеспечении их благополучия в тех странах, где они живут в настоящее время»<sup>24</sup>.

---

Комиссара, естественно, основывается на некоторых чисто формальных ограничениях его статуса и мандата, тем не менее, со стороны меньшинств это иногда рассматривается как предвзятость и игнорирование их интересов.

### 3.5. Международная федерация по правам человека (FIDH)

Международная федерация по правам человека (FIDH) является международной негосударственной организацией, занимающейся защитой прав человека во всем мире. Основанная в 1922 г., Федерация объединяет свыше 1000 международных миссий по мониторингу в сфере прав человека, правовой консультации и медицинской помощи почти в 100 странах. В апреле 2005 г. Международная федерация по правам человека подготовила доклад, посвященный проблемам этнических меньшинств в Грузии<sup>25</sup>. В докладе приводятся факты нарушения прав и открытой дискриминации меньшинств в этой стране. Упор сделан в основном на трех показательных примерах: курдах-езидах, Цалкском районе и проблемах Самцхе-Джавахети.

Кроме того, в работе дается краткий анализ имеющегося в Грузии правового поля в сфере защиты этнических меньшинств, в частности, в вопросах образования и культуры этнических меньшинств. Указывается, что формально в Конституции закреплены многие общечеловеческие и иные свободы, касающиеся прав меньшинств, в частности, в статье 6 Конституции Грузии 1995 г.

В главе работы, озаглавленной «Ограничения государственной политике в отношении защиты прав меньшинств» также указывается, что «Первые месяцы президентства Михаила Саакашвили были отмечены сравнительным безразличием к вопросу меньшинств, явно не считавшемуся приоритетным. Создается впечатление, что внесение этого вопроса в программу правительства стало скорее следствием озабоченности, проявленной международными организациями, и в особенности Советом Европы и ОБСЕ, нежели чем приоритетностью этого вопроса для руководства Грузии. Государственные структуры, отвечающие за вопросы меньшинств, при Шеварднадзе бывшие зачастую чисто декоративными и бездейственными, стали еще более неэффективными с приходом к власти новой команды. Несмотря на давление международных организаций, у нового руководства отсутствует систематический подход к проблеме и политическая воля к ее решению»<sup>26</sup>.

В докладе подчеркивается, что несмотря на некоторые достижения в политике в отношении этнических меньшинств после «Революции роз» 2003 г. и некоторые шаги правительства Саакашвили по либерализации государственной политики в этом вопросе, тем не менее она является не вполне результативной и зачастую чисто декларативной: «Миссия пришла к заключению, что игнорирование проблем меньшинств воспринимается

25 Ethnic Minorities in Georgia // International Fact-finding Mission Report № 412/2. FIDH: Paris, April 2005. (available on [www.fidh.org](http://www.fidh.org)).

26 Там же. С.7.

последними как намеренная политика, основанная на националистической идеологии. Это подтверждается и декларацией, принятой на Общественном форуме 11 декабря Советом армянских НПО Самцхе-Джавахети, в которой осуждается проводимая властями политика ассимиляции, противоречащая проводимой в других частях страны политике экономической и политической интеграции»<sup>27</sup>.

В тоже время, в докладе особо отмечается проблема религиозной нетерпимости в отношении этнических и религиозных меньшинств Грузии: «В ходе изучения ситуации в Грузии Комитетом по правам человека ООН в 2002 г., Комитет рекомендовал Грузии провести широкую кампанию по укреплению религиозной толерантности и развернуть образовательную деятельность, направленную на предотвращение дискриминации на основе религии и убеждений. Проявления нетерпимости, националистические выступления политиков и православных экстремистов способствуют тому, что грузины не имеют никаких представлений об иных верах, кроме православной»<sup>28</sup>. При этом также отмечается наличие правовой дискриминации религиозных и этнических меньшинств по сравнению со статусом, имеющимся у Православной Церкви Грузии<sup>29</sup>.

В части доклада, относящегося к ситуации в Цалкском районе Квемо Картли, выражается озабоченность тем, что на фоне активного процесса эмиграции крупнейшего этнического элемента, живущего в этом районе на момент распада СССР – греков-урумов (с 35 тыс. на начало 1990-х гг. их количество в Цалкском районе на момент составления доклада уменьшилось до менее 3 тыс. человек, в основном преклонного возраста), грузинским правительством началась осуществляться активная политика по изменению этнического состава населения этого района. Если некоторое время армяне в Цалкском районе составляли большинство населения (ныне их численность составляет примерно 14 тыс. человек), то после начала осуществления грузинским правительством в середине 1990-х гг. масштабной программы по заселению в эти районы беженцев и переселенцев из Абхазии, Аджарии и Сванетии, демографическая ситуация вновь искусственным образом изменилась. По оценкам Международной федерации по правам человека, по состоянию на 2005 г. уже примерно 500 домов было куплено на средства грузинского правительства и предоставлено переселенцам из других районов Грузии, а также беженцам из Абхазии. Этот факт привел к значительному обострению ситуации в регионе: «С отъездом греков и приездом

---

27 Ethnic Minorities in Georgia. P.8.

28 Там же.

29 Там же.

перемещенных лиц, нередко грузин по национальности, возродились споры вокруг «грузинизации» района: грузинские власти подозреваются в попытке изменить этническую карту путем переселения грузин в регионы, населенные не-грузинами. Такая политика, проводившаяся в советское время в Квемо Картли (когда пострадавших от лавин в Сванетии переселяли в Дманисский и Болнисский районы), а затем в Джавахети (куда переселяли аджарцев), судя по всему, продолжается с переселением аджарцев в Цалкский район. Свидетельством нарастания напряженности становятся регулярные межэтнические столкновения (последний подобный инцидент – драка между армянами и аджарцами после футбольного матча в мае 2004 г.)»<sup>30</sup>.

В части, касающейся Самцхе-Джавахети, в общих чертах описывается складывающаяся в регионе ситуация, социально-экономическое положение и имеющийся негативный потенциал. В частности, отмечается наличие стереотипов и взаимных противоречий в отношениях между грузинами и армянами. Нестабильная ситуация в Грузии начала 1990-х гг. также оставила свой отпечаток на ситуации в Джавахети<sup>31</sup>.

В докладе приводится сравнительный анализ ситуации в двух различных частях региона Самцхе-Джавахети – Джавахети и Самцхе, специфические особенности проблем защиты этнического меньшинства, а также факты дискриминации. Указывается, что в силу демографической специфики Ахалкалакского и Ниоцминдовского районов, (где армяне составляют абсолютное большинство, примерно 94,3%), там армяне весьма широко представлены в органах власти и местного самоуправления<sup>32</sup>. В то же время, армяне недостаточно представлены в органах власти регионального уровня. За весь период существования постсоветской Грузии губернатором региона Самцхе-Джавахети ни разу не был назначен этнический армянин, хотя армяне составляют по данным 2002 г. примерно 55% населения региона. Также указывается, что армяне очень мало представлены в органах власти в Ахалцихском районе и в мэрии города Ахалцихе. Как отмечается в докладе применительно к ситуации в Ахалцихе: «В свете тех документов, с которыми миссия имела возможность ознакомиться, создается впечатление, что армяне реже назначаются на высокие посты»<sup>33</sup>.

При анализе тяжелой социально-экономической ситуации в регионе отмечается, что данный факт во многом воспринимается местным армянским населением как результат целенаправленной политики грузинских властей

30 Ethnic Minorities in Georgia. P.8.

31 Там же. С.13.-14

32 За исключением силовых структур, где наблюдается значительное количество сотрудников - этнических грузин, в основном прикомандированных из других районов Грузии (С.М.).

33 Ethnic Minorities in Georgia. P.15.

и как нежелание осуществлять существенные программы экономического развития этого региона.

Особо отмечается о проблемах языка и образования. Отмечается, что зачастую местное население очень остро воспринимает попытки интенсифицировать процессы внедрения грузинского языка в школьные программы или делопроизводство в регионе, видя в этом серьезную угрозу своему родному армянскому языку. Подчеркивается, что хотя предпринимаются попытки обучения чиновников из этого региона грузинскому языку, в том числе с финансовой помощью ОБСЕ, однако в реальности в ближайшей перспективе это не может принести серьезного успеха: «В регионах с большим количеством представителей меньшинств эффективность таких программ очень ограничена»<sup>34</sup>. В реальности получается, что многие государственные чиновники в Джавахке практически не знают грузинского языка и вряд ли в скором времени ситуация может каким-то образом измениться.

В тоже время в докладе отмечается, что в Ахалцихском районе языковая проблема имеет несколько иную специфику, чем в Ахалкалакском или Ниноцминдовском районах: «В Ахалцихском районе языковая проблема выглядит иначе. В городах, где армяне лучше знают грузинский, она менее остра, чем в селах. Однако слабое владение государственным языком приводит к тому, что все больше армян маргинализируются, а их попытки социальной и экономической интеграции терпят крах в результате конкуренции с грузинами. Слабое владение грузинским языком и/или этническая неоднородность района приводят к тому, что в Ахалцихе армяне маргинализированы даже в большей степени, чем в Джавахетии. Например, армяне, с которыми мы беседовали, жаловались, что армяне были исключены из процессов приватизации в начале 1990-х гг. из-за незнания грузинского»<sup>35</sup>.

Эксперты особо отмечают, что на нынешний момент одним из важнейших источников накопления негативного потенциала в регионе является политика грузинской церкви: «Например, источником напряженности становится открыто прозелитская политика грузинской церкви в регионе. Открытие в регионе прихода Православной Церкви Грузии, воспринимается армянами, у которых есть своя церковь, как вмешательство в дела общины. Патриархия два года назад открыла в Ахалкалаки и Ниноцминда монастырь и организует туда паломничества, которые местное население воспринимает не всегда благожелательно. Монашки несколько раз сообщали миссии о том, что в здания монастыря бросают камни.

34 Ethnic Minorities in Georgia. P.16.

35 Там же.

Впрочем, ни от кого из жителей Ахалкалаки миссия не слышала каких-либо враждебных высказываний по поводу монастыря»<sup>36</sup>. В тоже время указано, что проблема не связана с чисто религиозно-конфессиональным противостоянием, во многом это результат наличия двух противоположных и взаимоисключающих версий исторического прошлого данного региона, и в результате «деятельность Патриархии нередко воспринимается как провокация»<sup>37</sup>.

В докладе также отмечается, что продолжает оставаться серьезной проблема преподавания истории в армянских школах, так как во многих школьных учебниках, издаваемых Министерством образования Грузии, содержатся положения и трактовки исторических событий, неприемлемые для армянского населения, а школьные учебники по истории Армении, выпускающиеся в Армении, Министерство образования Грузии по аналогичной причине запретило использовать в армянских школах Джавахка.

### **3.6. Европейский центр по проблемам меньшинств (ЕСМІ)**

Европейский центр по проблемам меньшинств (ЕСМІ) является серьезной исследовательской организацией, которая специализируется на изучении проблем меньшинств и мониторинге ситуации в регионах их компактного проживания, преимущественно в странах Восточной Европы, на Балканах и на Южном Кавказе. Центр начал заниматься проблемами этнических меньшинств Грузии почти сразу же после «Революции роз», и уже в 2004 г. открылся его региональный офис в Тбилиси. В том же году появились первые публикации Центра по проблемам региона Самцхе-Джавахети, а ахалкалакское представительство Центра долгое время было единственным филиалом международной организации в Джавахке. За предыдущий период Европейским центром по проблемам меньшинств было подготовлено несколько докладов, в которых исследовались различные аспекты общественно-политической, социально-экономической жизни региона, а также проблемы, связанные с вопросами языка, обучения, образования, гражданской интеграции, дискриминации, защиты прав меньшинств и оценке негативного потенциала в регионе Джавахетии. Хотя данные публикации Центра в основном скорее являются рабочими рекомендациями по конкретным вопросам, связанным с проблемами меньшинств в Грузии, чем общими мониторингами ситуации, тем не менее, они позволяют дать довольно объективную картину по многим регионам с компактным проживанием меньшинств и наиболее острым проблемам их

36 Ethnic Minorities in Georgia. P.16.

37 Там же. С.17.

взаимоотношений с грузинскими властями и грузинским обществом.

Среди наиболее значительных публикаций Центра по проблемам меньшинств, во-первых, следует упомянуть глубокий обзор ситуации в регионе Джавахетии и социальных, экономических и политических условий его интеграции, подготовленный Джонатаном Уитли<sup>38</sup>. Наряду со многими аспектами, в докладе особо отмечалось изолированность региона в плане справедливого и сбалансированного получения его населением помощи от международного сообщества. В последние годы Грузия в качестве прямой помощи от многочисленных международных организаций-доноров получила большое количество грантов на реализацию тех или иных социально-экономических проектов. Между тем, как подчеркивается в докладе Дж.Уитли, население Джавахка игнорируется со стороны международного сообщества, особенно по сравнению с Ахалцихским районом или с другими регионами Самцхе-Джавахети (Боржомским, Адигенским и Аспиндзским). Необходимо добавить, что лишь несколько международных организаций имеют свои представительства в Джавахке. *По свидетельству как представителей местных НПО, так и администрации Ахалкалакского и Ниноцминдского районов, реального эффекта от весьма узкомасштабных донорских программ, за исключением информационных проектов, нет.* Особенно слабое влияние они оказывают и на перспективы развития производственных секторов экономики Джавахка<sup>39</sup>.

В феврале 2006 г. Европейский центр по проблемам меньшинств опубликовал новый доклад, подготовленный Денисом Даффлоном и посвященный проблемам развития двуязычной системы высшего образования применительно к условиям Джавахка, с использованием имеющегося положительного опыта двух полиэтничных государств Восточной Европы – Македонии и Румынии<sup>40</sup>. Во введении к докладу языковая проблема в Джавахетии очень тесно увязывается с необходимостью развития эффективной и доступной системы высшего образования для населения региона. Отмечается, что: «Хотя международные организации и НПО реализуют в регионе ряд проектов, направленных на ослабление этнической напряженности и интеграцию региона в национальные структуры, языковая проблема остается важнейшим фактором, препятствующим региональной интеграции, особенно в сфере образования. Армянское население региона, естественно, стремится сохранить армянский как язык обучения своих

---

38 *Wheatley J.* Obstacles Impeding the Regional Integration of the Javakheti Region of Georgia // ECMI Working Paper #22, Flensburg, September 2004

39 Там же. С.28.

40 *Dafflon D.* Managing Ethnic Diversity in Javakheti: Two European Models of Multilingual Tertiary Education. ECMI Working Paper #25, Flensburg, February 2006.

детей. Между тем, как отмечается ниже, грузинское законодательство разрешает обучение на армянском и в целом на языках меньшинств в начальных и средних школах, а высшее образование можно получить только на грузинском языке. Поскольку армяне Джавахетии очень плохо владеют государственным языком, они предпочитают ехать учиться в университеты и вузы Еревана или России, вследствие чего наиболее образованные слои населения нередко оседают за границей по окончании обучения. Отток образованной молодежи становится тем самым серьезной проблемой, так как он может отрицательно сказаться на дальнейшей развитии региона»<sup>41</sup>.

Автор доклада также указывает, что проблема развития высшего образования в Джавахке сталкивается со многими объективными и субъективными факторами. Одним из важнейших факторов является то, что выпускники армянских школ Джавахетии не владеют грузинским языком на достаточном уровне, что лишает их возможности продолжить обучение в грузиноязычных университетах. Плохое знание грузинского языка выпускниками армянских школ Джавахетии объясняется как общей неэффективностью системы среднего образования в Грузии в постсоветский период (свойственный всей стране), так и некоторыми проблемами, специфичными для региона Самцхе-Джавахети. В частности, это сильная изношенность школьной инфраструктуры в регионе: «Если по всей стране состояние школьных зданий не очень хорошее, то в Джавахетии оно вызывает тревогу»<sup>42</sup>.

Однако проблема плохого знания армянскими школьниками грузинского языка не объясняется только вышеуказанными факторами: «... ввиду этнического состава Джавахетии, местные дети практически не имеют возможности использовать грузинский язык вне стен школы. Наконец, что самое важное, поскольку армянская молодежь Джавахетии зачастую видит для себя будущее в Армении или в России, у молодых людей нет желания учить язык, который, по их мнению, не открывает для них никаких карьерных возможностей»<sup>43</sup>. Автор доклада упоминает тот факт, что основанный в Ахалкалаки Джавахетский филиал Тбилисского государственного университета в реальности очень мало способствует подготовке армянских студентов. Введение в Грузии единых национальных экзаменов в вузы на грузинском языке имело настолько отрицательные последствия для школьников Джавахетии, что практически никто из абитуриентов из этого региона не набрал на экзаменах даже минимальных баллов: «Единые

41 Dafflon D. Managing Ethnic Diversity in Javakheti: Two European Models of Multilingual Tertiary Education. ECMI Working Paper #25, Flensburg, February 2006. P.4-5.

42 Там же. С.6.

43 Там же. С.7.

национальные экзамены впервые проводились в 2005 году, и в Ахалкалакском регионе их результаты оказались катастрофическими. Из 64 армяноязычных абитуриентов, только двое (!) смогли успешно сдать вступительные экзамены на грузинском языке. И хотя Министерство образования планирует ввести в 2006 г. облегченный экзамен для представителей этнических меньшинств, для армян Джавахетии возможность учиться в вузе остается сомнительной. Скорее всего, в отсутствие более широких мер, никакие льготы для не-грузиноязычных граждан не предотвратят эмиграцию армянской молодежи»<sup>44</sup>.

Вследствие этого, как указывает автор доклада, жизненно необходимо применение иного подхода и введение новой политики для вовлечения и интеграции представителей этнических меньшинств в систему высшего образования Грузии. Исходя из этого, автор детально анализирует имеющийся опыт создания и функционирования двуязычных высших учебных заведений в Македонии и Румынии (сталкивающейся с весьма похожей проблемой) и предлагает довольно рациональные решения применительно к условиям Джавахетии. В частности, Д. Даффлон приводит опыт Юго-восточного Европейского Университета в Тетово (Македония) с практикой так называемого «гибкого использования языков», в данном случае албанского или македонского. По мнению автора, данный университет может явиться весьма удачным примером для развития системы трехступенчатого обучения в Джавахетии, с гибким использованием армянского и грузинского языков в ходе учебного процесса. Другим удачным примером функционирования специализированного высшего учебного заведения в регионе с компактным проживанием этнических меньшинств, по мнению автора, является Университет Babeş-Bolyai, в Трансильвании, регионе Румынии, где в основном проживают этнические венгры, а также румыны и немцы, и где применяется так называемый «мультикультурный подход в высшем образовании».

На основе глубокого анализа македонского и румынского опытов по созданию и функционированию аналогичных высших учебных заведений в европейских государствах с компактным проживанием этнических меньшинств, автор доклада дает следующие рекомендации для создания и эффективного развития высших учебных заведений в Джавахке. В частности, он предлагает такие рекомендации:

- *Внедрение мультилингвальных учебных программ по примеру Юго-восточного Европейского Университета и Университета Babeş-Bolyai было бы удачным решением для регионов Грузии, населенных*

---

44 Dafflon D. Managing Ethnic Diversity in Javakheti: Two European Models of Multilingual Tertiary Education. P.7.

*представителями меньшинств.* Такие программы могли бы строиться на использовании различных языков в учебных планах каждого отдельного факультета. Можно также ввести двойную специализацию (язык и гуманитарные науки);

- Необходимо учитывать этнический состав педагогического коллектива и администрации университетов;
- Необходимо изменить национальные вступительные экзамены, приводящие (пусть и непреднамеренно) к дискриминации представителей этнических меньшинств. Поскольку школьное обучение на языках меньшинств разрешено, было бы разумно предусмотреть особые меры касательно поступления этих абитуриентов в вузы<sup>45</sup>.

Представляет большой интерес другой доклад Европейского центра по проблемам меньшинств, также посвященный статусу языков этнических меньшинств в Грузии и применимости аналогичных моделей, используемых в других европейских странах<sup>46</sup>. Его автором является Джонатан Уитли, автор одного из предыдущих докладов Центра по ситуации в Джавахетии. На основе опыта Румынии и Хорватии, автор предлагает свое видение решения языковой проблемы применительно к региону Самцхе-Джавахети и вопросу придания армянскому языку четкого правового статуса, с учетом обязательств Грузии в рамках **Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств и Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств** (в случае ратификации последней со стороны Парламента Грузии). Как отмечает Дж. Уитли: «Ключевой вопрос, рассматриваемый в данном докладе, касается возможности признания, в той или иной форме, других языков, на которых говорят в Грузии, и в особенности армянского и азербайджанского, пусть и без придания им статуса государственных языков. Этот вопрос особенно остро встает в свете недавней ратификации Грузией **Рамочной Конвенции Совета Европы по защите этнических меньшинств** (22 декабря 2005 г.) и планируемой в 2006 г. ратификацией ею **Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств**»<sup>47</sup>.

Как подчеркивает автор, целью доклада был также анализ того, «как нынешний статус кво, при котором грузинский является единственным

45 Dafflon D. Managing Ethnic Diversity in Javakheti: Two European Models of Multilingual Tertiary Education. P.7.

46 Wheatley J. The Status of Minority Languages in Georgia and the Relevance of Models from Other European States. ECMI Working Paper #26, Flensburg, March 2006.

47 Там же. С.5.

официальным языком на территории Грузии за пределами Абхазии, влияет на работу судов, местных органов государственного управления, СМИ и образовательных учреждений в Джавахети. Далее будет рассмотрена потенциальная устойчивость данной ситуации. Выдвигается тезис о том, что, по крайней мере в настоящее время, языковая ситуация в государственных органах в Джавахети способствует скорее неформальным практикам, чем исполнению законов. Я считаю, что сохранение статуса кво, скорее всего, приведет к дальнейшему укоренению этих неформальных практик и будет скорее препятствовать, чем способствовать интеграции. Далее в докладе обсуждается, возможно ли внести в законодательство некоторые изменения, дабы смягчить эти негативные последствия в краткосрочной перспективе при сохранении грузинского языка как единственного языка государственной службы на всех уровнях, или же, быть может, языкам меньшинств в регионах компактного проживания (таких, как Ахалкалаки и Ниноцминда) может быть придан некий административный статус. Затем перечисляются определенные условия, которым должны соответствовать любые законодательные решения этой проблемы»<sup>48</sup>. Тем самым в докладе обсуждается возможность того, насколько предоставление правового статуса армянскому языку в Ахалкалакском и Ниноцминдовском районах может иметь положительный эффект для местного самоуправления, судебной системы, доступности государственных постов для лиц, не владеющих грузинским языком, а также для развития учебных заведений с государственной аккредитацией в Джавахетии.

Автор уделяет значительное внимание языковому статусу кво в Джавахетии, особенно в вопросах государственного управления и судопроизводства. Дж. Уитли отмечает, что *ситуация, когда при полном незнании грузинского языка представители местных органов власти в Джавахетии вынуждены вести судопроизводство и делопроизводство только на грузинском языке, во-первых, вызывает массовый рост коррупции, а с другой (особенно в сфере судопроизводства) – является прямым нарушением фундаментальных прав человека и противоречит всем основополагающим правовым нормам*: «Все это приводит к неэффективности, дискриминации и преобладанию неформальных процедур... Тот факт, что бюрократические органы, такие, как прокуратура, имеют законное право отвергать документы на том основании, что они составлены не на государственном языке, потенциально может приводить к избирательному применению закона и, следовательно, к опасности правового произвола. И хотя проблема поиска квалифицированных переводчиков будет существовать всегда, однако если

48 Wheatley J. The Status of Minority Languages in Georgia and the Relevance of Models from Other European States. ECMI Working Paper #26, Flensburg, March 2006. P.6.

региональные бюрократические органы, такие, как прокуратура, обязать принимать от местных органов документы на языках меньшинств, это может способствовать сокращению проволочек, формализации существующих неформальных процедур, повышению текучести и эффективности делопроизводства (особенно в судах и в прокуратуре) и сужению возможностей для злоупотреблений»<sup>49</sup>.

Среди иных материалов и докладов этой организации особый интерес может представлять также работа бывшего представителя офиса ЕСМИ в Ахалкалаки Микаела Хертофта, в основном посвященная детальному анализу сложившейся социально-экономической ситуации в Джавахетии<sup>50</sup>.

### 3.7. Агентство международного развития США (USAID)

В начале января 2002 г. Агентством международного развития США был подготовлен доклад «Оценка конфликтов Грузии». Данный доклад представляет интерес, исходя из того, что конфликтный потенциал Джавахетии анализировался не только с точки зрения защиты прав человека и этнических меньшинств, но и с учетом актуальности и уровня риска для осуществления этой организации различных социально-экономических проектов в масштабах всей Грузии.

Таким образом, проблема защиты прав армянского этнического меньшинства в работе рассматривается в первую очередь с учетом возможного конфликтного потенциала в Джавахетии. С учетом этого, проблема рассматривалась в главе «Сценарии и примеры: потенциал дальнейшего насилия», где Джавахетии был посвящен отдельный раздел, наравне с регионами Квемо Картли, Аджарии и Самегрело.

В докладе, по состоянию на начало 2002 г. *уровень риска* в Джавахетии оценивался экспертами USAID как «средний», а *статус риска* как «возрастающий». В докладе также упоминается, что «Международное сообщество не раз указывало на Джавахетию как очередной потенциально сепаратистский регион Грузии»<sup>51</sup>. Далее даются общие оценки политической и экономической ситуации, намного более интересными является обзор положения в Джавахетии со точки зрения вовлеченности в регионе международных донорских организаций и развитости НПО: «Деятельность международных организаций и доноров в Самцхе-

49 *Wheatley J.* The Status of Minority Languages in Georgia and the Relevance of Models from Other European States. P.12.

50 *Hertoft M.* Javakheti: The Temperature 2005. ECMI Georgia Occasional Paper #1, Tbilisi, April 2006.

51 *Robertson L., Phillips A., Kay B., Farrell W.B.* Georgia Conflict Assessment. Submitted to Cate Johnson USAID/Tbilisi. Burlington, Vermont. 23 January 2002. P.39.

Джавхети носит ограниченный характер. Наиболее крупные организации, действующие в регионе, это Агентство международного развития США, Департамент сельского хозяйства США, Департамент международного развития Великобритании, Международная организация по миграции и структуры ООН (ЮНИСЕФ, Всемирная продовольственная программа ООН, Управление ООН по координации гуманитарных вопросов и Программа добровольцев ООН). Их деятельность в основном сосредоточена в сферах гуманитарной помощи, наращивания потенциала НПО, развития местных общин, образования, управления, повышения прибыльности предприятий, создания и восстановления инфраструктур, а также в сфере информации и СМИ. За пределами программ раздачи продуктов питания и вакцин, помощь в основном оказывается в виде тренингов и семинаров. НПО Джавахетии немногочисленны и зависят от помощи международных организаций. НПО явно воспринимаются как источники ничтожных зарплат, так как руководители НПО одновременно являются государственными чиновниками местного уровня»<sup>52</sup>.

Как отмечается в докладе, главная проблема заключается в том, что «Хотя в настоящий момент в Джавахетии сохраняется стабильность, целый ряд сил имеет колоссальную возможность влиять на ситуацию. Опасность дестабилизации возрастает с приближением даты закрытия военной базы и сроков репатриации турок-мешетинцев... В настоящее время наибольшая опасность состоит в том, что какая-либо из этих сил может счесть, что эскалация проблемы выгодна ей в плане политического влияния или материальных интересов. При достаточных усилиях здесь можно разжечь очень острый конфликт»<sup>53</sup>.

### 3.8. Госдепартамент США

Государственный департамент США ежегодно готовит доклады по ситуации с правами человека в различных странах мира. Вместе с тем, внешнеполитическое ведомство США ежегодно публикует также авторитетные доклады по ситуации с религиозными свободами практически во всех государствах мира. Данные доклады являются весьма важным источником, показывающим реальную картину с защитой прав человека, этнических и религиозных меньшинств в мире и поэтому активно используются впоследствии многими исследовательскими организациями.

В 2004 г. Бюро по проблемам демократии, прав человека и труду Госдепартамента выпустило очередной ежегодный доклад по обеспечению прав человека в отдельных странах мира. Важное место в докладе по Грузии

52 Robertson L., Phillips A., Kay B., Farrell W.B. Georgia Conflict Assessment. P.43.

53 Там же. С.45.

уделялось вопросам, связанным с чрезмерной ролью православной церкви в общественной и политической жизни этой страны, что отрицательно сказывается на других религиозных конфессиях<sup>54</sup>. В частности, отмечается, что «конституционный договор (конкордат), подписанный Президентом и Патриархом ПЦГ, предоставляет ПЦГ особый статус; в нем говорится, что с согласия ПЦГ, государство может выдавать разрешения или лицензии на использование официальных символов и терминологии ПЦГ, а также на производство, импорт и распределение предметов культа. В Налоговом кодексе предусмотрены льготы только для ПЦГ. Хотя ряд Церквей подписал с ПЦГ официальные документы, в которых выражается согласие с Конкордатом, они отмечали, что в изначальном согласованном с ними тексте Конкордата не было спорных статей, по которым ПЦГ получила право распоряжаться вопросами строительства и реституции...».

В докладе также рассматривались проблемы регистрации и предоставления правового статуса в Грузии другим церквям, конфессиям и религиозным объединениям: «Не существует законов, регулирующих регистрацию религиозных объединений. ПЦГ – единственная религиозная организация страны, имеющая правовой статус, правда, некоторые организации зарегистрировали НПО. Отсутствие у религиозных объединений правового статуса лишает их возможности арендовать или регистрировать недвижимость; собственность многих объединений зарегистрирована за частными лицами или НПО, притом, что это усложняет имущественные дела и возлагает ответственность на частные лица. Новое правительство не потребовало внести в старый законопроект изменения, касающиеся регистрации или иных вопросов. Незарегистрированным религиозным организациям официально запрещено арендовать офисы, приобретать права на строительство, импортировать литературу или представлять Церковь за рубежом, хотя многие религиозные объединения решают эти проблемы через местные НПО. Кроме того, незарегистрированные религиозные организации облагаются административным штрафом». В докладе отмечаются также проблемы, связанные с возвращением некоторым неправославным конфессиям Грузии ранее конфискованного (или переданного ПЦГ) у них имущества и церквей.

В докладе Госдепартамента по Грузии за 2005 г. вновь отмечались проблемы, связанные с особой ролью ПЦГ в общественной и политической жизни страны, а также дискриминированное положение в связи с этим других религиозных конфессий. «В декабре (2005 г.) многие депутаты выразили

54 Georgia. Country Reports on Human Rights Practices - 2004 // Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. Washington, February 28, 2005.

решительный протест против доклада омбудсмена, содержавшего призыв признать все религии равными перед законом. Депутаты утверждали, что историческая роль ПЦГ оправдывает ее особый статус». Отмечается также, что предлагаемая грузинскими властями процедура правовой регистрации иных конфессий является в их глазах не только дискриминационной, но и абсолютно неприемлемой и задевающей их религиозные чувства<sup>55</sup>.

В докладе Госдепартамента США указывается также, что некоторые церкви в Грузии испытывают серьезные затруднения при строительстве новых церковных сооружений или возвращении ранее конфискованных у них и переданных ПЦГ: «В этом году Католическая Церковь, Истинная Православная Церковь, баптисты, Армянская Апостольская Церковь и иные протестантские конфессии испытывали трудности при постройке церквей... Римская Католическая и Армянская Апостольская Церкви не смогли обеспечить возвращение церквей, закрытых или переданных ПЦГ в советский период... Ряд имущественных споров между ПЦГ и Армянской Апостольской Церковью продолжались до конца года».

Вызывает особый интерес также ежегодно выпускаемый Госдепартаментом США специальный доклад, посвященный конкретно ситуации с религиозной свободой в государствах мира, в том числе в Грузии. В докладе за 2005 г. вновь отмечался особый статус ПЦГ, что создает серьезные проблемы как в ее взаимоотношениях с другими церквями и религиозными объединениями в Грузии, так и в отношениях последних с грузинским государством<sup>56</sup>.

Как и других докладах Госдепартамента, вновь отмечается о невозможности для Римской Католической и Армянской Апостольской Церквей вернуть ранее конфискованные или переданные ПЦГ религиозные сооружения и иное имущество: «...Римская Католическая и Армянская Апостольская Церкви не смогли обеспечить возвращение церквей и иных учреждений, закрытых в советский период, многие из которых были впоследствии переданы государством Грузинской Православной Церкви. Главная армянская церковь Тбилиси, Норашен, оставалась закрытой, как и четыре меньшие армянские церкви в Тбилиси и одна – в Ахалцихе. Кроме того, Римская Католическая и Армянская Апостольская Церкви сталкивались с затруднениям при получении разрешений на строительство

---

55 «Religious groups may now register as local associations ("unions") or foundations. ... Some religious communities were dissatisfied with the status that registering under the law provided. The Catholic Church and Armenian Apostolic Church as well as Muslims opposed registering, short of registering as a religious body, and continued to object to the GOC's preferred status»

56 Georgia. International Religious Freedom Report - 2005 // Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. US Department of State. Washington, November 8, 2005.

новых церквей из-за давления со стороны ГПЦ».

В докладе Госдепартамента по ситуации по защите религиозных свобод в Грузии за 2005 г. также подчеркиваются трудности, связанные с регистрацией и предоставлением юридического статуса неправославным церквям в Грузии «В апреле Парламент принял поправки к Гражданскому кодексу, разрешающие регистрацию религиозных объединений в статусе частных организаций, тем самым придавая им правовой статус, прежде им недоступный. Хотя многие религиозные организации приветствовали новый закон, представители наиболее традиционных религий настаивают на предоставлении им особого статуса, который отличал бы их от нетрадиционных религий. Кроме того, некоторые религиозные организации недовольны отсутствием в Кодексе положений о регистрации собственности, которой эти организации в настоящее время владеют через частных лиц. Правовой комитет согласился провести консультации, чтобы помочь религиозным организациям преодолеть эти препятствия».

## ГЛАВА 4.

### ДИНАМИКА СИТУАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ В ГРУЗИИ НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНА САМЦХЕ-ДЖАВАХЕТИ

Административно-территориальный регион Грузии Самцхе-Джавахети исторически и географически состоит из двух частей – Самцхе (Месхетия) и Джавахетии (Джавахака). Джавахетия, в которую в настоящее время принято включать территории Ахалкалакского и Ниноцминдского районов, находится на крайнем юго-востоке Грузии и непосредственно примыкает к границам Турции и Армении. Демографическая специфика Джавахка (свыше 95% населения составляют армяне) исторически повлияла на то, что в оценках различного рода исследователей, политологов, журналистов, в высказываниях политических деятелей он традиционно рассматривается как потенциальная зона конфликта. Причем если грузинские исследователи конфликтогенность усматривают почти исключительно с точки зрения возможных «сепаратистских» проявлений местного населения, то армянских специалистов ситуация в Джавахке волнует, в первую очередь, с точки зрения дискриминации армянского этнического меньшинства и защиты его прав на полноправное участие в общественно-политической, экономической и культурной жизни<sup>1</sup>. Вместе с тем, большинство иностранных исследователей рассматривают регион также с позиций анализа проблем геополитического планирования Южного Кавказа<sup>2</sup>.

- 1 Policy Brief: Javakheti In Georgia. Problems, Challenges And Necessary Responses. CIPDD & FEWER. July 2000. <http://www.fewer.org/caucasus/>; *Darchiashvili D.* Southern Georgia: Security Objectives and Challenges. Report Commissioned by Written for UNHCR's 'CIS Local Monitoring Project', March 1999; *Der Ghoukassian Kh., Giragosian R.* Javakh: Stability Through Autonomy. March 2001. <http://groong.usc.edu/ro/ro-20010326.html>; *Peuch Jean-Christophe.* Georgia: Javakheti Armenians' Call For Autonomy Has Tbilisi On Guard. <http://www.rferl.org/nca/features/2002/11/25112002183353.asp>; *Sarkissian R.* Javakhk: Socio-Economic Neglect or Ethnic Unrest? // DWA Discussion Paper N.101. April 2002 ([www.oxy.edu/dapartments/dwa/papers/](http://www.oxy.edu/dapartments/dwa/papers/)); *Дарчиашвили Д.* Южная Грузия: вызовы и задачи безопасности // Центральная Азия и Кавказ, №1, 2000; *Джинчарадзе Д.* Некоторые аспекты ситуации в Грузии в контексте вывода российских военных баз из региона // Центральная Азия и Кавказ, №5, 2000; *Новикова Г.* Джавахетия: в эпицентре интересов // Грузия: проблемы и перспективы развития / Под ред. Кожокина Е.М. Т.2. РИСИ: М., 2002.
- 2 *Kanbolat H., Gul N.* The Geopolitics and Quest for Autonomy of the Armenians of Javakheti (Georgia) and Krasnodar (Russia) in the Caucasus // Centre for Eurasian Strategic Studies (AVSAM), Ankara, 28.12.2001 ([www.avsam.org](http://www.avsam.org)); *Kanbolat H., Gul N.* The Geopolitics and Quest for Autonomy of the Armenians of Javakheti (Georgia) and Krasnodar (Russia) in the Caucasus // Armenian Studies, Issue 2, June-August 2001; *Дарабиан Амир-Реза.* Роль армян, проживающих в Грузии, в региональных событиях Кавказа // Аму-Дарья (Иранский журнал по изучению

Различие взглядов армянских и грузинских исследователей проявляется и при освещении исторического прошлого Джавахка. Приводятся зачастую диаметрально противоположные точки зрения. Грузинские ученые считают регион Самцхе (Месхети) одной из колыбелей грузинской государственности, отмечая, что армянский этнический элемент в регионе появился лишь в результате русско-турецкой войны 1828-1829 гг. Армянские же историки доказывают, что коренное население края с древнейших времен составляли армяне, поскольку он являлся составной частью исторической Армении, а демографические изменения первой четверти XIX в. лишь восстановили реальную этническую картину Джавахка, изменившуюся вследствие многовекового турецкого владычества в регионе<sup>3</sup>.

К настоящему времени в регионе сложилась довольно тяжелая ситуация как в политической, социально-экономической и культурной сферах, так и конкретно в вопросах защиты прав человека и этнических меньшинств.

#### **4.1. Демографическая ситуация**

Административно Джавахк делится на два района - Ахалкалакский и Ниноцминдковский. Регион Самцхе (Месхети) примыкает с запада к собственно Джавахку, делится на три района: Ахалцихский, Адигенский и Аспиндзский. Отдельно расположен Боржомский район, граничащий с Ахалцихским районом. В середине 1990-х гг. грузинскими властями были проведены административные изменения, в результате которых все эти районы были объединены в одну административно-территориальную единицу – регион (губерния) Самцхе-Джавахеги, которым руководит назначаемый президентом страны уполномоченный (или, как его еще называют, «губернатор»). Как считают многие в Джавахке, создание данной административно-территориальной единицы имело реальной целью снизить удельное соотношение местного армянского населения, которое уже не составляло подавляющего большинства, хотя и насчитывало в середине 1990-х гг. почти 60% от всей численности населения края.

Загоды советской власти в Джавахке (как впрочем, и во всей Грузинской ССР), в результате целенаправленной политики властей советской Грузии, особенно в сталинский период, значительные размеры приобрела миграция армянского населения в советскую Армению, на Северный Кавказ, другие районы бывшего СССР. В итоге, к 1989 г. численность населения

---

Центральной Азии и Кавказа), №13, Зима 2003.

3 См. подробнее: *Мелконян А.* Джавахк в XIX – первой четверти XX вв. (на арм. языке). Ереван, 2003.

Ахалкалакского и соседнего Богдановского (ныне Ниноцминдовского) районов составила примерно ту же цифру, что и население Ахалкалакского уезда (включающего в себя и территорию нынешнего Ниноцминдовского района) в 1914 г. – около 100 тыс. человек.<sup>4</sup> Динамика развития этнической ситуации за советские годы в регионе развивалась следующим образом (см. *Таблицы 3-5*):

**Таблица 3. Численность и этнический состав населения Самцхе-Джавахеги по состоянию на 1939 г. (тыс. человек, %)**

Район	Грузины	Армяне	Турки	Русские	Курды	Всего:
Ахалцихский	5.836 (10,5%)	16.454 (29,7%)	28.428 (51,2%)	1.538 (2,8%)	1.423 (2,6%)	55.490
Адигенский	5.466 (13,2%)	942 (2,3%)	32.928 (79,7%)	1.281 (3,1%)	69 (0,2%)	41.314
Аспиндзский	6.500 (19,9%)	1.741 (5,3%)	21.612 (66,2%)	293 (0,9%)	1.980 (6,1%)	32.644
Ахалкалакский	4.857 (7,5%)	54.081 (83,6%)	4.015 (6,2%)	1.102 (1,7%)	309 (0,5%)	64.655
Ниноцминда	93 (0,3%)	27.376 (79,2%)	1.009 (2,9%)	5.862 (17,0%)	77 (0,2%)	34.575
Всего:	22.752 (9,9%)	100.594 (44,0%)	87.992 (38,5%)	10.076 (4,4%)	3.858 (1,7%)	228.678

Депортация турок-месхетинцев, а фактически всего мусульманского населения края, произошедшая в 1944 г., кардинальным образом изменила демографическую ситуацию в Джавахке. Правительство Грузинской ССР с первых же послевоенных лет начало осуществление широкомасштабной программы по заселению края выходцами из внутренних районов Грузии, намереваясь снизить естественное преобладание армянского населения в крае. По самым скромным данным грузинских исследователей, количество грузинских переселенцев в этот период составило свыше 32 тыс. человек, или почти треть от всего населения региона в 1950-е гг.<sup>5</sup> В результате, по переписи 1959 г. грузинское население некоторых районов по сравнению с переписью 1939 г. увеличилось в несколько раз. Например, в Адигенском районе с 5466 человек (составлявших тогда всего 13,2% населения района) грузинское население увеличилось в 3 раза, до 16187 человек, при этом составив 82,6% населения (вследствие депортации местного мусульманского населения). В Ахалцихском районе этот показатель увеличился также более

4 См. подробнее: *Мелконян А.* Джавахк в XIX – первой четверти XX вв. (на арм. языке). Ереван, 2003. С.230-231.

5 См. подробнее: *Darchiashvili D.* Southern Georgia: Security Objectives and Challenges.

чем в 3 раза (с 5836 человек, составлявших в 1939 г. 10,5% населения района, до 18878 человек, которые, опять таки вследствие миграции мусульманского населения составили уже 37,4% от всей численности района). В Аспиндзском районе грузинское население увеличилось примерно в 1,5 раза, с 6500 человек (19,9%) до 9081 человек, однако по тем же причинам составив 80,6% от всего населения района.

При этом надо отметить, что численный состав армянского населения Джавахка, несмотря на традиционно высокий уровень рождаемости (один из самых высоких среди армян во всем мире), практически не претерпел особых изменений. Это особенно видно на примере Ахалкалакского района, где в 1939 г. численность армянского населения была 54081 (83,6%), а в 1959 г. - 57209 человек (90,8%). Надо также подчеркнуть, что депортация мусульманского населения региона практически не коснулась самых густонаселенных районов края (Ахалкалакского и Ниноцминдовского), следовательно, не отразилась на преобладании армянского населения в этих районах, в которых и до 1944 г. абсолютное большинство составляли армяне.

**Таблица 4. Численность и этнический состав населения Самцхе-Джавахеги по состоянию на 1959 г. (тыс. человек, %)**

Район	Грузины	Армяне	Русские	Другие нац.	Всего:
Ахалцихский	18.878 (37,4%)	25.753 (51,1%)	3.684 (7,3%)	2.115 (4,2%)	50.430
Адигенский	16.187 (82,6%)	1.627 (8,3%)	1.276 (6,5%)	508 (2,6%)	19.598
Аспиндзский	9.081 (80,6%)	2.068 (18,4%)	60 (0,5%)	56 (0,5%)	11.265
Ахалкалакский	3.566 (5,7%)	57.209 (90,8%)	1.647 (2,6%)	555 (0,9%)	62.977
Ниноцминдовский	50 (0,2%)	27.090 (84,5%)	4.616 (14,4%)	308 (1,0%)	32.064
Всего:	47.762 (27,1%)	113.747 (64,5%)	11.283 (6,4%)	3.542 (2,0%)	176.334

Массовая миграция армянского населения Джавахка в Армению, Россию, другие районы бывшего Советского Союза в 1960-1970-е гг. приняла очень большие размеры. Основной причиной этого были проблемы с трудоустройством, получением образования и т.д. Вследствие этого, несмотря на высокие положительные демографические показатели армянского населения Джавахка, его численность в крае существенно не увеличилась.

Одновременно продолжалось заселение края этническими грузинами, что приводило к постепенному процентному увеличению их доли в общем населении Самцхе-Джавахети. Это, в частности, особо проявлялось в Ахалцихском и Адигенском районах, где такое значительное увеличение численности грузинского населения не могло быть следствием естественного прироста населения, учитывая традиционно низкий уровень рождаемости у грузин. Вместе с тем, другой причиной роста количественных показателей грузинского населения могло стать искусственное завышение властями республики данных официальных переписей. Эта тенденция получила еще большее развитие в Грузии уже в постсоветский период, особенно во время переписи 2002 г., когда в Джавахке имели место факты откровенной фальсификации численности грузинского населения.

Как уже отмечалось, в середине 1990-х гг. указом президента Грузии была создана административно-территориальная единица - Самцхе-Джавахетский регион, с включением туда Боржомского района (население по состоянию на середину 1990-х гг. составляло 33,3 тыс. человек, из них армяне - всего 10%). Согласно Конституции Грузии, принятой 24 августа 1995 г., административно-территориальное деление будет определено только после полного восстановления юрисдикции Грузии на территории всего государства (статья 2, пункт 3). До урегулирования абхазского и южноосетинского конфликтов административное управление ведется в соответствии с Указом № 237 от 1994 г., согласно которому глава государства ввел институт «рцмунебели» (уполномоченных президента в краях). Однако институт региональных уполномоченных президента, которых также называют «губернаторами», в Самцхе-Джавахети, равно как во всей Грузии, не имеет соответствующей законодательной базы. По сути, данный институт не является конституционным и упоминается в нормативно-правовых документах Грузии лишь с 1998 г., без соответственного правового обоснования. Кроме этого, в Конституции Грузии ничего не говорится об административно-территориальном устройстве страны, в связи с чем нет и четкого распределения функций между уполномоченными и районными властями.

Поскольку в этом Указе речь идет только об институте уполномоченных и ничего не говорится о создании краев, само объединение Самцхе (Месхетии или Верхнего Джавахка) и Джавахка в одну административно-территориальную единицу с прибавлением Боржомского района вызывает много вопросов. Естественно, армянское население волнуется то, что его судьба фактически поставлена в зависимость от неясного решения проблем Грузии со своими бывшими автономиями. Тем более что данная административно-территориальная единица фактически

противоречит Конституции Грузии, которая не предусматривает наличие такого территориального деления в стране. Повторим, что включение в состав новой территориальной единицы Самцхе-Джавахети Боржомского района не было обусловлено ни историческими, ни экономическими условиями и обоснованиями, и имело лишь одну цель – искусственно снизить процентный этнический баланс в регионе, т.к. в Боржомском районе более 2/3 населения составляли грузины. При этом надо учесть, что в свое время в состав того же Боржомского района были также включены 3 высокогорные армянские села (Молит, Табацкури, Чхарула), лежащие к северу от Ахалкалакского района и имевшие устойчивую историческую и экономическую связь с этим армянонаселенным регионом Джавахка. Данный факт логически укладывался в официальную политику, имеющую целью постепенное расчленение административных регионов с преобладающим населением из числа этнических меньшинств и включение их в состав грузинских районов (кстати, аналогичная политика осуществлялась центральными властями и в Квемо Картли). В результате, административно-территориальное деление, осуществленное в середине 1990-х гг., и добавление около 30 тыс. грузин Боржомского района к общему числу населения Самцхе-Джавахети непосредственно отразились на этнической картине вновь созданного региона, где армяне уже не составляли почти 65% численности населения, как это было согласно последней Всесоюзной переписи 1989 г.

**Таблица 5. Численность и этнический состав населения Самцхе-Джавахети согласно официальной переписи 2002 г.**

Район	Армян (тыс. чел.)	Грузин (тыс. чел.)	Всего: (тыс. чел.)
Адигенский район	0.7	19.8	20.7
Аспиндзский район	2.3	10.7	13.1
Ахалкалакский район	57.5	3.2	61.0
Ахалцихский район	16.9	28.5	46.1
Боржомский район	3.1	27.3	32.4
Ниноцминдский район	32.9	0.5	34.3
Всего:	113.3	90.0	207.6

Вместе с тем надо учитывать, что существуют большие сомнения в достоверности приводимых данных, и есть основания полагать, что численность армянского населения региона Самцхе-Джавахети в ходе переписи 2002 г. была искусственно занижена со стороны официальных органов Грузии, одновременно показывались завышенные данные по

грузинскому населению. Зачастую происходил двойной зачет грузинского населения, к примеру, некоторые жители Аспиндзского района, которые в конце 1980-х - начале 1990-х гг. получили дома и были зарегистрированы в ряде грузинских сел Ахалкалакского района (Оками, Азмана, Пртена и др.), одновременно учитывались и при подсчете населения в Аспиндзском районе. На недостоверность данных по численности армянского и грузинского населения в Самхце-Джавахеги указывает даже простой анализ данных по прошлым советским переписям, сравнение показателей избирательных списков по выборам в 1990-е гг. и т.д.

В Ахалкалакском районе 57 деревень полностью армянонаселенные, в 5 селах - Гогашен, Апния, Котелия, Пртена и Чунчхия - преобладает грузинское население. В 4-х селах – Баралети, Мурджахет, Оками и Азмана - население смешанное, армянское и грузинское. В одном селе – Хоспия - преобладает армянское население, но живут также грузины и греки. В самом районном центре Ахалкалаки также абсолютное большинство составляют армяне, но живут в очень небольшом количестве и грузины, а также русские, украинцы, представители других национальностей. В Ниноцминдовском районе 31 селение и город Ниноцминда являются полностью армянонаселенными, в одном селении – Гореловка совместно проживают армяне и этнические русские духоборы, а другом – Спасовка смешанно проживают армяне, духоборы и аджарцы.

Грузинское правительство неоднократно стремилось изменить этническую картину в регионе. Еще в 1982-1983 гг. были начаты первые попытки заселения аджарцев из горных районов Аджарии, в основном из Хулойского района, в юго-западную часть Ахалкалакского района. В 1989-1990 гг. была предпринята новая попытка их заселения вновь под предлогом предоставления жилищ, потерянных ими в результате стихийных бедствий в Аджарии. При этом надо учесть, что климатические условия в Аджарии намного лучше, а демографическая плотность заселения горных районов значительно меньше, чем в Джавахке. То есть не было никаких объективных причин, в первую очередь экономических, для заселения аджарцев именно в Джавахке. Все эти действия имели целью, с одной стороны, снизить удельный вес армянского населения региона, а с другой – ослабить потенциал Аджарской автономной республики, создать благоприятные условия для ее заселения «чистым грузинским этническим элементом» из внутренних районов республики. Были потрачены значительные средства на строительство поселков для аджарцев, однако их большая часть впоследствии вернулась обратно.

Одновременно в результате внутренней нестабильности в Грузии, из республики выехало подавляющее большинство русского и русскоязычного

населения, в том числе и представителей религиозных меньшинств - духоборов и молокан, компактно проживающих в Ахалкалаки и Ниноцминда. Большая часть из них в течение 1990-х гг. эмигрировала в основном в Россию, а другая - в Канаду. Из более чем 3 тыс. духоборов, проживающих в 5-ти селах Джавахети, сейчас осталось всего около трети<sup>6</sup>. В попку жилищ отъезжающих духоборов активно включились грузинский «Фонд Мераба Костава» и общество «Возрождение Джавахети», претворявшие в жизнь установку первого президента Грузии Звиада Гамсахурдиа по созданию грузинонаселенного буфера между Арменией и Джавахком (в частности, была предпринята попытка создать несколько сванских деревень, а позднее правительством Грузии в деревню духоборов Спасовку были переселены аджарцы из горных районов Аджарии, пострадавших от оползней). Известен случай, когда в селе Калинино духоборами за 45 минут было продано почти 60 домов. Однако это привело и к активизации армянского населения района: в ответ на предпринятые грузинскими общественными организациями попытки заселения грузин и аджарцев в духоборские села там начали заселяться и армянские семьи из близлежащих поселков Ниноцминдовского района - Пока, Эштиа, Арагял и Сатха. Это вызвало озабоченность грузинских властей. К примеру, в одном из постановлений Комитета защиты прав человека и межнациональных отношений Республики Грузия от августа 1995 г. отмечалось, что между духоборами, переселенческими общинами армян и грузин, равно как и руководством Ниноцминдовского района сложились «нездоровые отношения», и «без всякого учета происходит купля-продажа квартир». Нетрудно заметить, что озабоченность комиссии вызывал тот факт, что в процесс заселения духоборских сел включились не только грузинские организации по «колонизации» края, но и, что было вполне естественно, местное армянское население. В целях «улучшения демографического положения» в регионе Комитет даже просил соответствующие органы власти изучить данный вопрос и особо содействовать трудоустройству и улучшению социального положения именно грузинских переселенцев. Кроме того, выражалась серьезная озабоченность в связи с серьезным сокращением численности переселенцев-грузин в Ахалкалакском районе<sup>7</sup>.

В результате конфликтов в Абхазии и Южной Осетии в регионе Самцхе-Джавахети было поселено также значительное количество грузинских беженцев и переселенцев из этих конфликтных зон. По состоянию на январь

---

6 Криндач А. Борцы за дух из Джавахети // Независимая газета - Религии, 14.11.2001.

7 О социально-экономическом положении Джавахетского региона // Постановление Комитета защиты прав человека и межнациональных отношений Республики Грузия, 10.08.1995.

2001 г. их количество составляло почти 3 тыс. человек<sup>8</sup>. Учитывая, что в нынешних политических условиях маловероятно возвращение грузинских беженцев в места их прежнего проживания, надо полагать, что их большая часть, скорее всего, останется в регионе на постоянное жительство.

После сравнительно недолгого перерыва с середины 1990-х гг. до 2003 г. вновь появляются сведения, что реанимирована правительственная программа заселения Джавахка переселенцами из Аджарии и других регионов Грузии. Намечается выделение значительных финансовых средств на эти цели.

Впрочем, надо также отметить, что данная демографическая политика за указанный период продолжалась без перерыва в соседнем с регионом Самцхе-Джавахети Цалкском районе, где на место выехавших оттуда греков были заселены аджарцы, сваны и беженцы из Абхазии. Теперь же данная политика вновь предпринимается грузинскими властями и в Джавахетии. Правительство Грузии выделило порядка 700 тыс. долларов в целях приобретения квартир для пострадавших от разного рода катастроф, имевших место в основном в Западной Грузии и Аджарии. Как сообщило информационное агентство «А-Инфо», предполагается, что из этих регионов пострадавшие семьи будут размещены именно в Джавахетии и прилегающем Цалкском районе. Согласно официальным данным, в 2006 г. предполагается купить около 220 домов в Цалке, Ахалкалаки и Ниноцминде. Как сообщил глава департамента Грузии по делам беженцев и переселенцев Заза Имедашвили, причиной размещения грузин в Джавахетии якобы является низкая цена на дома в этом районе. Однако, по однозначному мнению представителей армянских общественных организаций Самцхе-Джавахети, правительство Грузии преследует иную цель - изменить демографическую ситуацию в Джавахке<sup>9</sup>. В ответ на это заявление грузинского должностного лица, 27 мая 2006 г. в г. Ахалкалаки состоялся круглый стол с участием представителей общественных организаций Джавахка. Участники круглого стола призвали к адекватным действиям как со стороны различных неправительственных организаций, так и жителей Джавахка, а также выразили возмущение введением паспортного режима в районе прохождения нефтепровода БТД, считая это продолжением все той же политики демографической дискриминации<sup>10</sup>.

---

8 Sumbadze N., Tarkhan-Mouravi G. Working Paper on IDP Vulnerability and Economic Self-Reliance. UNDP: Tbilisi, July 2003. P.84.

9 Правительство Грузии меняет демографическую картину в Джавахети? // <http://www.regnum.ru/news/639074.html>, 12.05.2006.

10 «Единый Джавахк»: «Никто из сторон не имеет права на ошибку» // <http://www.regnum.ru/news/647415.html>, 27.05.2006.

## 4.2. Социально-экономическая ситуация

Джавахи еще с советских времен являлся самой малоинвестированной частью Грузии. Здесь не хватает автомобильных и железных дорог, а имеющиеся находятся в крайне запущенном состоянии; инфраструктура городов слаборазвита. Одной из причин этого было расширение в конце 1950-х гг. приграничной зоны вдоль советско-турецкой границы до 78 км в глубь страны (в других местах такая зона имела ширину от 27 до 7 км). Специальный усиленный режим контроля в приграничной зоне действовал вплоть до начала «перестройки». Однако местные армяне воспринимали это и как политику, направленную на ограничение их контактов с Арменией. Лишь во второй половине 1980-х гг., когда начались волнения в Нагорном Карабахе, правительство Грузинской ССР приняло «Программу социально-экономического развития населения Джавахетии». Вероятно, это была попытка подстраховаться от возможности выступлений в Джавахке против Тбилиси. Однако единственным итогом этой Программы стали мероприятия по организации заселения пострадавших от стихийных бедствий жителей горных районов Аджарии в юго-восточную часть Ахалкалакского района. Впрочем, тяжелые климатические условия и социально-экономический кризис, поразивший страну в последние годы существования СССР, привели к фактическому провалу Программы<sup>11</sup>.

Нужно отметить, что в советское время грузинское правительство не развивало в Джавахке промышленное производство, несмотря на наличие в регионе значительного рабочего потенциала. Вследствие этого большое распространение получил выезд армянского населения региона в другие части СССР на сезонные работы. Единственное крупное промышленное предприятие, построенное в Ахалкалакском районе – завод по производству оборудования для канатных дорог, был создан лишь вследствие того, что, являясь предприятием союзного подчинения, он выполнял заказы советского военно-промышленного комплекса, и решение о его строительстве было принято непосредственно в Москве. При этом специфика производства этого предприятия была такова, что фактически не было возможности выпускать продукцию, имеющую спрос и реализацию непосредственно в регионе. С середины 1980-х гг., в период пика так называемого «кооперативного движения», в Ахалкалакском и Ниноцминдовском районах широкое развитие получило строительство камнеобрабатывающих цехов, производство которых реализовывалось в основном в России, что сразу же сказалось на социально-экономическом состоянии населения Джавахка, благосостояние которого существенно повысилось. Однако вскоре республиканское правительство начало целенаправленно чинить

11 Guretski V. The Question of Javakheti // Caucasian Regional Studies, Vol. III (1), 1998.

препятствия для деятельности данных предприятий. Искусственно создавались проблемы по транспортировке произведенной продукции по территории Грузии, перечислению в регион вырученных от реализации каменных облицовочных плит финансовых средств, были подняты налоги на экономическую деятельность и т.д.

При всем этом следует отметить, что в советское время Джавахетия являлась одним из наиболее важных сельскохозяйственных регионов Грузии. Основными отраслями сельскохозяйственного производства были животноводство и выращивание картофеля. К концу 1980-х гг. только в Ахалкалакском районе имелось свыше 100 тыс. голов крупного рогатого скота, годовой урожай картофеля составлял свыше 100 тыс. т, при этом почти 30-36 тыс. т закупалось государством<sup>12</sup>. Регион занимал также лидирующую позицию в Грузии по производству сыра, масла и других молочных продуктов. Однако после распада СССР ситуация в регионе значительно ухудшилась, в несколько раз упали все экономические показатели.

В 1997 г. правительство Грузии утвердило новую «Программу социально-экономического развития региона Самцхе-Джавахети», однако она, как и все предшествующие и последующие проекты, осталась на бумаге. Все это лишь усиливало сложившееся у местного населения твердое убеждение о целенаправленном нежелании центральных властей решать экономические проблемы края, стимулируя тем самым миграцию армян из Джавахка.

Итоги 1990-х гг. для экономики Джавахка оказались чрезвычайно тяжелыми не только на общем фоне ухудшения ситуации во всей Грузии. Данные официальной статистики показывают, что к концу 1999 г. Ахалкалакский и Ниноцминдский районы по объему промышленного производства (в том числе в ключевой для региона сфере сельского хозяйства) уступали даже соседним районам новой административной единицы Самцхе-Джавахети (см. **Таблицу 6**).

---

12 Данные, предоставленные бывшим руководством Ахалкалакского района.

**Таблица 6. Динамика промышленного производства (в том числе в сфере сельского хозяйства) в регионе Самцхе-Джавахеги в 1999-2001 гг.<sup>13</sup>**

Район	Рост промышленного производства в 1999 г. (%) по сравнению с 1998 г.	Рост промышленного производства в 2000 г. (%) по сравнению с 1999 г.	Рост промышленного производства в 2001 г. (%) по сравнению с 1998 г. <sup>14</sup>	Промышленное производство в январе-июле 1996 г. (тыс. лари)	Промышленное производство в январе-июле 2001 г. (тыс. лари)
Адигенский	44.8	246.5	138.0	9.6	32.3
Аспиндзский	113.1	105.0	107.4	76.2	252.5
Ахалкалакский	52.2	34.6	86.3	195.0	71.3
Ахалцихский	86.9	116.4	117.4	737.7	662.6
Боржомский	59.0	110.9	93.2	5025.5	3245.7
Ниоцминдковский	126.4	98.8	84.9	239.0	147.2
Всего:	63.7	107.2	95.8	6310.0	4371.6

Одновременно при анализе количественных данных надо учитывать, что численность населения Ахалкалакского района значительно превосходит численность населения всех остальных районов (См. *Таблицу 5*), тогда как уровень промышленного производства намного ниже. Как признают грузинские эксперты: «Хотя экономические условия неудовлетворительны и в других частях Грузии, но согласно официальным экономическим показателям, в Ниоцминдковском и Ахалкалакском районах региона Джавахети они ниже, чем во всех остальных частях Самцхе-Джавахеги» (См. *Таблицу 7*).

**Таблица 7. Данные промышленного производства в регионе Самцхе-Джавахеги в 2002 – 2003 гг.<sup>15</sup>**

Районы	Промышленное производство (в грузинских лари)			
	2002	2003	%	Промышленное производство на душу населения в 2003 г.
Адигенский	174 700	129 700	74,2%	6
Аспиндзский	257 500	466 600	181,2%	35
Ахалкалакский	50 600	54 800	108,3%	1
Ахалцихский	512 200	615 600	120,2%	13
Боржомский	23 211 700	27 657 900	119,2%	853
Ниоцминдковский	131 100	166 100	126,7%	5
<b>Всего в Самцхе-Джавахеги</b>	<b>24 337 800</b>	<b>29 090 700</b>	<b>119,5%</b>	<b>140</b>

13 Antonenko O. Assessment of the Potential Implications of Akhalkalaki Base Closure for the Stability in Southern Georgia. EU Response Capacities // CPN Briefing Paper, August 2001. P.22-23.

14 Первое полугодие 1998 г. и первое полугодие 2001 г.

15 Metreveli E. The Dynamics of “Frozen Tension”: Case of Javakheti. GFSIS: Tbilisi, 2004. P.13.

Исключительно сложная ситуация в экономике Джавахка, связанная, кроме всего прочего, с почти полным отсутствием инфраструктуры, массовой миграцией, нулевым уровнем государственной поддержки и фактическим развалом местного производства, отчетливо проявляется и при анализе количественных показателей бюджета Ахалкалакского района в последние годы (См. *Таблицу 8*)<sup>16</sup>.

**Таблица 8. Объем бюджета Ахалкалакского района и распределение по статьям в 2001 - 2004 гг. (в тыс. лари)**

Год	Общий объем бюджета	В том числе местные доходы	Трансферты из центра	Из них расходы на просвещение и культуру
2001	2.288,0	997,0	1291,0	1.185,0
2002	2.893,0	852,0	2.041,0	1.750,0
2003	3.022,2	886,0	2.156,2	1.856,2
2004	3.789,0	839,0	2.950,0	2.420,0

Однако, несмотря на все экономические трудности, в Джавахке по состоянию на 2001 г. собиралось почти 40,2% от всего производства картофеля в Грузии, с наибольшими средними показателями урожайности по стране, а также 5,1% овощей и 4,5% пшеницы; кроме этого, численность поголовья крупного рогатого скота в Джавахке составляла 8,4% от всей численности по Грузии, а также 1,8% свиней, 13,7% овец и коз, 12,3% пчелиных семей и 5,4% домашней птицы по всей республике. В Джавахке производилось 8,7% мяса, 10,2% молока, 4,2% яиц, 21,4% шерсти, и 13,8% меда, получаемых во всей Грузии<sup>17</sup>.

Следует добавить, что разработкой стратегического плана развития Самцхе-Джавахети как в интересах центральных властей Грузии, так и в порядке мониторинга для ряда международных организаций вплотную занимался (и занимается) Кавказский институт мира, демократии и развития (CIPDD), базирующийся в Тбилиси, совместно с рядом заинтересованных правительственных ведомств. Разработка проекта шла при активной финансовой поддержке международных организаций.

Еще в 1999 г. президент Грузии Э. Шеварднадзе объявил о скором начале осуществления этого проекта. Однако детали его долгое время оставались неясными для местных региональных властей и населения. Более того, на вопрос о деталях и сроках реализации этого плана в свое время бывший «губернатор» Самцхе-Джавахети Гигла Барамидзе заявил,

16 По данным, предоставленным администрацией Ахалкалакского района.

17 Sumbadze N., Tarkhan-Mouravi G. Development Strategy for Akhalkalaki and Akhaltsikhe Districts of Samtskhe-Javakheti. Tbilisi, May 2003. P.12.

что проект «имеет гриф секретности и не подлежит освещению»<sup>18</sup>. Лишь в октябре 2002 г. проект был опубликован под названием «Программа мероприятий по обеспечению социально-экономического развития Самцхе-Джавахеги на 2002 – 2005 гг.»<sup>19</sup>.

Программа состояла из 15 разделов, каждый из которых предполагал отдельные проекты по конкретным направлениям. Однако сама формулировка мероприятий, их объем и выбор приоритетных направлений однозначно позволяли говорить, что это было не чем иным, как очередной пропагандистской акцией, призванной продемонстрировать «заботу» грузинского правительства о нуждах населения региона Самцхе-Джавахеги. Из свыше 30 пунктов вышеуказанной Программы, прямо или косвенно относящихся к Ахалкалакскому и Ниноцминдовскому районам, лишь к исходу 2004 г. некоторые были частично выполнены. Среди них: погашение задолженности пенсионерам за 1998-2000 гг. (в 2004 г.!), ремонт двухкилометровых участков автомобильной дороги в городах Ахалкалаки и Ниноцминда, нового здания Ахалкалакской районной больницы, находящейся в здании советской казармы бывшего военного городка, и отдельных линий водоснабжения в ряде сел Ахалкалакского района, организация ряда учебных курсов по изучению грузинского языка, некоторые другие мероприятия в сфере образования. При этом заметим, что с началом реализации программы по реабилитации Самцхе-Джавахеги грузинская сторона в свое время напрямую увязывала и перспективу вывода российской базы из Ахалкалаки, имевшей важное экономическое значение для региона. Можно с основанием утверждать о чисто фиктивном характере всех вышеуказанных программ, учитывая, что в ноябре 2004 г., бывший губернатор края Н.Николозашвили вновь заявил о начале реализации уже неизвестно которой по счету программы экономического развития Самцхе-Джавахеги.

В настоящее время с уверенностью можно констатировать, что в Ахалкалакском и Ниноцминдовском районах практически промышленное производство практически отсутствует. Большинство работающего в регионе населения занято в сельском хозяйстве и торговле. Основная сельскохозяйственная культура – картофель, который для реализации вывозится в Тбилиси и другие регионы Грузии.

В сфере торговли Джавахк, вследствие удаленности от морских портов Батуми и Поти, в значительной мере зависел от ввоза товаров из Армении, Южной Осетии и частично из России. После событий в Южной Осетии летом 2004 г. ввоз товаров оттуда прекратился. Поставки продуктов из Армении

18 Из разговора с представителем администрации Ахалкалакского района.

19 «Врастан» (на арм. языке), 26.10.2002.

в последнее время затрудняются вследствие ужесточения пропускного режима на грузино-армянской границе со стороны грузинских властей. Это существенно отразилось на жизненном уровне населения региона.

Значительную долю доходов местного населения Джавахка составляют денежные переводы из России и других регионов СНГ. Например, в Ахалкалаки уровень денежных переводов из России, получаемых через местные отделения двух банков, составлял сумму, эквивалентную примерно 25 тыс. долларам в день. Для сравнения отметим, что промышленное производство всего Ахалкалакского района, к примеру в период с января по июль 2001 г., составляло всего 35 тыс. долларов. В то же время введение Россией визового режима с Грузией вынудило многих сезонных рабочих из Джавахка на полное переселение в Россию, т.к. в противном случае возвращение на родину по завершении очередного рабочего сезона было бы невозможно из-за высокой стоимости поездки, бюрократических трудностей и т.д.

В Джавахке фактически нет реальных механизмов по социальной защите населения. Пенсии и зарплаты бюджетным работникам выдаются с многомесячными опозданиями, причем они настолько малы, что не позволяют обеспечивать даже прожиточный минимум. Коррупция в регионе Самцхе-Джавахети достигла поистине небывалых размеров. Особенно остро стоит вопрос о взаимоотношениях армянского населения Ахалкалакского и Ниноцминдовского районов с чиновниками губернских структур, расположенных в Ахалцихе. Население этих районов, вынужденное даже за небольшой справкой ездить в Ахалцихе, сталкивается с настоящим произволом со стороны чиновников, большинство которых этнически являются грузинами, притом выходцами из других районов Грузии. Таким образом, к несовершенству бюрократической системы и коррупции добавляется и дискриминация на этнической почве со стороны грузинских чиновников. К сожалению, как подчеркивают многие представители местных общественных организаций, несмотря на достигнутые в масштабах всей Грузии положительные перемены в сфере борьбы с коррупцией после «Революции роз», тем не менее, в регионе Самцхе-Джавахети в реальности мало что изменилось.

На социальном положении населения Джавахка сказывается также значительный уровень теневой экономики. Даже по весьма заниженным официальным данным Государственного департамента по статистике Грузии, теневая экономика оценивалась в 40%. Так как часть социальных выплат осуществляется из налоговых поступлений местных органов власти, то масштабное сокрытие налогов, естественно, не позволяет обеспечивать минимальный уровень социальной защиты населения. К сожалению, после смены власти в Грузии в регионе пока еще так и не произошло

значительного улучшения ситуации.

До настоящего времени в регионе остро стоит энергетическая проблема. Помимо искусственных бюрократических проволочек со стороны центральных властей, это также связано с масштабной изношенностью всей энергосистемы в Джавахке. Для решения этой проблемы нужны значительные финансовые средства, которые не выделяются ни со стороны центральных властей, ни со стороны международных финансовых организаций-доноров, действующих в регионе.

Энергетический кризис усугубляется также катастрофической ситуацией с отоплением в Джавахке, который считается самой холодной местностью Грузии и где снежный покров иногда лежит с октября по апрель месяцы. В регионе отсутствуют элементарные бытовые и санитарные условия. Многие села Ахалкалакского и Ниноцминдовского районов не имеют водоснабжения, население вынуждено доставлять воду из соседних сел или получать из колодцев. В большинстве сел нет амбулаторий, нет квалифицированного медицинского персонала и оборудования, для получения даже небольшой медицинской помощи население районов вынуждено ездить в соседний Ашоцкий район Армении, находящийся на расстоянии 50 км от Ахалкалаки. Отчасти эта проблема решается с помощью реализации ряда благотворительных программ армянских организаций из диаспоры, в особенности Союза армянской помощи.

В свое время население Джавахка связывало определенные надежды с прохождением по его территории нефтепровода «Баку-Тбилиси-Джейхан». Считалось, что в процессе строительства и последующего обслуживания нефтепровода откроется значительное количество рабочих мест, что положительно скажется на социально-экономической ситуации региона Джавахка. Однако решение об изменении конечного участка нефтепровода, который по первоначальному проекту должен был пересекать Ахалкалакский район и выходить к турецкой границе через армянскую деревню Карзах, и проведении его по территории Боржомского и Ахалцихского районов, принятое на политическом уровне, вновь исключило регион из масштабных инвестиционных проектов. Джавахк минули также все косвенные многомиллионные экономические программы помощи, осуществляемые в рамках строительства трубопровода.

Надо отметить, что в Джавахетии один из самых высоких по Грузии показателей по миграции и безработице. Это проявляется как в абсолютном значении, так и при сравнении основных показателей по миграции, безработице и уровню занятости населения двух районов Самцхе-Джавახети: Ахалкалакского и Ахалцихского<sup>20</sup>. При этом следует также учесть, что

20 Ситуация в Ниноцминдовском районе в целом аналогична ситуации в Ахалкалакском

сравнение этих показателей после начала работ по нефтепроводу «Баку-Тбилиси-Джейхан», проходящему по территории Ахалцихского района и обеспечивающему его население сотнями, если не тысячами рабочих мест, в настоящее время на порядок изменилось. Согласно опросам, проведенным Международной организацией по миграции (ИОМ) в конце 2002 г. у 42,7% семей из всех опрошенных в Ахалкалакском районе по меньшей мере один из членов семьи постоянно проживает за границей. Для сравнения: в Ахалцихском районе эта цифра составляет 17%. Подавляющая часть эмигрантов покинула районы в поисках работы: 82% из Ахалкалакского и 80,4% из Ахалцихского районов. Уровень безработицы в Ахалкалакском районе составляет примерно 51,3%, тогда как в Ахалцихском районе к концу 2002 г. (перед началом строительных работ на нефтепроводе БТД) эта цифра составляла примерно 33,4%. Приблизительно 75 - 80% не в состоянии были найти работу вообще, а 10 - 15% опрошенных не находили работу по специальности<sup>21</sup>. Согласно же данным социологических опросов, приводимыми грузинскими исследователями, количество потенциальных мигрантов или людей, которые приняли решение о выезде из Грузии, среди армянского населения Джавахка в 4-5 раз больше, чем среди грузинского или азербайджанского населения страны<sup>22</sup>.

Ситуация осложняется политическим восприятием экономических и социальных затруднений армянами Джавахетии. Исходя из опыта, они считают, что причину социально-экономических и гуманитарных проблем следует искать именно в политическом контексте. Соответственно, решение подобных экономических и гуманитарных проблем возможно лишь путем получения более широких прав в сфере местного самоуправления с учетом имеющихся европейских и международных стандартов и взятых на себя Грузией обязательств перед Советом Европы и другими организациями<sup>23</sup>.

После Стамбульского саммита ОБСЕ 1999 г., в результате которого было заключено известное соглашение о российских базах, размещенных на

---

районе.

- 21 Economic Capacity Building Project Samtskhe – Javakheti. Mid-term Report // ИОМ: Tbilisi, November 2002. P.6-9.
- 22 Сванидзе Г., Сванидзе Д. Эмиграция из Грузии и ее причины (результаты социологического опроса) // Миграция на Кавказе: Материалы конференции / Под ред. Искандаряна А. СМІ: Ереван, 2003. С.132.
- 23 Memorandum – The Situation in the Samtskhe-Javakheti Region in Georgia and Georgia's Obligations and Commitments before the Council of Europe. Submitted to the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) Submitted by the Council of Armenian Non-Governmental Organizations of the Samtskhe-Javakheti Region in Georgia, 21.10.2004; Армяне Джавахка: интеграция - не слияние, самоуправление – не сепаратизм // www.regnum.ru, 25.10.2004.

территории Грузии, несколько западных аналитических учреждений провели ряд исследовательских проектов о влиянии возможного вывода этих баз на развитие процессов в регионе, в том числе в социально-экономической сфере. Результаты этих исследований лишь подтвердили имеющееся мнение, что российская 62-я военная база выступала как важный экономический фактор для Джавахка. Ее поспешная ликвидация могла бы иметь серьезные негативные последствия для региона, несмотря даже на возможную реализацию масштабных программ по экономической реабилитации края, планируемых международными организациями-донорами. Как отмечала старший научный сотрудник, директор программ по России и Евразии Лондонского Международного института стратегических исследований (IISS) Оксана Антоненко, количество людей, чей доход напрямую связан с российской военной базой, составляет свыше 10,4% от общего населения Джавахка (6-7 тыс. человек). Однако численность жителей, косвенный доход которых в той или иной мере был связан с базой, в несколько раз превышала данную цифру. 62-я российская база имела ощутимое влияние на экономику не только Джавахка, но и всего края Самцхе-Джавахеги. Являясь крупнейшим потребителем местной продукции, в первую очередь сельскохозяйственных товаров, она способствовала развитию торговли и предпринимательства (по состоянию на 2001 г., ее общий заработный фонд ежемесячно составлял примерно 6 млн. рублей, которые эквивалентны примерно 207 тыс. долларов, а с 2002 г. эта сумма выросла до 8 млн. рублей). Косвенное влияние, оказываемое базой на социально-экономическую ситуацию и на жизненный уровень в Джавахке, также было ощутимым. Она предоставляла льготы местному населению на транспортное сообщение с Россией и Арменией, обеспечивала светом и отоплением окружающие жилые кварталы, обучение детей в гарнизонной школе, пользование услугами военного госпиталя и т.д.<sup>24</sup>. Впрочем, после вывода большей части военнослужащих армянской национальности в 2004 г. роль 62-й базы в экономической жизни Джавахка значительно снизилась.

*Правительство Грузии смогло максимально использовать тот политический ресурс, который им давало в глазах европейцев и американцев наличие российской военной базы в Ахалкалаки, «спекулируя» фактом ее экономической и политической значимости в решении насущных проблем местного населения, вынужденной экономической миграцией многих жителей региона на сезонные заработки в Россию и, вследствие этого, связями армян Джавахка с Россией. Можно даже сказать, что еще с конца 1990-х гг. грузинские власти и эксперты попросту в некоторой степени «шантажировали» США*

24 Antonenko O. Assessment of the Potential Implications of Akhalkalaki Base Closure for the Stability in Southern Georgia. P.25-26.

и Европу «российским фактором» в Джавахетии, что объясняет тот факт, почему за все это время официальный Тбилиси не сделал никаких шагов по реальному улучшению социально-экономической ситуации в этом регионе.

В любом случае однозначно, что после завершения вывода базы из Ахалкалаки регион столкнется с весьма серьезными экономическими проблемами. Грузинское руководство неоднократно заявляло, что отчасти эти проблемы могут решить закупки продовольствия для нужд грузинской армии у местного населения Джавахка<sup>25</sup>. Однако, надо учитывать, что по информации агентства «А-Инфо», грузинская армия, по предоставленным Министерством обороны Грузии данным, употребляет в месяц 300 т картофеля, 120 т молока, 12 т творога, 12 т сметаны, 150 т мяса. Тогда как в Ахалкалакском и Ниноцминдском районах, в общей сложности, производится в 15-20 раз больше сельхозпродуктов (только в Ахалкалакском районе производится в год около 30-40 тыс. т картофеля), чем необходимо грузинской армии. Так что, если данное обещание президента по дополнительным закупкам продовольствия для грузинской армии в Джавахке и было бы выполнено, оно не сыграло бы большой роли для развития местной экономики.

Однако вопрос закупок грузинской армией продовольствия в Джавахке так и остался просто пустой декларацией. В конце декабря 2005 г. руководство районной администрации Ахалкалаки даже направило письмо в Министерство обороны Грузии, в котором вновь напомнило об обещание закупать сельхозпродукцию у фермеров этого района для обеспечения нужд грузинской армии. В письме были указаны имена 300 джавахацких фермеров, которые изъявили желание продать свой товар армии. Они были готовы реализовать в общей сложности 7 тыс. т картофеля, 100 т моркови и т.д. По словам заместителя районной администрации Ахалкалаки Василия Меликидзе, Министерство обороны Грузии публично заявило о закупках сельхозпродукции в регионе, однако не предприняло в Джавахетии ни единого практического шага в этом направлении<sup>26</sup>.

#### **4.3 Участие международного сообщества в процессах экономической реабилитации региона**

За последние годы, вероятно, наибольшее количество проектов осуществлялось в Джавахетии Программой добровольцев ООН (ПД ООН), которая реализовала больше проектов, чем любая другая международная организация. Впрочем, большая часть этих проектов была реализована в

25 Грузинскую армию будут кормить армяне // [www.regnum.ru](http://www.regnum.ru), 05.07.2005.

26 У Минобороны Грузии короткая память – письмо-напоминание из Джавахети // [www.regnum.ru/news/562599.html](http://www.regnum.ru/news/562599.html), 19.12.2005.

Ниноцминдовском районе, хотя с 2003 г. организация осуществляет свою деятельность по всему региону.

Другая программа общественного развития Самцхе-Джавахеги - *Horizonti*, финансируемая Грузинским отделением фонда «Открытое общество», реализуется с 2001 г., и по идеи должна была направлена на развитие в сельских районах и установление непосредственной связи между членами органов управления (сакребуло) и местным населением. Максимальная сумма финансирования для каждого села составляет примерно 15 тыс. долларов. В результате НПО были основаны и зарегистрированы в селах Хоспия, Абул, Олавер, Баралет, Гогашени и Апния. Однако, вместе с тем надо отметить, что из этих 6 поселков 2 села (Гогашени и Апния) имеют в основном грузинское население, два других села (Баралет и Хоспия) имеют смешанное армяно-грузинское население, и только два остальных имеют в основном армянское население. При этом из шести руководителей спонсируемых программой *Horizonti* НПО в этих селах, трое являются этническими грузинами, один греком, и лишь двое армянами. Другие моменты также, как отмечают западные эксперты, свидетельствуют о несправедливом и дискриминационном подходе данной организации к финансированию армянонаселенных пунктов в регионе<sup>27</sup>. Кроме того, как отмечают представители армянских селений, объем финансирования данной организацией грузинских сел значительно превышает финансирование армянских, и ясно заметна дискриминация жителей армянонаселенных районов. В данном случае налицо тенденция, что те международные фонды и организации, руководящие структуры или представительства которых в регионе Самцхе-Джавахеги возглавляются грузинским кадрами (в основном выходцами из Тбилиси и других регионов Грузии), проводят явную дискриминационную линию в распределении финансовых средств, реализации различного рода программ развития и т.д., причем не только по отношению к Джавахетии (Ахалкалакскому и Ниноцминдовскому районам), но и внутри самих этих районов по этническому признаку. По словам активистов местных общественно-политических организаций, несмотря на то, что грузинские села составляют лишь очень небольшую часть населения Ахалкалакского района, именно им выделяется значительная часть финансовых средств и гуманитарной помощи.

С сентября 2000 г. другая организация - *Mercy Corps* реализует финансовые проекты в рамках спонсируемой USAID программы «Инициатива по мобилизации общин восточной Грузии (*East Georgia Community Mobilization Initiative*). С 2003 г. Программа развития ООН

27 *Wheatley J.* Obstacles Impeding the Regional Integration of the Javakheti Region of Georgia. P.25-26.

(UNDP) осуществляет свою Программу интегрированного развития Самцхе-Джавахети (*Samtskhe-Javakheti Integrated Development Programme (SJIDP)*). Общий бюджет программы, рассчитанный на 5 лет, составляет 4 757 тыс. долларов. Открывшийся в 2003 г. в Ахалкалаки офис ПРООН стал единственным, за исключением офиса Европейского центра по правам меньшинств, представительство международной организации в Джавахке. Одним из наиболее перспективных мероприятий ПРООН в регионе станет Проект реабилитации региональной инфраструктуры Самцхе-Джавахети (*Samtskhe-Javakheti Regional Infrastructure Rehabilitation Project (RIRP)*), который направлен на развитие и реабилитацию инфраструктуры региона. Проект RIRP начат с 2003 г., рассчитан на 36 месяцев и предусматривает выделение 3 млн. 700 тыс. долларов<sup>28</sup>.

Другим проектом, о котором можно упомянуть, был финансируемый Департаментом международного развития Великобритании Проект по управлению и гражданскому обществу в Грузии (*Georgia Governance and Civil Society Project (GOCISP)*), действовавший с 2000 по 2002 гг. Проект в основном проходил в форме различного рода ознакомительных семинаров по вопросам местного управления и электоральной политики. В Джавахетии проект осуществлялся преимущественно в Ниоцминдовском районе. Программа ОБСЕ по предотвращению конфликтов и интеграции (*Conflict Prevention and Integration Programme*) является сравнительно новым проектом, который по своим масштабам является довольно большим и разносторонним. Хотя Программа формально начата с мая 2003 г., одна из ее составляющих – курсы грузинского языка для государственных служащих армянской национальности, началась еще в мае 2002 г., обучение проводилось уже с октября того же года. В рамках этого проекта проходило преподавание грузинского языка для студентов первого курса Ахалкалакского филиала Тбилисского государственного университета (ТГУ). Следующей составляющей Программы являлся Проект ретрансляции новостей на языке меньшинств (*News Re-Broadcasting in the Minority Language*), который предусматривал трансляцию новостей грузинских телеканалов с синхронным переводом на армянский язык. В рамках данной Программы предусматривается также открытие «Центра правовой консультации» в Ахалкалаки совместными усилиями Союза месхов-демократов и Центра поддержки реформ и демократического развития<sup>29</sup>.

---

28 [www.undp.org/ge/Projects/samjav.html](http://www.undp.org/ge/Projects/samjav.html).

29 Материалы, предоставленные автору Координатором Программы в Грузии Офиса Верховного Комиссара ОБСЕ по вопросам национальных меньшинств Беатрис Шультер (Beatrice Schullter, OSCE HCNM Georgia Programme Coordinator), 08.02.2006. См. подробнее также: [www.osce.org/hcnm/](http://www.osce.org/hcnm/)

Еще одна международная организация-донор, действующая в Джавахетии, это Международная православная христианская благотворительная организация (*International Orthodox Christian Charities* (IOCC)). Организация осуществляет программы по двум основным направлениям: предоставление гуманитарной помощи (питание для детей младшего школьного возраста) и развитие малого бизнеса (в основном организация тренингов). В конце 2003 г. организация прервала свою деятельность в Джавахетии, но продолжает осуществлять ряд проектов в Ахалцихе. Кроме этого, небольшие проекты осуществляют в Джавахетии также Фондом «Евразия», организацией «Оксфам», а также *World Vision*, реализующей в Самцхе-Джавахети программу, финансируемую Европейской инициативой за права человека и надлежащее управление.

Как подчеркивают западные эксперты, население Джавахетии обделено вниманием международного сообщества, особенно по сравнению с Ахалцихе или даже с другими районами региона Самцхе-Джавахети (Боржомским, Адигенским и Аспиндзским). Лишь несколько международных организаций имеют свои представительства в Джавахетии. Кроме того, по свидетельству как местных НПО в Джавахетии, так и представителей администрации Ахалкалакского и Ниноцминдского районов, реального эффекта эти небольшие донорские программы, за исключением связанных с информационными проектами, не дают. Особенно слабое влияние они оказывают на перспективы развития производственных секторов экономики Джавахетии<sup>30</sup>.

Другая проблема, связанная с деятельностью НПО и международных организаций в Джавахетии – это сложившееся среди местного населения мнение о коррумпированности организаций-доноров. Хотя данная проблема актуальна в масштабах всей Грузии, однако в случае с Джавахетией она зачастую этнизируется, в основном организации-доноры работают почти исключительно через своих представителей в Тбилиси и Ахалцихе, уделяя мало внимания проектам, предлагаемым или реализуемым непосредственно в этом регионе. Во-вторых, как уже отмечалось, лишь одна международная организация (кроме Европейского центра по вопросам меньшинств), осуществляющая различного рода экономические проекты в Грузии, имеет свое представительство в Ахалкалаки – ПРООН. И вопрос не в том, что поскольку Ахалцихе является административным центром Самцхе-Джавахети, то там и должны быть сконцентрированы основные представительства международных организаций-доноров. В других районных центрах Самцхе-Джавахети (где армянское население не является преобладающим), в отличие от Ахалкалаки и Ниноцминды, также

30 *Wheatley J. Obstacles Impeding the Regional Integration of the Javakheti Region of Georgia. P.28.*

есть большое количество представительств этих организаций. Кроме этого, лишь малая часть НПО и международных организаций, имеющих офисы в Ахалцихе, реально осуществляет проекты также и в Ахалкалаки или Ниноцминде. При этом значительная часть средств на проекты, имеющие целью способствовать интеграции Джавахка и экономическому развитию края, оседают в лучшем случае в Ахалцихе, и в результате реализуются лишь формальные проекты по суб-финансированию НПО в Джавахетии или по реализации совместных программ.

*Можно утверждать, что масштабные проекты, осуществляемые различными международными организациями, в том числе нацеленные конкретно на решение проблем региона, не доходят до Джавахка. По сравнению с другими регионами Грузии край в значительной мере обделен вниманием со стороны международных организаций-доноров, даже на фоне получения страной в последнее время значительной финансовой помощи.*

Однако даже в Ахалцихском районе при распределении грантов местное армянское население подвергается внутренней дискриминации по сравнению с грузинским. Одним из последних примеров такого рода стало распределение проектов со стороны Международного агентства развития США. В рамках программы «Участие общественности в местном самоуправлении» агентство намерено осуществить в Ахалцихском районе региона Самцхе-Джавахети программу стоимостью в 50 тыс. долларов. Однако во время обсуждения проекта, которое состоялось 26-27 апреля 2006 г., выбор участников обсуждения прошел на дискриминационной основе. В частности, не были приглашены представители ни одного из пяти армянских сельских собраний, которые представляют 15 сел, в то время как грузинские сельские собрания были представлены полностью. На уровне общественных организаций были приглашены всего два армянина, тогда как грузинская сторона была более многочисленной<sup>31</sup>.

Экономическая дискриминация армянского населения Джавахка проявляется и в ходе реализации немногочисленных государственных экономических проектов. В частности, именно в грузинских селах осуществляются наиболее важные экономические программы, финансируемые за счет государственного бюджета. В частности, известно, что в скором времени заселенное аджарцами село Спасовка Ниноцминдского района будет иметь собственную ГЭС, которая полностью удовлетворит потребность села в электроэнергии. Проблема будет решена за счет правительственных фондов Грузии и Аджарской Автономной Республики, чем и объясняется тот факт, что выбор пал именно на данное село, которое

31 Дискриминация в рамках USAID (Грузия) // <http://www.regnum.ru/news/631666.html>, 27.04.2006.

является единственным населенным пунктом Ниноцминдского района, где после распада СССР властям Грузии удалось реализовать программу заселения грузинских переселенцев из других районов страны<sup>32</sup>.

Большое значение имеют также вопросы развития инфраструктуры и коммуникаций в Джавахетии. Среди наиболее важных проектов, которые могут иметь значение для экономической реабилитации региона, особое место занимает американская программа «Вызовы тысячелетия» («Millennium Challenge»). В случае ее успешной реализации, эта программа может оказать немалое влияние и на социально-экономическую ситуацию в Джавахке, т.к. согласно основному проекту программы большая часть финансирования будет потрачена на реабилитацию и постройку примерно 245-километрового участка местных дорог. В тоже время несомненно, что строительство дорог в Джавахетии имеет важнейшее геополитическое и стратегическое значение для Грузии в целом, т.к. решает многие транспортные проблемы в ее взаимоотношениях в первую очередь с Турцией. Средства на реализацию программы выделяются с 1 января 2006 г. в течение 5 лет. Всего за время осуществления проекта в Джавахке планируется потратить 102,2 млн. долларов<sup>33</sup>.

По данным, приводимым в договоре, заключенном правительством Грузии и Корпорацией «Вызовы тысячелетия», после реабилитации дорог в Самцхе-Джавахеги время проезда из Тбилиси в Ахалкалаки сократится почти на три часа: с сегодняшних 6,5 часов до 2,8 часов. Таким образом, это сократит также и расходы на транспортировку товаров фермерами и малыми предпринимателям, будет способствовать развитию сельского хозяйства региона. Вместе с тем, для официального Тбилиси, как отмечается в тексте договора, реабилитация дорог в Самцхе-Джавахеги, кроме развития экспорта сельскохозяйственных продуктов из региона, имеет немаловажное значение и по той причине, что будет способствовать «увеличению социальной, политической и экономической интеграции местного населения Самцхе-Джавахеги, включая этнические меньшинства, с остальной частью Грузии». Ценность данного проекта для грузинских властей заключается и в стимулировании международной торговли через установление более короткого транспортного сообщения Тбилиси и других регионов Грузии с Турцией, а «с восстановлением существующей дороги из Ниноцминды – и с Арменией». Основными направлениями ремонта и прокладки новых дорог в Джавахке должны быть:

---

32 В Джавахке будет построена малая ГЭС, однако, в основном для заселенного аджарами села Спасовка // ИА «Ноян Тапан», 01.02.2006.

33 Millennium Challenge Compact between the United States of America through the Millennium Challenge Corporation and the Government of Georgia // [www.mcg.ge](http://www.mcg.ge).

- Реабилитация трассы «Телети-Кода-Цалка», связывающей центральные районы Грузии и Тбилиси с лежащим к северу от Ниноцминдского района Самцхе-Джавахети и Цалкским районом, который также в значительной степени имеет армянское население;
- Реабилитация трассы «Цалка – Ниноцминда», связывающей эти два района и проходящей по весьма сложному рельефу в районе озера Парвана;
- Строительство и ремонт существующих направлений «Ахалкалаки – Ниноцминда - граница с Арменией» и «Ахалкалаки – граница с Турцией»;

Надо отметить, что параллельно с программой «Вызовы тысячелетия» в Джавахке предусматривается реабилитация некоторых объектов транспортной инфраструктуры региона за счет альтернативных международных донорских проектов. В частности, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), наряду с реализацией проектов по всей Грузии, планирует профинансировать ремонт автомобильной дороги из Ахалкалаки в направлении лежащего на севере Джавахка озера Табацкури и далее в сторону курортного местечка Бакуриани. Аналогичные меры в Джавахке могут быть осуществлены и на средства проекта Всемирного Банка по ремонту региональных дорог Грузии.

Согласно договору, можно надеяться, что в Джавахке будут частично осуществлены и некоторые другие проекты программы, планируемые в масштабах всей Грузии. В частности, предполагается создание инвестиционного фонда (32,5 млн. долларов) по развитию бизнеса, реабилитация региональной и муниципальной инфраструктуры (в том числе систем водоснабжения и канализации, ирригационной системы, муниципальной газификации - 60 млн. долларов), а также программа технической помощи и выдача грантов фермерам и производителям сельскохозяйственной продукции (15 млн. долларов).

Таким образом, в случае успешной реализации американской программы «Вызовы тысячелетия - Грузия» социально-экономическая ситуация в Джавахке может ощутимо улучшиться. Как отмечается в документе, результатом осуществления в Самцхе-Джавахети этой программы должно также стать снижение уровня бедности в регионе. В частности, это уменьшение количества людей, находящихся за чертой бедности, с 23,4% (по данным 2002 г.) до 19,9% на 5-й год осуществления программы (2010 г.)<sup>34</sup>.

В одном из своих интервью губернатор Самцхе-Джавахети Георгий Хачидзе заявил, что наряду с реализацией программы «Вызовы тысячелетия»

34 Millennium Challenge Compact between the United States of America through the Millennium Challenge Corporation and the Government of Georgia.

планируется восстановление железной дороги Цалка-Ниоцминда, а также даже полная газификация региона и восстановление водопроводной системы. Премьер-министр З.Ногаидели объявил о планах правительства, после реализации проектов по восстановлению инфраструктуры и транспортной системы региона, также по строительству в г.Ахалкалаки крупного предприятия по производству картофельного крахмала<sup>35</sup>. Учитывая, что картофель является основной сельскохозяйственной культурой, выращиваемой в Джавахке, этот проект может внести вклад в восстановление экономики региона.

#### 4.4. Проблемы образования и культуры

В регионе Самцхе-Джавахети по состоянию на начало 2005 г. имелось 253 школы (47 начальных, 63 неполных, 143 средних школ). В них обучалось 36 295 учащихся (615 учащихся начальных школ, 3 932 учащихся неполных школ и 31 748 учащихся средних школ). Общая численность преподавательского состава была 4 569 человек.

По районам Самцхе-Джавахети школы распределяются следующим образом:

**Таблица 9. Данные о количестве и составе школ в Самцхе-Джавахети**

Район	Начальные школы	Неполные школы	Средние школы	Всего школ	Количество учителей	Количество учащихся
Адигенский	21	11	13	45	492	3.742
Аспиндзский	3	7	12	22	386	2.500
Ахалкалакский	3	18	47	68	1.407	11.129
Ахалцихский	8	10	28	46	869	7.943
Боржомский	11	8	14	33	628	5.139
Ниоцминдский	1	9	29	39	787	5.842
Всего	47	63	143	253	4.569	36.295

В Самцхе-Джавахети есть 132 грузинские школы (15 963 учащихся), 104 армянские школы (17 147 учащихся), 4 русские школы (1 264 учащихся), 6 грузино-армянских школ (629 учащихся), 4 грузино-русских школ (1 192 учащихся), 2 русско-армянские школы (62 учащихся) и 1 грузино-русско-армянская школа (40 учащихся). В Адигенском районе действуют 44 грузинские и 1 грузино-армянская школа. В Аспиндзском районе действуют 21 грузинская и 1 армянская школа. В Ахалкалакском районе действуют

35 Начинать какие-то проекты в Джавахетии экономически невыгодно: интервью губернатора края ИА REGNUM // www.regnum.ru, 27.06.2005.

8 грузинских, 56 армянских, 1 русская и 3 грузино-армянских школ. В Ахалцихском районе действуют 28 грузинских, 15 армянских, 1 грузино-армянская и 2 грузино-русские школы. В Боржомском районе действуют 27 грузинских, 3 армянские, 1 грузино-армянская и 2 грузино-русские школы. В Ниоцминдовском районе есть 4 грузинских, 29 армянских, 3 русские, 2 русско-армянские и 1 грузино-русско-армянская школа<sup>36</sup>.

На 62-й военной базе также пока действует русская школа, в которой, кроме детей военнослужащих и гражданских служащих базы, обучается большое количество армянских детей из Ахалкалаки, родители которых имеют российское гражданство.

Кроме этого, в регионе Самцхе-Джавахети действуют 3 государственных и 2 частных высших учебных заведения. В 2002 г. в Ахалкалаки открылся Джавахетский филиал Тбилисского государственного университета. Обучение ведется на грузинском языке, преподавательский состав состоит из примерно 20 лекторов. При этом надо отметить, что только примерно половина студентов (и то только в первый год после открытия) были выходцами из Ахалкалаки или Ниоцминда, остальные приехали из различных регионов Грузии и Тбилиси. За последний учебный год всего 2 абитуриента армянской национальности из Джавахка поступили в местный филиал Тбилисского университета. Большая часть выходцев из Джавахка для получения высшего образования вынужденно выезжает в Армению или Россию.

Материально-техническое оснащение системы образования и культуры в Джавахке крайне слабое, большая часть школ находится практически в аварийном состоянии. Со стороны правительства практически нет никакого внимания к армянским школам. Как отмечают европейские эксперты: «Школьные здания в целом находятся в плохом состоянии, плохо утеплены, их трудно отапливать. За несколькими исключениями, системы центрального отопления в школах не работают, классы отапливаются печками. Поскольку муниципалитеты не снабжают школы дровами в достаточном количестве, ученики по очереди приносят в школу кизяк или дрова для печи. Зимой температура в классах опускается ниже допустимого уровня, что сказывается на обучении и здоровье детей, а в самый холодный месяц занятия нередко отменяются из-за морозов»<sup>37</sup>.

Определенную помощь в ремонте школ оказывают выходцы из Джавахка, ныне живущие за рубежом, в основном в России или Армении,

36 Samtskhe-Javakheti: Realities and Perspectives. UNDP:Tbilisi, 2004. P.47-48; Сведения, полученные от администрации Ахалкалакского района.

37 Hertoft M. Javakheti: The Temperature 2005 // ECMI Georgia Occasional Paper #1, Tbilisi, April 2006. P.28.

а также ряд общественных организаций армянской диаспоры. Тем не менее, как сами школы, так и оборудование в них абсолютно не соответствуют минимальным требованиям образовательного процесса: «Ни в одной из школ Джавахети нет работающих компьютеров. Учителя даже удивлялись, когда их спрашивали, есть ли в школе компьютеры. Правда, одной школе в середине девяностых годов подарили компьютер, но он не был подключен и никогда не использовался»<sup>38</sup>.

Эксперты отмечают дискриминационное отношение грузинских властей к армянским школам Самцхе-Джавахети по сравнению с грузинскими школами региона: «В обоих региональных центрах (Ахалкалаки и Ахалцихе) директора армянских школ жалуются, что значительная часть международной помощи и государственных субсидий направляется в грузинские школы, а армянские обходит стороной. По словам главы местного самоуправления Ахалкалаки Наири Ерицян, отопление есть только в грузинских школах, а ученики армянских школ приносят с собой дрова для печи. И хотя армяноязычные школы являются государственными, их содержат родители учеников или правительство Армении»<sup>39</sup>.

Правительство Армении обеспечивает армянские школы учебниками на армянском языке, осуществляет ремонт некоторых школ Джавахети, однако уровень помощи со стороны Армении крайне недостаточен и необходимо более активное вовлечение ресурсов как самой Грузии, так и международного сообщества.

#### **4.5. Политические процессы в регионе после «Революции роз» 2003 г.**

Общественно-политическая ситуация в Самцхе-Джавахети, в отличие от многих других регионов Грузии, за прошедший после «Революции роз» период значительно ухудшилась. Масштабные перемены, произошедшие в Грузии, почти не затронули Джавахк, вызвав, однако, определенное беспокойство среди местного населения. По убеждению многих жителей региона, после прихода к власти в Тбилиси нового руководства продолжается целенаправленная дискриминация местного армянского населения.

Так, нынешнее руководство Грузии не уделяет должного внимания подписанию, ратификации или претворению в жизнь взятых на себя обязательств перед европейскими и международными структурами и организациями по защите этнических меньшинств и совершенствованию местного самоуправления. В этом отношении оно недалеко ушло от режима Э.Шеварднадзе. В настоящее время идущая в общественно-политических кругах Грузии дискуссия и позиции грузинской политической элиты

38 *Hertoft M. Javakheti: The Temperature 2005. P.31.*

39 *Korth B., Stepanyan A., Muskhelishvili M. Language Policy in Georgia. P.36.*

позволяют говорить об отсутствии желания смягчить политический курс по отношению к армянскому населению Джавахка даже в вопросе предоставления ему минимального уровня самоуправления, несмотря на то, что это предусмотрено обязательствами, взятыми на себя Грузией. Свою политику власти объясняют зачастую слабой интегрированностью армянского населения Джавахка в общественно-политическую и культурную жизнь страны и, как следствие, плохим знанием им государственного грузинского языка. При этом не упоминается причина этого явления - отсутствие стимула для изучения грузинского языка армянским населением, а ссылки грузинской стороны на незнание грузинского языка могут относиться только к жителям собственно Джавахка (Ахалкалакского и Ниоцминдовского районов), но не к остальным 60% армян Грузии. Доказательством выступают реальные примеры кадровой политики Грузии как в советский, так и в постсоветский периоды.

В последние годы в регионе регулярно происходят серьезные инциденты. Так, 6 сентября 2004 г. в Ниоцминдовском районе произошло столкновение между местными жителями-армянами и ответственными сотрудниками районного управления Министерства национальной безопасности Грузии. Приехавшие в Ниоцминду чиновники-грузины устроили пьяный дебош, оскорбляя при этом национальное самолюбие армян. В инцидент вмешалась полиция Ниоцминды, пытавшаяся урезонить пьяных грузинских чиновников. Началась драка, а затем и перестрелка, и в результате полицейские армянской национальности были избиты и получили ранения. Несмотря на оказанное сопротивление, чиновники-грузины были задержаны, но спустя какое-то время были вывезены в Ахалцихе, а местные полицейские под давлением Тбилиси вскоре отказались давать показания по этому инциденту, и дело было фактически замято<sup>40</sup>.

Другой инцидент произошел 5 октября 2004 г., когда по обвинению в превышении своего служебного положения по предоставлению земельных участков для опор высоковольтных линий электропередач «Ашоцк – Ниоцминда» (в общей сложности всего 0.7 га) был арестован бывший руководитель Ниоцминдовского района Р.Арзуманян. В тот же день Р.Арзуманян был перевезен в Ахалцихе, административный центр региона Самцхе-Джавахети, где содержался под стражей, после чего был отпущен под подписку о невыезде. Арест Р.Арзуманяна вызвал стихийную акцию протеста и волнения в районе: армянское население задержало нескольких грузинских монахов, отпустив их лишь после освобождения Арзуманяна из-под стражи. Власти Грузии заявляли, что ЛЭП «Ашоцк-Ниноцминда»

---

40 Еркир, 10.09.2004 (на арм. языке).

была построена без соответствующей правовой базы, вследствие чего по ней не может подаваться свет в регион. Однако существуют официальные соглашения, согласно которым правительства Грузии и Армении, выполняя договоренность между президентами Э.Шеварднадзе и Р.Кочаряном, обязались осуществить строительство этой ЛЭП. Одним из поводов к аресту Р.Арзуманяна являлось также недовольство грузинских властей его попытками препятствовать осуществлению планов правительства по строительству в районе колонии для заключенных и, соответственно, дислоцированию частей грузинских внутренних войск для охраны этого объекта, а также основанию приюта для грузинских детей-сирот из других регионов Грузии, что могло бы повлечь изменение в демографическом составе населения района и привести к межэтническим столкновениям. Кроме этого, есть значительные разногласия между руководством Ниноцминдского района и представителями ряда основанных здесь за последнее десятилетие грузинских монастырей, которые активно вмешивались в вопросы местного управления<sup>41</sup>.

В мае 2005 г. 14 армянских призывников из Джавахетии, служащих в грузинской военной части в г.Ахалцихе, вследствие издевательств и дискриминации со стороны командования и своих грузинских сослуживцев, были вынуждены покинуть место службы и вернуться домой. Как выяснилось впоследствии, с молчаливого согласия командования части, под предлогом незнания ими грузинского языка они регулярно подвергались избиениям и издевательствам. Впоследствии урегулированием этого инцидента лично занимался омбудсмен Грузии С.Субари, вследствие чего были сняты со своих постов командир 3-й механизированной бригады вооруженных сил Грузии Нодар Инанидзе и командир 31-го батальона этой бригады Заза Чхеидзе<sup>42</sup>.

27 июня 2005 г. в греческом селе Голанк Цалкского района (прилегающем с севера к Ниноцминдскому району) военнослужащие отряда специального назначения МВД Грузии остановили машину жителя армянского села Кызылкилиса 26-летнего Владимира Назаретяна, в которой также находились и другие пассажиры, и, узнав национальность пассажиров, запретили им проезд через село. Молодые люди с пренебрежением отнеслись к незаконному требованию грузинских военнослужащих, после чего последние открыли огонь по машине и тяжело ранили Владимира Назаретяна<sup>43</sup>. Войска специального назначения МВД Грузии были введены

---

41 Из разговора с Р.Арзуманяном и представителями администрации Ниноцминдского района, 12.11.2004.

42 Georgian Commanders Punished for Pandering Beatings of Armenian Soldiers // PanARMENIAN. Net, 23.05.2005.

43 Грузинский спецназ «дал пощечину всем армянам и нацменьшинствам Грузии» // www.

решением центральных властей в регион в прошлом году, когда в результате конфликтов между проживающими в Цалкском районе местными армянами и греками, а также переселенными в последние годы туда аджарцами в районе сложилась напряженная ситуация. Однако, как оказалось, их ввод привел лишь к регулярным притеснениям с их стороны местных армян и греков. В частности, спецназовцами был жестоко избит мажоритарный депутат Парламента Грузии от Цалки Айк Мелитонян<sup>44</sup>.

У местного населения создается впечатление, что пришедшая к власти новая политическая элита решила ускоренно разрешить все проблемы с этническими меньшинствами в стране. Это подтверждается и реакцией Тбилиси (а вернее - попыткой игнорирования) на действия некоторых армянских общественно-политических организации региона, пытающихся активизировать на различных уровнях обсуждение стоящих перед населением Джавахка проблем<sup>45</sup>. В частности, с надеждой на помощь европейского сообщества, еще осенью 2004 г. Совет общественно-политических организаций Самцхе-Джавахети обратился в Мониторинговую комиссию ПАСЕ относительно несоблюдения Грузией многих ее обязательств при вступлении в эту организацию. Впрочем, как отмечают некоторые грузинские политологи, это отчасти может быть объяснено и тем, что грузинское руководство не слишком заинтересовано в ситуации в регионе, так как не оценивает происходящие в Джавахке политические процессы как угрозу жизненно важным интересам Грузии на нынешнем этапе<sup>46</sup>.

Известное решение Парламента Грузии от 10 марта 2005 г. относительно вывода российских баз вызвало бурную реакцию в Джавахке, где расположена 62-я российская военная база. 13 марта в г.Ахалкалаки прошел многотысячный митинг, не имевший аналогов в истории края (и наиболее массовый в масштабах всей Грузии после «Революции роз»), где представители местных армянских общественно-политических организаций выдвинули требования грузинскому руководству незамедлительно принять меры по улучшению социально-экономической и политической ситуации в Джавахке, а также признать Геноцид армян 1915 г. в Турции<sup>47</sup>. Участники

regnum.ru, 30.06.2005.

44 Грузинский спецназ избил депутата армянской национальности // www.regnum.ru, 06.05.2005.

45 Решения Первого форума общественных организаций Самцхе-Джавахети // PanARMENIAN.Net, 13.12.2004.

46 Саакашвили игнорирует Джавахк – считает один из его ярых сторонников // www.regnum.ru, 02.12.2004.

47 Новиков В. Грузинские армяне не отпустят российские базы // Коммерсантъ, 14.03.2005; Армяне Джавахети требуют от грузинского парламента признать Геноцид армян // www.

митинга также объявили, что в случае отсутствия прогресса они готовы организовать новый митинг 31 марта 2005 г.

В результате власти начали диалог с местными политическими силами по данной проблематике. В частности, после ряда встреч уполномоченного президента Грузии в Самцхе-Джавахети Г.Хачидзе<sup>48</sup> с руководством Ахалкалакского района, депутатом Парламента Грузии Г.Мовсисяном и представителями армянских общественно-политических кругов, организовавших митинг 13 марта 2005 г., уполномоченный президента Грузии отметил, что все социально-экономические требования джавахкцев справедливы и пообещал принять меры по их реализации.

В ходе встречи джавахкцы представили Хачидзе ряд неотложных требований, в частности: об открытии паспортного отдела (новые власти перенесли отдел в Ахалцихе), обучении истории Армении в армянских школах Грузии, использовании армянского языка местными властями и в судопроизводстве, демократизации выборов в органы местного самоуправления, предоставлении таможенных услуг в селении Ждановакан близ армянской границы (импортируемые из Армении в Самцхе-Джавахети товары растаможивались не на армяно-грузинской границе в Ждановакане, а в городе Ахалцихе, что в 100 км от границы), ремонте автодороги Ахалцихе-Ахалкалаки-Ниноцминда-Ждановакан. Представитель президента Грузии пообещал до 28 марта 2005 г. положительно решить вопрос об открытии в Ахалкалаки паспортного отдела, а также взял на себя обязательство содействовать скорому принятию и осуществлению Министерством образования Грузии программы обучения истории Армении в армянских школах. Вместе с тем, ссылаясь на то, что он является новым человеком на этой должности, представитель президента не смог дать полноценного ответа на остальные вопросы. Сторонами была достигнута договоренность предложить правительству Грузии создать экспертную группу, которая выступит с предложениями по решению существующих проблем<sup>49</sup>. Но ситуация в регионе в настоящее время заставляет делать вывод, что многие из этих мероприятий, о начале которых было обещано грузинскими властями, так и не получили дальнейшего развития.

31 марта в Ахалкалаки прошел очередной митинг, в котором

---

regnum.ru, 14.03.2005.

48 В начале марта 2005 г. бывший уполномоченный президента Грузии в регионе Мцхета-Мтианети Георгий Хачидзе был назначен на пост уполномоченного президента в регионе Самцхе-Джавахети, после того предыдущий уполномоченный подал в отставку за несколько дней до гибели премьер-министра Грузии З.Жвания.

49 Полпред президента Грузии в Самцхе-Джавахети: требования армян справедливы // www.regnum.ru, 23.03.2005.

приняли участие до 5 тыс. человек. Организаторы представили участникам митинга итоги прошедших после предыдущего массового митинга 13 марта консультаций с грузинскими властями. Говорилось о проблемах языка, армянских школ, социальных и экономических вопросах. Выдвигалось и требование признания грузинскими властями Геноцида армян в Турции. Организаторы митинга сообщили собравшимся о намерении обратиться к армянской диаспоре с просьбой оказать финансово-экономическое содействие Джавахетии.

При этом реакция официального Тбилиси, как выяснилось, была довольно быстрой и несколько неожиданной – президент Армении Р.Кочарян был спешно приглашен в Грузию своим коллегой М.Саакашвили, и среди обсуждаемых вопросов первостепенными были проблемы Самцхе-Джавахети<sup>50</sup>.

По мере развития российско-грузинского переговорного процесса, 24 мая Совет армянских общественных организаций Самцхе-Джавахети выступил с заявлением по вопросу вывода из Грузии российских военных баз. В заявлении, в частности, говорилось, что хотя по экономическим причинам население Джавахка и не желает вывода из Ахалкалаки российской военной базы, оно отныне должно с пониманием относиться к свершившемуся факту, поскольку решение вопроса зависит от позиций высших властей Грузии и России. Как отмечалось в заявлении, «хотя военная база в Ахалкалаки сглаживала определенные экономические вопросы, а также с психологической точки зрения являлась гарантом физической безопасности, однако вывод базы джавахаццы не должны воспринимать как трагедию. Если даже Грузия будет не в состоянии обеспечить безопасность джавахаццев, то в этом вопросе можно надеяться на помощь международного сообщества и международные законы»<sup>51</sup>.

23-24 сентября 2005 г. в г. Ахалкалаки состоялась третья конференция общественно-политической инициативы «Интеграция, но не ассимиляция» на тему: «Статус Джавахка в государственной структуре Грузии». В рамках данной инициативы Совета общественно-политических организаций Самцхе-Джавахети ранее были проведены две аналогичные конференции: по социально-экономической ситуации в регионе (11 декабря 2004 г.) и по вопросам культуры и образования (2 апреля 2005 г.). По итогам конференции было принято обращение к властям Грузии, в котором содержался призыв предоставить региону Самцхе-Джавахети в

---

50 Минасян С. Ситуация в Джавахке в контексте вывода российских военных баз из Грузии // 21-й Век, №1, 2005 (русское издание). С.66-67.

51 Жители Джавахети смирились с фактом вывода российских баз? // www.regnum.ru, 24.05.2005.

его нынешних административных границах и прилегающим населенным пунктам соседнего региона Квемо-Картли, заселенными преимущественно армянами, статус одного из автономных федеральных субъектов Грузии с наделением широких полномочий по самоуправлению, включая право на избрание населением всех органов местного самоуправления, а также придание армянскому статусу второго официального языка в регионе<sup>52</sup>.

Попытки центральных грузинских властей игнорировать решения двух предыдущих конференций Совета общественно-политических организаций Самцхе-Джавахети явились одной из причин того, что на конференции 23-24 сентября ее организаторы были вынуждены более предметно выдвинуть свои требования официальному Тбилиси уже по политическим вопросам. Причем, как и все предшествующие инициативы Совета в социально-экономической и культурно-образовательных сферах, данный призыв к властям Грузии полностью соответствовал действующему грузинскому законодательству, основополагающим демократическим принципам, а также правам и свободам этнических меньшинств согласно существующим международным и европейским стандартам.

5 октября 2005 г. в г.Ахалкалаки около 300 жителей города собрались у здания управления района, протестуя против действий финансовых органов закрыть несколько магазинов. В ответ полицейские открыли предупредительный огонь из оружия, а также стали избивать митингующих дубинками, в результате чего несколько человек попали в больницы<sup>53</sup>.

Буквально через несколько дней, 12 октября 2005 г. в Ахалкалаки появились листовки от имени некой «Бригады освободителей Ахалциха», с турецкой военной символикой и откровенно антиармянским текстом. При этом, местное население считает, что данные листовки были подготовлены и распространены или сотрудниками российской военной базы, или же были результатом действий грузинских спецслужб.

11 декабря 2005 г. в армянонаселенном регионе Грузии Самцхе-Джавахети произошел новый инцидент. Поводом послужило увольнение сотрудников армянской национальности, работающих на таможенном пункте у селения Ждановакан на армяно-грузинской границе. Вместо них были назначены грузинские таможенники из других регионов Грузии и из Тбилиси. Так как для многих местных жителей работа на таможне являлась

---

52 Армяне Самцхе-Джавахети заявили о широкой автономии (Грузия) // [www.regnum.ru](http://www.regnum.ru), 26.09.2005; Симолян Ю. Армяне Джавахетии требуют автономии // Независимая газета, 26.09.2005.

53 Президент Грузии оправдал действия сотрудников полиции в Ахалкалаки, где накануне произошел инцидент между полицией и местными жителями // ИА «Новости-Грузия», [www.newsgeorgia.ru](http://www.newsgeorgia.ru), 05.10.2005.

единственным источником дохода, а назначение грузинских таможенников было воспринято как намерение центральных властей еще более ужесточить пропускной режим для провоза продуктов через границу с Арменией, это вызвало массовые волнения среди населения. Сотни человек из окрестных сел, а также районных центров Ахалкалаки и Ниноцминда, собрались у таможенного и пограничного пунктов на границе Грузии и Армении. Они обратились к губернатору Самцхе-Джавахети с просьбой приехать и на месте разобраться с ситуацией. Однако после того, как через несколько часов губернатор отказался приехать, возникла ссора местных жителей с находящимися на границе грузинскими таможенниками и пограничниками. В результате последние были вынуждены оставить КПП, которые были частично разгромлены. Однако после этого группа местных жителей направилась и к армянской таможене, которой также были нанесены некоторые повреждения. Местные жители объясняли свои действия тем, что наряду с тяжелой социально-экономической ситуацией и невыносимыми бытовыми условиями, регион фактически и так находится в полублокаде, а действия таможенников как на грузинской, так и армянской границе, которые требуют взятки за провоз даже небольшого количества грузов, лишь усугубляют ситуацию. Свои действия они также объяснили тем, что хотели привлечь внимание как властей Грузии, так и властей Армении к сложившейся тяжелой социально-экономической ситуации, а также фактам постоянных дискриминаций местного армянского населения со стороны властей<sup>54</sup>.

Продолжается оставаться актуальной проблема реформирования и развития судебной системы в регионе. При этом проблема естественно увязывается также и с языковой проблемой, с учетом того, что действующие в регионе судьи армянской национальности плохо владеют грузинским языком. Действия центральных властей о приостановлении деятельности судей-армян Ахалкалакского и Ниноцминдского районов и их постепенная замена этническими грузинами вызвали противодействие армянских общественных организаций региона Самцхе-Джавахети. В качестве противодействия этим шагам грузинских властей они вновь предлагают инициативу о выдвижении перед властями Грузии и международным сообществом вопроса о предоставлении армянскому языку в Самцхе-Джавахети государственного статуса (так же, как грузинские власти предлагают в случае с абхазским языком в Абхазии)<sup>55</sup>.

---

54 Население Самцхе-Джавахети разгромило таможи на армяно-грузинской границе // [www.regnum.ru/news/558553.html](http://www.regnum.ru/news/558553.html), 12.12.2005.

55 Власти Грузии избавились от армян-судей в Джавахети, на очереди другие чиновники // [www.regnum.ru/news/597479.html](http://www.regnum.ru/news/597479.html), 28.02.2006.

Довольно напряженной продолжает оставаться общественно-политическая ситуация в прилегающем к Самцхе-Джавахеги с севера Цалкском районе Квемо Каргли. Естественно, что любые негативные события в Цалкском районе, особенно связанные с фактами откровенного нарушения прав человека и этнических меньшинств в этом регионе, оказывают негативное влияние на общественно-политическую ситуацию в соседних армянонаселенных районах Самцхе-Джавахеги.

При этом если до последнего времени ситуация в Цалкском районе хотя и оставалась напряженной, однако серьезных инцидентов с человеческими жертвами почти не наблюдалось. Но 9 марта 2006 г. в г. Цалка произошло вооруженное нападение группы аджарских или сванских переселенцев численностью примерно в 15 человек на нескольких молодых людей армянской национальности. Нападение произошло в самом центре города, когда ребята начали развезжаться после ужина в ресторане. В результате полученных ножевых ранений 23-летний Г.Геворкян скончался на месте, а двадцатипятилетние В.Саакян и К.Балоян были серьезно ранены. По словам очевидцев, через некоторое время все въезды в город Цалка со стороны армянских сел были перекрыты отрядами грузинского спецназа. Остальные же пути, включая дорогу, ведущую в столицу, были свободны для проезда<sup>56</sup>. В знак протеста 10 марта 2006 г. перед зданием полиции собрались более 300 армян - жители Цалки, требующих справедливого наказания виновных. Завязалась потасовка, жители города разбили окна здания полиции. В ответ на это переброшенные Министерством внутренних дел из Тбилиси бойцы грузинских спецподразделений избили протестующих автоматами и резиновыми дубинками. По словам депутата-армянина от Цалкского района Айка Милитоняна, во время разгона акции протеста пострадало около 100 человек<sup>57</sup>.

Надо еще раз подчеркнуть, что в Цалкинском районе периодически возникают конфликты между проживающими там армянской и греческой общинами и грузинами, переселенными в район несколько лет назад из высокогорных районов Аджарии и Сванетии. Более 2 тыс. грузинских семей было заселено в пустующие дома греков, эмигрировавших, либо временно уехавших на заработки в Грецию в конце 1980-х - начале 1990-х гг. При этом грузинские мигранты стараются занять дома и завладеть недвижимым имуществом жителей региона. Государственные структуры в этом вопросе им откровенно попустительствуют, а инциденты и межэтнические инциденты

---

56 Межэтническое столкновение в городе Цалка – есть жертвы (Грузия) // [www.regnum.ru/news/603147.html](http://www.regnum.ru/news/603147.html), 10.03.2006.

57 Межэтническое столкновение в Цалке (Грузия): полиция применила силу (подробности) // [www.regnum.ru/news/603424.html](http://www.regnum.ru/news/603424.html), 10.03.2006.

пытаются объяснить как имеющие бытовой характер. Тем самым уже не даже столько проблемы дискриминации на национальной основе, сколько элементарная защита частной собственности стала важнейшей проблемой для проживающих в Цалкском районе армян и греков<sup>58</sup>. Естественно, что незаконное вторжение в чужую частную собственность, а также резкое повышение криминогенного уровня в регионе за счет «экологических мигрантов», вызывают резкое недовольство местного населения<sup>59</sup>.

В Цалке пару лет назад в результате подобных столкновений уже имелись жертвы, были убиты грузин и грек. А самое крупное столкновение, охватившее Цалку и окрестные села, произошло 9 мая 2005 г. между грузинами и армянами, во время которого более 30 человек получили ранения. В результате прошлогодних инцидентов, которых насчиталось несколько десятков, в район временно были введены подразделения внутренних войск Грузии. При этом эффективность и беспристрастность грузинских войсковых частей, на фоне постоянно повторяющихся конфликтных событий и инцидентов, ставится под сомнение местным населением.

Убийство Г.Геворкяна в Цалкском районе привело к новым акциям протеста и волнениям со стороны армянского населения Грузии. На этом трагическом инциденте четко проявляется вся опасность с точки зрения возникновения конфликтных ситуаций всех попыток изменить этнический и демографический состав регионов с компактным проживанием меньшинств. Власти должны осознавать всю степень ответственности за данную политику. Расселение сванов и аджарцев в Цалкском районе в итоге привело к открытым столкновениям с проживающими там армянами и греками, что, впоследствии привело к вводу спецподразделений МВД Грузии. То есть, в этом районе Грузии фактически действует чрезвычайное положение, ограничиваются права и свободы граждан. Тем самым повышается уровень конфликтности, которые до начала программ заселения края этническими грузинами (в начале 1990-х гг.) в Цалкском районе был минимальным. Аналогичная картина может сложиться и в Самцхе-Джавахети, если правительство попытается продолжить политику изменения демографической ситуации.

Другим негативным фактором является увольнение с ключевых постов в Джавахке этнических армян и назначение на их место грузин. В частности, появляются сведения, что в результате реорганизации системы

---

58 Комахия М. Греки Грузии: миграция и социально-экономические проблемы // Центральная Азия и Кавказ, № 6, 2005. С.179-180.

59 О ситуации в Цалкском районе см. подробнее: *Татоян Р.* Демографическая картина Цалкского района в 1830-2005 гг. (на арм. языке) // Езерк, Сборник союза общественных организаций «Еркир», №1, Апрель 2006. С.39-45.

внутренних дел Грузии в районном отделе полиции Ахалкалаки постепенно освобождаются от работы полицейские армянской национальности. Как сообщило агентство А-инфо, на смену армянам приходят грузины. Согласно источнику, недавно на работе не были восстановлены три армянских капитана и один лейтенант, которые были отправлены в Армению с целью повышения квалификации. При этом два капитана получили образование в Полицейской академии Армении именно по направлению Ахалкалакского отделения МВД Грузии<sup>60</sup>.

Надежды определенной части грузинской общественности, политических кругов и отдельных представителей власти, что путем создания невыносимых социально-экономических условий в Джавахетии появятся предпосылки для изменения демографической ситуации в регионе, весьма опасны, так как лишь способствуют большей радикализации настроений армянского населения.

Вместе с тем, следует надеяться, что для соблюдения Грузией своих обязательств по защите этнических и религиозных меньшинств очень важное значение будут иметь углубление реальных процессов ее европейской и евроатлантической интеграции. Возможное членство Грузии в НАТО, которое возможно в случае скорого и успешного подключения страны к программе MAP (Membership Actions Plan), создаст все предпосылки для того, чтобы власти Грузии более внимательно относилась к своим обязательствам по защите прав человека, а также языковых, социально-экономических и политических прав этнических и религиозных меньшинств в этой стране. *Любые факты дискриминации и/или декларативное создание иллюзии реальных улучшений в защите прав человека и этнических меньшинств могут поставить под угрозу процессы европейской и евроатлантической интеграции Грузии, в чем, несомненно, жизненно заинтересовано все население страны, вне зависимости от своей этнической принадлежности.*

На фоне провозглашенного руководством страны курса на максимальную европейскую и евроатлантическую интеграцию, либерализация политики грузинских властей в вопросах защиты прав меньшинств максимально эффективно скажется на повышении международного авторитета и престижа Грузии не только в глазах ее европейских партнеров, но и положительно отразится на взаимоотношениях со своими «мятежными автономиями» - Абхазией и Южной Осетией. Хотя к сожалению, грузинская политическая элита и экспертно-аналитическое сообщество не могут пока еще пойти на такой шаг – сказывается национальная травма постсоветской Грузии первой половины 1990-х гг. После кровавых конфликтов в двух своих автономиях, грузинское общество

60 <http://www.a-info.org>, 27.04.2006.

пока еще не вполне готово на смягчение своей политики к оставшимся в стране регионам с компактно проживающими этническими меньшинствами – Самцхе-Джавахети и Квемо-Картли.

Несмотря на многочисленные формальные и декларативные заявления официального Тбилиси, после очередной смены власти в стране в 2003 г. все ожидания армянского населения Джавахетии по улучшению социально-экономической и политической ситуации в регионе так и остались нереализованными, а методы нового грузинского правительства практически неизменными и удивительно напоминающими политику периода Э.Шеварднадзе. К этому надо добавить и серьезные опасения местного армянского населения Самцхе-Джавахети относительно своей физической безопасности и отсутствию альтернативных механизмов по ее обеспечению после окончательного вывода 62-й российской военной базы из Ахалкалаки.

Поэтому очень важно в этом вопросе объективное и последовательное содействие международного сообщества, международных организаций и заинтересованных государств, которые могут помочь руководству Грузии в диалоге с местными общественно-политическими движениями найти компромиссное решение всего комплекса проблем, существующих в Самцхе-Джавахети (как и в других районах с компактным проживанием этнических меньшинств) в социально-экономической, языковой, образовательной сферах, а также в вопросах развития местного самоуправления и интеграции населения в общественно-политическую и культурную жизнь Грузии.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

---

### **В сфере защиты фундаментальных прав и свобод человека**

- Признание принципов защиты прав человека и этнических меньшинств приоритетными и соответствующими высшим государственным интересам Грузии;
- Укрепление верховенства закона в Грузии и развитие демократических институтов в регионах;
- Повышение авторитета института Защитника прав человека Грузии и обеспечение его необходимыми ресурсами и мандатом для более активного мониторинга прав меньшинств;
- Повышение информированности населения о своих правах и увеличение доступа этнических меньшинств к информации посредством выпуска большего числа новостных и образовательных программ на их родном языке в электронных средствах массовой информации;
- Создание новой специализированной структуры (например, «Офиса Защитника прав этнических меньшинств Грузии»), с расширенным мандатом деятельности, высокой степенью независимости и пропорциональным составом представителей меньшинств на выборной основе;

### **В нормативно-правовой сфере**

- Имплементация в полном объеме *Европейской Рамочной Конвенции по защите прав национальных меньшинств 1995 г.* с законодательным оформлением распространения Конвенции на всех представителей меньшинств, вне зависимости от места их проживания;
- Ратификация Грузией *Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств 1992 г.*;
- Ратификация *Европейской Рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г.* (и дополнительных *Протоколов* к ней) и дальнейшее законодательное оформление (в том числе путем заключения двусторонних договоров или включения особых положений в межгосударственные соглашения) прав этнических меньшинств на культурно-образовательные, экономические и иные трансграничные связи со своими «этническими родинами»;
- Разработка нового дополненного законопроекта об этнических меньшинствах, учитывающего их реальные интересы в культурной,

языковой, образовательной и общественно-политической сферах и способствующего гражданской интеграции меньшинств;

- Внесение дополнений и изменений в отраслевые нормативно-правовые акты и внутриведомственное регулирование вопросов, касающихся культурных, языковых, образовательных и политических прав этнических меньшинств;
- Активное привлечение общественно-политических организаций и отдельных представителей этнических и религиозных меньшинств к разработке законодательства, затрагивающего их интересы;

### **В общественно-политической сфере**

- Декларирование отказа общественно-политических объединений регионов с компактным проживанием этнических меньшинств от ирредентистских или сецессионистских заявлений;
- Мораторий на спекуляцию проблемами регионов с компактным проживанием этнических меньшинств во внутриведомственной деятельности в Грузии и в «этнических родинах» меньшинств;
- Мораторий на дальнейшее увеличение численности силовых структур в регионах компактного проживания этнических меньшинств и учет интересов меньшинств при дислокации в этих регионах новых подразделений;
- Действенное и непосредственное вовлечение широкого спектра институтов гражданского общества регионов с компактным проживанием этнических меньшинств в процессы принятия (и контроля над исполнением) решений по вопросам правового регулирования социально-экономической, образовательной и культурной сфер жизни этих регионов Грузии;
- Расширение мер доверия путем углубления диалога с общественными организациями Грузии и периодических встреч с центральными властями общественно-политических организаций этнических меньшинств;
- Отказ от всех действий, имеющих целью (или объективно способствующих) изменение демографической ситуации в регионах с компактным проживанием этнических меньшинств;
- Практические меры по обеспечению равноправия для представителей этнических меньшинств в вопросах поступления на государственную службу и кадрового роста;
- Широкая пропаганда толерантности по отношению к этническим и религиозным меньшинствам;

**В сфере деятельности международных организаций**

- Увеличение внимания к подготовке объективных мониторингов в регионах компактного проживания этнических меньшинств и увеличение частоты посещения этих регионов экспертами и представителями международных организаций;
- Углубление диалога заинтересованных международных организаций с властями Грузии по вопросам защиты прав этнических и религиозных меньшинств;
- Установление прямых контактов и сотрудничества с местными общественно-политическими организациями в целях развития институтов гражданского общества и защиты прав и свобод человека;

**В сфере деятельности международных донорских организаций**

- Мониторинг эффективности реализуемых международными организациями проектов, связанных с этническими меньшинствами, особенно в местах их компактного проживания;
- Координация реализации проектов в регионах компактного проживания меньшинств с представителями местных общественно-политических организаций и НПО;
- Увеличение объема проектов, направленных на решение проблем социально-экономической реабилитации регионов с компактным проживанием этнических меньшинств;
- Мониторинг соблюдения принципа паритетности при распределении фондов и ресурсов международных организаций в регионах компактного проживания этнических меньшинств;

**В языковой сфере**

- Ратификация *Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств 1992 г.* и ее полноценная имплементация во внутреннее законодательство Грузии;
- Разработка нормативно-правовой базы по дальнейшей имплементации в Грузии положений *Европейской Рамочной Конвенции по защите прав национальных меньшинств 1995 г.* с целью придания языкам этнических меньшинств в местах их компактного проживания регионального статуса языков внутреннего делопроизводства и судопроизводства;
- Рассмотрение вопроса о внесении соответствующих изменений во внутренние нормативно-правовые акты и ведомственные инструкции Грузии по языковым вопросам;
- Организация курсов по улучшению знания государственного языка среди сотрудников государственных учреждений и уничтожение

практики дискриминации на языковой основе (в виде увольнений государственных служащих из числа представителей этнических меньшинств по причине незнания государственного языка);

### **В культурной и образовательной сферах**

- Внесение соответствующих дополнений в законы об общем и высшем образовании Грузии, закрепляющих функционирование школ этнических меньшинств с полноценным учебным процессом на их родном языке;
- Улучшение материально-технической базы и инфраструктуры школ и культурно-образовательных заведений в регионах с компактным проживанием этнических меньшинств;
- Разработка специальной методики преподавания грузинского языка и литературы в качестве отдельной обязательной учебной дисциплины в учебных заведениях в регионах компактного проживания этнических меньшинств;
- Законодательное закрепление особого режима сдачи вступительных экзаменов на языках этнических меньшинств или же облегченных экзаменов на грузинском языке для поступления в высшие учебные заведения Грузии;
- Создание в г. Ахалкалаки совместного армяно-грузинского государственного университета, предусмотренного межправительственными договоренностями Армении и Грузии;
- Углубление культурно-образовательного обмена между представителями различных национальностей Грузии;
- Включение в учебные программы грузинских школ в регионах компактного проживания меньшинств предметов по изучению языка и культуры данных этнических меньшинств;
- Введение обязательного предмета по мультикультурности, терпимости и недискриминации в учебном процессе во всех общеобразовательных школах Грузии;

### **В сфере свободы совести и вероисповедания**

- Внесение изменений в Гражданский Кодекс и другие релевантные нормативно-правовые акты с целью решения вопроса о регистрации религиозных объединений в Грузии как субъектов публичного права;
- Принятие отдельного закона о религии и религиозных объединениях в Грузии с учетом основополагающих международно-правовых стандартов;
- Решение вопроса о возвращении конфискованного при

коммунистической власти в Грузии церковного имущества и сооружений их прежним владельцам;

- Максимально возможное снижение политической деятельности религиозных организаций в местах компактного проживания меньшинств;

### **В сфере местного самоуправления**

- Имплементация положений *Европейской Хартии о местном самоуправлении 1985 г.* во внутреннее законодательство Грузии с целью большей децентрализации власти в масштабах всей страны;
- Законодательное закрепление принципа выборности мэров городов и глав районных и региональных властей;
- Внесение дополнений в действующие нормативно-законодательные акты Грузии с целью расширения уровня самоуправления с учетом интересов регионов компактного проживания этнических меньшинств;
- Соблюдение принципа паритетности и пропорциональности при формировании избирательных округов в регионах с компактным (или смешанным) проживанием представителей этнических меньшинств;
- Создание особых советов с участием представителей меньшинств при главах исполнительной власти регионов с правом внесения инициатив и законопроектов в местные органы представительной власти;

### **В сфере гражданской интеграции и участия меньшинств в общественно-политической жизни**

- Активизация мер по формированию институтов гражданского общества в регионах компактного проживания меньшинств;
- Отмена нормативно-правовых ограничений по регистрации политических партий и движений, создаваемых по национальному и/или региональному признаку;
- Квотирование мест в парламенте и разработка соответствующей политики по активному вовлечению представителей меньшинств в органы исполнительной и судебной власти на всех уровнях;
- Соблюдение принципа пропорциональности при выборе кандидатов на назначаемые должности в органах региональной власти и комплектовании силовых структур в регионах компактного проживания этнических меньшинств;
- Активизация пропаганды по снижению общественных стереотипов и нетерпимости, в том числе в СМИ и в общеобразовательных учреждениях Грузии;

### **В социально-экономической сфере**

- Стимулирование инвестиций для социально-экономической реабилитации регионов с компактным проживанием меньшинств со стороны «этнических родин» и диаспор данных меньшинств;
- Заключение двусторонних нормативно-правовых актов на правительственном и межведомственном уровнях по конкретным проблемам этнических меньшинств между Грузией и «этническими родинами» меньшинств;
- Полноценная реализация (или разработка новой) программы по трудоустройству местного населения Джавахетии в процессе вывода оттуда 62-й российской базы;
- Осуществление эффективной государственной программы социально-экономической реабилитации, развития транспортной инфраструктуры и газификации региона Самцхе-Джавахети.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

---

Меньшинства в Грузии продолжают оставаться в минимальной степени вовлеченными в общественно-политическую жизнь страны и в процессы принятия решений практически на всех уровнях. Представители этнических меньшинств в Парламенте в настоящее время составляют всего около 6% от общего числа депутатов, они практически не представлены на ответственных должностях в центральном правительстве и органах управления регионального уровня (т.е. в администрациях крупных административно-территориальных единиц страны, как, например, Квемо Картли и Самцхе-Джавахети). Хотя меньшинства в определенной степени участвуют в органах самоуправления в районах своего компактного проживания, вместе с тем, например, в некоторых населенных азербайджанцами районах Квемо Картли или в Ахалцихском районе Самцхе-Джавахети (со значительным удельным весом армянского населения) количество должностных лиц, представляющих этническое меньшинство, абсолютно не пропорционально процентному составу местного населения. С учетом недостаточного уровня полномочий, слабой децентрализации власти и неразвитости органов местного самоуправления, эти факторы плохо отражаются на реальном участии меньшинств в общественно-политической жизни страны и интеграции в грузинское общество.

К сожалению, усилия государственных структур и ряда грузинских НПО по улучшению ситуации во многом носят декларативный характер, и зачастую практически не видно реальных шагов по улучшению или изменению ситуации в сфере защиты прав меньшинств. Необходимо срочное изменение ситуации, в частности, в вопросах повышения роли меньшинств в процессе принятия политических решений и управления страной. Несмотря на то, что определенная часть грузинской элиты выступает резко против этого, действия в данном направлении должны включать введение специальной квоты для меньшинств в Парламенте и в правительственных органах Грузии, решения проблемы с созданием и регистрацией партий по этническому и/или региональному признакам, изменения кадровой политики и предоставления некоторым регионам статуса расширенного или ассиметричного самоуправления.

В противном случае этнические меньшинства будут не в состоянии оказывать влияние на политическое развитие страны, и тем самым, не получат возможность институционализировать свои отношения с государством. Свои политические требования и предложения меньшинства будут вынуждены выражать уже на неформальном политическом поле.

Провал государственной политики по защите прав и интеграции этнических меньшинств Грузии в общественную жизнь страны станет серьезным негативным фактором, который может в перспективе дестабилизировать ситуацию в стране.

Необходимо осознание того, что представители этнических меньшинств являются полноправными гражданами Грузии. Государство и общественность Грузии должны сами сделать первый шаг в этом вопросе. Поскольку грузинское государство и политическая элита ответственны за всех граждан страны, они должны осознать, что форсированные и максималистские требования и даже предусловия по вовлечению меньшинств в процессы интеграции в общественно-политическую жизнь страны (особенно в языковой, образовательной и политической сферах) невозможны и контрпродуктивны. Пока представители этнических меньшинств не будут уверены в том, что их этнической идентичности в Грузии ничего не угрожает, они не смогут реально интегрироваться в грузинское общество. Грузинское общество, убедившись, что радикальных ирредентистских или сецессионистских настроений у меньшинств нет, должно гарантировать их языковые, образовательные и политические права как важнейший стимул для инкорпорирования представителей меньшинств в единое культурное, языковое, образовательное поле страны, дать им возможность полноправно участвовать в политической жизни, пользоваться плодами социально-экономического развития Грузии. Плюрализм и религиозная толерантность, реальное равноправие всех существующих в Грузии конфессий – также важнейшие условия интеграции этнических меньшинств.

Создание подлинно демократического и развитого государства – это долгий и трудный процесс. Еще более долгий и трудный процесс – становление гражданского общества в стране, особенно если эта страна полиэтничная и поликонфессиональная. Как показывает мировой опыт, этот процесс может длиться годами и десятилетиями, а ускоренные шаги не всегда приводят к нужным результатам. На этом пути, возможно, и грузинское общество и этнические меньшинства должны быть готовыми пожертвовать некоторыми элементами своих стереотипных представлений и избавиться от некоторых ложных страхов и предрассудков.

Этнические меньшинства Грузии не должны становиться заложниками или невольными жертвами печальных событий конца прошлого века, произошедших в Абхазии или в Южной Осетии. Нежелание либерализировать свое отношение к гражданам Грузии нетитульной национальности не должно прикрываться ссылками на неудачные аналогии начала 1990-х гг. Очевидно также, что в настоящее время у властей Грузии

отсутствует политическая воля решать проблемы этнических меньшинств путем открытой этнической чистки или депортации. Вне зависимости от того, насколько видимый силовой контроль смогут осуществлять в регионах с компактным проживанием этнических меньшинств грузинские власти, это не решит проблемы, а лишь приведет к тому, что с каждым новым ужесточением политики грузинского руководства эти регионы будут превращаться в настоящую головную боль для Грузии и всего Южного Кавказа. Надежды некоторых сил в грузинской политической элите найти «решение проблемы» путем медленной и систематической демографической «колониализации» регионов с компактным проживанием этнических меньшинств также контрпродуктивны. Как показывает пример, скажем, Цалкского района Квемо Картли, попытки масштабного заселения таких регионов грузинскими переселенцами не только противоречат общепризнанным международно-правовым нормам, но и повышают уровень риска и конфликтогенности, к тому же реально практически мало осуществимы для Грузии в обозримой перспективе.

Следует надеяться, что активизация процессов европейской и евроатлантической интеграции, интенсивный диалог о процессе вступления страны в НАТО приведут к увеличению внимания европейских и международных организаций и ведущих держав к проблемам защиты и реализации прав человека и этнических меньшинств в Грузии. В результате, с активной помощью международного сообщества и заинтересованных государств, в перспективе можно будет достичь взаимоприемлемого баланса интересов и подходов грузинского большинства и этнических меньшинств к наиболее сложным проблемам, с целью долговременной политической стабильности и развития демократических процессов в Грузии.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

---

### Приложение 1: Основные виды прав этнических меньшинств по ключевым международно-правовым документам

Обязанности Стран-подписантов, т.е. права национальных меньшинств на:	Рамочная Конвенция Совета Европы по защите национальных меньшинств 1992 г.	Декларация по правам лиц, принадлежащим к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г.	Документ Копенгагенской Встречи Конференции по Человеческому Измерению СБСЕ 1990 г.
Существование/имя	Статья 11.1	Статья 1.1	
Равенство перед законом	Статья 4.1	Статья 4.1	Параграф 31
Запрет на дискриминацию	Статья 4.1, 5.2, 6.2	Статья 3, 4.1	Параграф 31, 32
Образование и информацию	Статья 9.1, 12.2, 12.3, 13.1, 14		Параграф 32.2, 32.5, 34
Религию	Статья 5.1, 7, 8, 12.1	Статья 2.1, 4.2	Параграф 32, 32.3, 33
Язык (родной язык)	Статья 5.1, 10.1, 12.1, 14	Статья 2.1, 4.2, 4.3, 4.5	Параграф 32, 32.1, 33, 34
Участие (в политических и экономических процессах, местных и международных НПО)	Статья 15, 17.2	Статья 2.2, 2.3, 5.5	Параграф 32.6, 35
Свобода ассоциаций	Статья 7	Статья 2.4	
Свобода слова	Статья 7, 9.1		
СМИ и публичное использование родного языка	Статья 9.1, 9.3, 9.4, 11.2, 11.3		Параграф 32.5
Доступ к судам и правосудию	Статья 10.3		
Идентичность и традиции	Статья 5.1, 12.1	Статья 1.1, 4.3	
Историю и культуру	Статья 5.1, 12.1	Статья 2.1, 2.2, 4.2, 4.5	Параграф 32, 33, 34
Контакты, в т.ч. трансграничные	Статья 17.1	Статья 2.5	Параграф 32.4

Соблюдение своих прав индивидуально и совместно с другими	Статья 3.2	Статья 3	Параграф 32.6
Толерантность, уважение, сотрудничество и солидарность	Статья 6.1		Параграф 36
Местное или автономное самоуправление			Параграф 35
Запрет на изменение численного соотношения меньшинства	Статья 16		
Отношение к себе как к меньшинству или не как к меньшинству	Статья 3.1		

## Приложение 2: Список международно-правовых документов в рамках ООН, подписанных Грузией

Название документа	Дата присоединения	Дата вступления в силу	Ратификационный документ
Всеобщая Декларация прав человека	1991		Резолюция Верховного Совета Грузии 05.09.1991
Международный Пакт о гражданских и политических правах (16.12.1966)	25 января 1994 г.	3 августа 1994 г.	Постановление Парламента Грузии 399-ИС
Факультативный Протокол к Международному Пакту о гражданских и политических правах (16.12.1966)	25 января 1994 г.	3 августа 1994 г.	Постановление Парламента Грузии 401-ИС
Конвенция о гражданских аспектах похищения ребенка	14 февраля 1995 г.	1 октября 1997 г.	Постановление Парламента Грузии 661-ИС
Конвенция об искоренении всех форм дискриминации по отношению к женщинам (18.12.1979)	22 сентября 1994 г.	25 ноября 1994 г.	Постановление Парламента Грузии 561-ИС
Конвенция о правах ребенка (20.11.1989)	21 апреля 1994 г.	2 июля 1994 г.	Постановление Парламента Грузии 465-ИС
Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах (16.12.1966)	25 января 1994 г.	3 августа 1994 г.	Постановление Парламента Грузии 400-ИС

Международная Конвенция о предотвращении преступления геноцида и наказании за него (09.12.1948)	18 мая 1993 г.	11 октября 1993 г.	Постановление Парламента Грузии 247-ПС
Конвенция о непринятии срока давности к военным преступлениям и преступлениям, совершенным против человечества (26.11.1968)	24 февраля 1995 г.	29 июня 1995 г.	Постановление Парламента Грузии 660-ПС
Второй Факультативный Протокол об упразднении смертной казни к Международному Пакту о гражданских и политических правах (15.12.1989)	2 марта 1999 г.	22 июня 1999 г.	Постановление Парламента Грузии 1818-ПС
Международная Конвенция об искоренении всех форм расовой дискриминации» (1965)	16 апреля 1999 г.	2 июля 1999 г.	Постановление Парламента Грузии 1899-ПС
Конвенция о статусе беженцев (1951)	28 мая 1999 г.	7 ноября 1999 г.	Постановление Парламента Грузии 1996-ПС
Протокол 1967 г. к Конвенции о статусе беженцев	28 мая 1999 г.	9 августа 1999 г.	Постановление Парламента Грузии 1996-ПС
Резолюция об изменениях статьи 43 Конвенции о защите Прав Ребенка	23 февраля 2000 г.		Постановление Парламента Грузии 156-ПС
Дополнительный Протокол 1999 г. к Конвенции об искоренении всех форм дискриминации по отношению к женщинам	18 мая 2002 г.	1 ноября 2002 г.	Постановление Парламента Грузии 1472-ПС
Конвенция о политических правах женщин		4 октября 2005 г.	

### Приложение 3: Список международно-правовых документов в рамках Совета Европы, участницей которых является Грузия

Название документа	Дата присоединения	Дата вступления в силу	Ратификационный документ
Европейская Конвенция о защите прав и основных свобод человека и Одиннадцатый Протокол (04/11/1950)	12 мая 1999 г.	20 мая 1999 г.	Постановление Парламента Грузии 1940-IC
Дополнительный Протокол №4 к Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека	23 февраля 2000 г.	13 апреля 2000 г.	Постановление Парламента Грузии 153-ПС
Дополнительный Протокол №6 к Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека	23 февраля 2000 г.	1 мая 2000 г.	Постановление Парламента Грузии 154-ПС
Дополнительный Протокол №7 к Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека	23 февраля 2000 г.	1 июля 2000 г.	Постановление Парламента Грузии 155-ПС
Европейская Конвенция о запрещении пыток и нечеловечных или унижающих достоинство видов отношения или наказания	3 мая 2000 г.	1 октября 2000 г.	Постановление Парламента Грузии 272-ПС
Европейское Соглашение о лицах, участвующих в рассмотрении дела в Европейском Суде по Правам Человека (05/03/1996)		1 июля 2001 г.	Не нуждается в ратификации
Первый Протокол к Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека	27 декабря 2001 г.	7 июня 2002 г.	Постановление Парламента Грузии 1243-IC
Дополнительный Протокол №13 к Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека о запрещении смертной казни при любых обстоятельствах		1 сентября 2003 г.	
Европейская Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств	13 октября 2005 г.	1 апреля 2006 г.	
Европейская Социальная Хартия (Дополненная) и Приложение к ней			Постановление Парламента от 01.07.2005

**Приложение 4: Georgia’s Declarations to the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities<sup>1</sup>**

***Resolution of the Parliament of Georgia***

***On the ratification of the Framework Convention for the Protection of National Minorities***

The Parliament of Georgia resolves:

1. To ratify the Strasbourg Framework Convention for the Protection of National Minorities of 1 February 1995.
2. To take into account, with the ratification of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (further “the Convention”) the following:
  - a) Georgia bases the interpretation of the term “national minorities” on the below mentioned criteria and considers that the status of “national minority” can only be conferred to a group of individuals in case members of the group:
    - are Georgian citizens;
    - differ from the dominant part of the population in terms of language, culture and ethnic identity;
    - have been living on the Georgian territory for a long time;
    - live in compact settlements on the Georgian territory;
  - b) In conformity with article 10 of the Convention, Georgia assumes the obligation to guarantee to persons belonging to a national minority the assistance of a translator in relations with administrative organs and in legal proceedings, thereby enabling them to enjoy the right to use the minority language as granted to them by the above mentioned article. Georgia also assumes the obligation to create, as far as possible, the conditions enabling persons belonging to national minorities to learn the State language;
  - c) In conformity with article 11.1 of the Convention, the obligation to write, in official documents, first names and surnames of persons belonging to national minorities in Georgian language in a way that respects, as far as possible, their pronunciation in the minority language is established by internal legislation;
  - d) In conformity with article 11.3 of the Convention, situations concerning the use of street names and other topographical indications in Georgian and in minority languages in regions traditionally inhabited by a significant number of representatives of national minorities are settled by internal

---

1 Unofficial translation by the European Centre for Minority Issues, Regional Office, Georgia ([www.ecmigeorgia.org](http://www.ecmigeorgia.org)).

legislation. Georgia does not consider this right granted to national minorities as obliging the State to change existing names of territorial units and considers it inappropriate to sign further international treaties on the above-mentioned issue;

- e) Georgia shares and agrees with the goals and the spirit of article 16 of the Convention. At the same time this article shall not concern settlement processes that may take place after resettlement of victims of ecological or technical catastrophes on the territory of the country, and of persons living in zones considered dangerous for their life and health. In addition the above-mentioned article shall not concern temporary or permanent settlement of refugees and forced displaced persons;
- f) In relation to article 18 of the Convention, Georgia declares that the protection of national minorities' rights is recognized by the Constitution, the legislation of Georgia, conventions, treaties and agreements to which Georgia has acceded and which recognize and protect the rights of national minorities. Accordingly, Georgia recognizes the requirements envisaged by the Convention, but considers it inappropriate to sign further international treaties on the above-mentioned issue;
- g) In relation to article 30 of the Convention, Georgia declares that it may ensure full and guaranteed observance of the Convention's provisions on the whole territory of the country only after the recovering of the territorial integrity of the state and the resolution of the Abkhazia and former South Ossetia autonomous region conflicts. Georgia asks for the assistance of the Council of Europe and its member states to enable the full compliance with the spirit and the provisions of the Convention in regards to the population of the Abkhazia and former South Ossetia autonomous region.

3. The requests foreseen by point 2 of the present resolution form an integral part of the decision of the Parliament of Georgia on the ratification of the Convention for the Protection of National Minorities.

*Speaker of Parliament Nino Burjanadze  
Tbilisi, 13 October 2005*

## **БИБЛИОГРАФИЯ**

---

### **1. Международные нормативно-правовые документы и рекомендации**

1. Варшавские Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе 2001 г.
2. Всеобщая декларация прав человека 1948 г.
3. Гаагские рекомендации по правам национальных меньшинств в области образования 1996 г.
4. Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 г.
5. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г.
6. Документ Копенгагенского Совещания Конференции по Человеческому Измерению СБСЕ 1990 г.
7. Документ Московского Совещания Конференции по Человеческому Измерению СБСЕ 1991 г.
8. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.
9. Европейская Социальная Хартия 1961 г. (пересмотренная в 1996 г.)
10. Европейская Хартия региональных языков и языков меньшинств 1992 г.
11. Европейская Рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г.
12. Европейская Рамочная конвенция по защите прав национальных меньшинств 1995 г.
13. Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985 г.
14. Заключительный Акт СБСЕ 1975 г.
15. Конвенция ЮНЕСКО против дискриминации в образовании 1960 г.
16. Лундские Рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни 1999 г.
17. Международный Пакт о гражданских и политических правах 1966 г.
18. Международная Конвенция об искоренении всех форм расовой дискриминации 1966 г.
19. Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.
20. Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.
21. Ословские Рекомендации по языковым правам национальных меньшинств 1998 г.

22. Парижская Хартия для новой Европы 1990 г.
23. Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе 2001 г.
24. Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании 2003 г.
25. Рекомендации по работе полиции в многонациональном обществе 2006 г.
26. Хартия Европейской Безопасности 1999 г.
27. Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation No R (98) 6 Concerning Modern Languages, 17 March 1998.
28. Council of Europe, Explanatory Report on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
29. ECRI General Policy Recommendation No2: Specialised Bodies on Combat Racism, Xenophobia, Antisemitism and Intolerance at National Level, Adopted in 1997.
30. ECRI General Policy Recommendation No7 on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, Adopted in 2002.

## **2. Доклады международных межгосударственных организаций, НПО и отдельных государств**

1. Annual Report of the United States Commission on International Religious Freedom. Washington, May 2005.
2. Economic Capacity Building Project Samtskhe – Javakheti. Mid-term Report // IOM: Tbilisi, November 2002.
3. Ethnic Minorities in Georgia // International Fact-finding Mission Report № 412/2. FIDH: Paris, April 2005.
4. Examples of Good Practice: Specialised Bodies to Combat Racism, Xenophobia, Antisemitism and Intolerance at National Level // European Commission against Racism and Intolerance, CRI (2006)5. Strasbourg, January 2006.
5. Civil and Political Rights, Including the Question of Religious Intolerance. Report by Mr. Abdelfattah Amor, Special Rapporteur on freedom of religion or belief. Addendum. Visit to Georgia. E/CN.4/2004/63/Add.1. 16 December 2003.
6. Georgia. Country Reports on Human Rights Practices - 2004 // Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. Washington, February 28, 2005.
7. Georgia. Country Reports on Human Rights Practices - 2005 // Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. Washington,

March 8, 2006.

8. Georgia. International Religious Freedom Report - 2005 // Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. US Department of State. Washington, November 8, 2005.
9. Georgia. International Religious Freedom Report - 2006 // Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. US Department of State. Washington, September 15, 2006.
10. Implementation of Resolution 1415 (2005) on the Honouring of Obligations and Commitments by Georgia. Report, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee). Co-rapporteurs: Mr. Matyas Eorsi, Hungary, Alliance of Liberals and Democrats for Europe and Mr Evgeni Kirilov, Bulgaria, Socialist Group. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc.107795, 05.01.2006.
11. *Matveeva A.* The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities. MRG International Report. May 2002.
12. *Matveeva A.* Minority in the South Caucasus // Paper Prepared for UN Commission on Human Rights, Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights, Working Group on Minorities. Ninth Session. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.7. 5 May 2003.
13. Middel, B. (Rapporteur). Minorities in the South Caucasus: Factor of Instability? // NATO Parliamentary Assembly, Sub-Committee on Democratic Governance, Report. 166 CDS DG 05 E rev 1. November 2005.
14. Opinion of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities Adopted on 14 September 2001 on Parliamentary Assembly Recommendation 1492 (2001) on the Rights of National Minorities // ACFC Opinion on PA Rec 1492, Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 14 September 2001.
15. Problems of Religious Freedom and Tolerance in Selected OSCE States. Report to the OSCE Supplementary Meeting on Freedom of Religion or Belief. International Helsinki Federation for Human Rights (IHF). Vienna, July 17-19 2003.
16. Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination Fifty-eighth session (6-23 March 2001) Fifty-ninth session (30 July-17 August 2001) General Assembly Official Records Fifty-sixth Session Supplement No. 18 (A/56/18). New York, 2001.
17. Report on Georgia. European Commission against Racism and Intolerance, CRI (2002)2, Adopted on 22 June 2001. Strasbourg, 23 April 2002.
18. Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minori-

- ties in the OSCE Area. OSCE HCNM, 1 March 1999.
19. Resolution 335 on the Protection and Integration of Minorities as a Contribution to Stability in the South Caucasus // Presented by the Committee on the Civil Dimension of Security, NATO Parliamentary Assembly, 15 November 2005, Copenhagen, Denmark.
  20. Samtskhe-Javakheti: Realities and Perspectives. UNDP: Tbilisi, 2004.
  21. *Robertson, L., Phillips, A., Kay, B., Farrell, W.B.* Georgia Conflict Assessment. Submitted to Cate Johnson, USAID/Tbilisi. Burlington, Vermont. 23 January 2002.
  22. *Frowein, J.A., Bank R.* The Participation of Minorities in Decision-Making Processes // Expert Study Submitted on Request of the Committee of Experts on Issue Relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN) of the Council of Europe by the Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg / Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, DH-MIN (2000) 1, November 2000.
  23. *Wohlleben, V.* (General Rapporteur). Stability in the Three South Caucasus Republics: Ten Years after Independence, Progress and New Challenges // NATO Parliamentary Assembly, General Report. 156 CC 04 E rev 1. November 2004.

### 3. Исследования

1. *Antonenko, O.* Assessment of the Potential Implications of Akhalkalaki Base Closure for the Stability in Southern Georgia. EU Response Capacities // CPN Briefing Paper, August 2001.
2. *Darchiashvili, D.* Southern Georgia: Security Objectives and Challenges. Report Commissioned by UNHCR's 'CIS Local Monitoring Project', March 1999.
3. *Dafflon, D.* Managing Ethnic Diversity in Javakheti: Two European Models of Multilingual Tertiary Education. ECMI Working Paper #25, Flensburg, February 2006.
4. *Der Ghoukassian, Kh., Giragosian, R.* Javakhk: Stability Through Autonomy, March 2001.
5. *Guretski, V.* The Question of Javakheti // Caucasian Regional Studies, Vol. III (1), 1998.
6. *Hertoft, M.* Javakheti: The Temperature 2005 // ECMI Georgia Occasional Paper #1, Tbilisi, April 2006.
7. *Kanbolat, H., Gul, N.* The Geopolitics and Quest for Autonomy of the Armenians of Javakheti (Georgia) and Krasnodar (Russia) in the Caucasus // Armenian Studies, Issue 2, June-August 2001.

8. *Korth, B., Stepanyan, A., Muskhelishvili, M.* Language Policy in Georgia. Policy Paper. Cibera: April, 2005.
9. *Metreveli, E.* The Dynamics of “Frozen Tension”: Case of Javakheti. GFSIS: Tbilisi, 2004.
10. *Minasian, S., Agajanyan, M.* Javakhk (Javakhetia): Legal Aspects of Protection of Armenian National Minorities’ Rights in Georgia in International Level. Political and Socio-economical Situation in the Region in Modern Period // Program for Political Monitoring of Samtskhe-Javakheti. Scientific Research Centre for South Caucasus Security and Integration Studies. Research Paper # 2. Yerevan, 2005.
11. *Minasian, S.* Samtskhe-Javakhetia: What Will Happen after Russia Withdraws Its Military Bases from Georgia // Central Asia and Caucasus, # 1, 2006.
12. *Nodia, G., Scholtbach, A.P.* The Political Landscape of Georgia. Political Parties: Achievement, Challenges and Prospects. IMD, ODIHR, CIPDD: Eburon Delft, 2006.
13. *Sarkissian, R.* Javakhk: Socio-Economic Neglect or Ethnic Unrest? // DWA Discussion Paper # 101. April 2002.
14. *Sumbadze, N., Tarkhan-Mouravi, G.* Development Strategy for Akhalkalaki and Akhaltsikhe Districts of Samtskhe-Javakheti. Tbilisi, May, 2003.
15. “Towards Ratification”: The Conference on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Report on the International Conference, 19 September 2005 in Tbilisi // ECMI Report #57, December 2005.
16. *Wheatley, J.* Obstacles Impeding the Regional Integration of the Javakheti Region of Georgia // ECMI Working Paper #22, Flensburg, September 2004.
17. *Wheatley, J.* The Status of Minority Languages in Georgia and the Relevance of Models from Other European States. ECMI Working Paper #26, Flensburg, March 2006.
18. *Габуня К.* Содействие преподаванию грузинского в качестве второго языка в регионах Грузии, компактно заселенных национальными меньшинствами // Языковая политика и образование в многоязычных обществах. Материалы конференции, Тбилиси, Грузия, 2 марта 2006 г. Женева: Cibera, сентябрь 2006.
19. *Дарабиан, А.-Р.* Роль армян, проживающих в Грузии, в региональных событиях Кавказа // Аму-Дарья (иранский журнал по изучению Центральной Азии и Кавказа), №13, Зима 2003;
20. *Дарчиашвили Д.* Южная Грузия: вызовы и задачи безопасности // Центральная Азия и Кавказ, №1, 2000;
21. *Джаошвили В.Ш.* Население Грузии: экономико-географическое

- исследование. Тбилиси, 1968.
22. *Комахия М.* Греки Грузии: миграция и социально-экономические проблемы // Центральная Азия и Кавказ, № 6, 2005.
  23. *Маркедонов С.* Грузия в поисках легитимности // Южный Кавказ: проблемы региональной безопасности и интеграции / Под ред. Минасяна С. Т.1, №1. Ереван, 2004.
  24. Миграция на Кавказе: материалы конференции / Отв. редактор Искандарян А. СМІ: Ереван, 2003.
  25. *Минасян С., Агаджанян М.* Международно-правовые аспекты защиты прав армянского населения Грузии // Южный Кавказ: проблемы региональной безопасности и интеграции / Под редакцией Минасяна С. Т.2, №2. Ереван, 2005.
  26. *Минасян С.* Комментарии на статью «Распределение государственной власти между центральными и местными уровнями» // Процесс конституционно-политической реформы в Грузии, в Армении и в Азербайджане: политическая элита и голос народа. International IDEA & CIPDD: Тбилиси, 2005.
  27. *Минасян С.* Кризис или перманентная нестабильность: социально-экономическая и политическая ситуация в Джавахетии // Новая Евразия: Россия и страны ближнего зарубежья. Аналитический альманах РИСИ, № 17. М., 2006.
  28. *Минасян С.* Ситуация в Джавахке в контексте вывода российских военных баз из Грузии // 21-й Век, №1, Ереван, 2005 (русскоязычное издание).
  29. *Нодия Г.* Полиэтничность Грузии: Факт, отношение к нему и политическая стратегия // Одно общество, много этносов: Этническое многообразие и гражданская интеграция в Грузии / Под ред. Нодия Г. CIPDD: Тбилиси, 2003.
  30. *Новикова Г.* Джавахетия: в эпицентре интересов // Грузия: проблемы и перспективы развития / Под ред. Кожокина Е.М. Т.2. РИСИ: М., 2002.
  31. Процесс конституционно-политической реформы в Грузии, в Армении и в Азербайджане: политическая элита и голос народа. IDEA & CIPDD: Тбилиси, 2005.
  32. *Сванидзе Г., Сванидзе Д.* Эмиграция из Грузии и ее причины (результаты социологического опроса) // Миграция на Кавказе: Материалы конференции / Под ред. Искандаряна А. СМІ: Ереван, 2003.
  33. *Хаиндрава И.* Религия в Грузии: XXI век // Религия и политика на Кавказе. Материалы международной конференции / Под ред.

Искандаряна А. СМІ: Ереван, 2004.

34. *Хаиндрава И.* Церковь в современной Грузии // Центральная Азия и Кавказ, №5, 2003.
35. *Челидзе А.* Этнический национализм в духовенстве Грузинской Православной Церкви // Южный Кавказ: Территории. Истории. Люди. Сборник статей, №2. Тбилиси: Фонд Г.Бёлля, 2006.
36. (на арм. яз.) *Мелконян А.* Джавахк в XIX – первой четверти XX вв. Ереван, 2003.
37. (на арм. яз.) *Татоян Р.* Демографическая картина Цалкского района в 1830-2005 гг. // Езерк, Сборник союза общественных организаций «Еркир», №1, Апрель 2006.

Работа посвящена анализу ситуации с защитой прав человека и этнических меньшинств в Грузии, поиску перспектив их интеграции в общественно-политическую и культурную жизнь страны. Исследуются существующие правовые рамки, регулирующие данную проблему, в том числе исходя из международно-правовых обязательств, и практика их реальной политической реализации в современной Грузии. На примере армянонаселенного региона Самцхе-Джавахети делается попытка выработки механизмов и рекомендаций для достижения компромисса между сохранением самообъятности, языка и культуры меньшинств и предоставлением им реальных политических прав, с одной стороны, и их дальнейшей гражданской интеграцией - с другой.

*Сергей Минасян возглавляет Отдел кавказских исследований СММ. Кандидат исторических наук, политолог, автор многочисленных научно-исследовательских и аналитических работ, посвященных различным аспектам региональной безопасности и конфликтов на Южном Кавказе*

ЭТНИЧЕСКИЕ  
**МЕНЬШИНСТВА  
ГРУЗИИ:**  
потенциал интеграции  
на примере армянского населения страны

Ереван, Кавказский институт СММ и  
Союз общественных организаций "Еркир", 2006



Кавказский институт СММ  
Армения, Ереван, 0010, ул. Езника Кохбаци, 39  
info@caucasusmedia.org  
www.caucasusmedia.org



Инициатор и главный спонсор проекта - Союз общественных  
организаций по регистрации и освоению "Еркир"



Настоящее издание опубликовано при поддержке Швейцарского  
агентства развития и сотрудничества