

ВДОЛЬ ГРУЗИНО-АБХАЗСКОЙ РАЗДЕЛИТЕЛЬНОЙ ЛИНИИ:

**ПРОБЛЕМЫ И НУЖДЫ МЕСТНОГО НАСЕЛЕНИЯ
В САМЕГРЕЛО-ЗЕМО СВАНЕТИ**

АСПЕКТЫ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ: КРАТКИЙ ОБЗОР

Тбилиси
2013



საგარეო საკითხებისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი
GEORGIAN FOUNDATION FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Предлагаемая читателю публикация включает два отчета, подготовленных в рамках осуществленного Грузинским фондом стратегических и международных исследований проекта «Вдоль грузино-абхазской разделительной линии: проблемы и нужды местного населения в Самегрело-Земо Сванети».

Подготовка данной публикации стала возможной благодаря финансовой поддержке со стороны Фонда Великобритании по предотвращению конфликтов.

Координатор проекта: **АРЧИЛ ГЕГЕШИДЗЕ**
Ассистент: **КЕТЕВАН ЕМУХВАРИ**
Редактор: **НАТАЛЬЯ АЧЕЛАШВИЛИ**

Тираж: 100

Содержание представленных документов является ответственностью Грузинского фонда стратегических и международных исследований. Мнения, высказанные в данном издании, могут не совпадать с позицией правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

© 2013 Грузинский фонд стратегических и международных исследований
ISBN ISBN 978-9941-0-5259-0

ВВЕДЕНИЕ

Данный документ публичной политики базируется на исследовании, осуществленном Грузинским фондом стратегических и международных исследований в рамках проекта «Вдоль грузино-абхазской разделительной линии: проблемы и нужды местного населения в Самегрело-Земо Сванети», финансируемого Министерством иностранных дел и по делам Содружества Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Исследовательский процесс был осуществлен под руководством двух экспертов – Мананы Габашвили и Анны Диаконидзе, чьи отчеты послужили основой для составления данного текста, подготовленного с участием Георгия Тархан-Моурави. Постоянную поддержку исследовательской группе оказывали руководитель проекта Арчил Гегешидзе и ассистент Кетеван Эмухвари.

Работа ставила целью анализ текущей ситуации и выработку рекомендаций для определения наилучшей стратегии развития той части грузинского региона Самегрело-Земо Сванети, которая расположена вдоль грузино-абхазской разделительной линии (РЛ). Проект изначально был задуман как часть программы, состоящей из двух параллельных исследовательских проектов, направленных на изучение условий существования по обе стороны РЛ. Конкретной задачей исследования являлось изучение социально-экономических условий, уровня и качества жизни жителей поселений в Самегрело-Земо Сванети, расположенных вдоль административной границы с Абхазией, а также произошедших (после августовской войны 2008 года) и ожидаемых изменений в этой сфере. Особое внимание было уделено определению влияния и эффективности правительственных и неправительственных социальных программ и проектов, направленных на повышение уровня благосостояния и улучшение качества жизни населения.

В дополнение к анализу существующей информации использовались два основных эмпирических исследовательских инструмента: количественный, подразумевающий опрос населения (500 респондентов) с использованием стандартного вопросника и с последующей статистической обработкой результатов опроса; и качественный, основанный на использовании углубленных частично-структурированных интервью экспертов, дополненных несколькими фокус-группами. Работа с экспертами также ориентировалась на выявление ключевых социальных проблем и трудностей, испытываемых населением рассматриваемого региона, но помимо общих тем задавались и обсуждались более конкретные вопросы, касающиеся региональной социальной политики и целевых программ, что в дальнейшем использовалось для анализа их эффективности и релевантности.

На основе полученных данных были разработаны общие рекомендации, предназначенные для внесения посильного вклада в повышение эффективности социальной политики и программ развития региона. При этом уровень удовлетворенности жизнью среди целевых групп населения использовался как основной показатель успеха/неуспеха действующих и реализованных программ и подходов. Главными адресатами рекомендаций являются власти Грузии, как на национальном, так и на региональном уровнях.

ОБЗОР СИТУАЦИИ

Постконфликтная ситуация продолжает влиять на условия жизни как внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), так и всех местных жителей приграничных районов и поселений. Но не в меньшей степени на условия жизни населения влияют политические и экономические процессы в стране в целом. Парламентские выборы 1 октября 2012 года коренным образом изменили политическую ситуацию в Грузии. Предполагается, что в ближайшее время не только смягчится риторика в отношении России и абхазского руководства, но и последуют реальные изменения, в частности, такие как свобода передвижения через РЛ, расширение экономических связей и межобщинный диалог. Не исключено и подписание соглашения о невозобновлении боевых действий с Абхазией. Однако следует подчеркнуть, что вышеуказанные изменения произошли уже после осуществления данного исследования и соответственно не могли повлиять на результаты опроса.

Хотя грузинская экономика по-прежнему слабо интегрирована в мировую экономическую систему, глобальный экономический кризис неизбежно оказал дополнительное давление на и без того хрупкую экономику Грузии. Грузия тяжело перенесла последствия экономического кризиса, совпавшего с необходимостью восстановления экономики после войны с Россией в августе 2008 года, хотя щедрая помощь Запада сыграла весьма важную роль в смягчении последствий военных действий. Несмотря на значительные макроэкономические успехи даже и до августа 2008 года, массовая бедность если и уменьшилась, то незначительно, а безработица и социальное неравенство остаются высокими. Бедность в значительной степени связана с низкой занятостью и производительностью труда, особенно в сельском хозяйстве. Несмотря на экономический рост, большинство населения по-прежнему работает в основном в сельском хозяйстве, и хотя это занятие, как правило, обеспечивает существование, но мало кто имеет шансы на улучшение экономического и социального статуса. В то время как больше половины населения составляют сельские жители, и 55% рабочей силы занято в сельском хозяйстве, в этом секторе экономики создается не более 8-9% ВВП¹. Безработица остается серьезнейшей социальной проблемой и продолжает расти (официальные и предположительно заниженные данные показали ее рост с 12% в 2004 году до 16% в 2009 году и флуктацию вокруг этого значение с тех пор)².

На фоне широко распространенной бедности национальная система социальной защиты приобрела особую значимость. Соответственно, социальная защита (в том числе в форме пенсий и пенсионных добавок для конкретных групп, детских пособий, пособий по нетрудоспособности и введенной в

¹ Simon Appleby. SWOT Analysis of Georgian Agribusiness Sector: A Foreign Investor's Perspective. ISET, 2009. <https://www.yousendit.com/download/WUjiMWZEY1NwafF3anNUQw>

² Employment & Unemployment trends in Georgia. Economic Policy Research Center/OSGF, November 2011. http://www.osgf.ge/files/publications/2011/EPRC_Georgian_Economic_Outlook_II_Nov_2011_ENG.pdf

2006 году адресной социальной помощи) традиционно поглощает значительную долю государственного бюджета. Солидарные пенсионные выплаты остаются крупнейшим подразделом бюджета, выделенным на социальную помощь, ввиду значительного числа пенсионеров (к 2010 году в Грузии было около 838 тыс. пенсионеров). Возможность предоставления жилья для социально незащищенных слоев населения также остается неудовлетворительной. Государство практически перестало вмешиваться в жилищное строительство, за исключением редких случаев строительства жилья для перемещенных лиц (в частности, осенью 2008 года).

Эмиграция все еще остается популярным способом решения экономических и социальных проблем. С начала 1990-х годов непрекращающийся экономический кризис и политическая нестабильность заставили сотни тысяч граждан Грузии выехать за рубеж в поисках безопасности, средств к существованию и более широких возможностей для самореализации. Вместе с тем следует отметить, что после длительного перерыва в 2010 году впервые отмечен рост населения Грузии как за счет естественного прироста, так и положительного миграционного сальдо³.

КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕГИОНА

Край Самегрело-Земо Сванети расположен в центре северо-западной части Грузии. Территория региона занимает 10,6% площади Грузии, что составляет 7,4 тыс. кв. км. По этим показателям регион занимает второе место в Грузии. Согласно переписи 2002 года население Самегрело — Земо Сванети составляло 466 100 человек, т.е. 10,67% от общей численности всего грузинского населения, 98,6% составляют грузины. Грузины края Самегрело-Земо Сванети делятся на мегрелов (около 90%), говорящих на мегрельском языке, и сванов (около 10%), пользующихся сванским языком и живущих в основном на севере Сванети — в Местийском муниципалитете. В конфессиональном отношении подавляющее большинство населения Самегрело-Земо Сванети относится к Грузинской православной церкви — 462 435 чел. (99,2%). В регионе также имеется небольшое количество последователей Ислама (1015 чел.) и Армянской апостольской церкви (190 чел.). Города: Зугдиди (68 894 чел.⁴), Поти (53 149 чел.), Сенаки (28 082 чел.), Цаленджиха (8 945 чел.), Абаша (6 400 чел.), Мартвили (5 600 чел.), Хоби (5 600 чел.), Джвари (4 800 чел.), а также поселки городского типа: Чхороцку (5 900 чел.⁵) и Местиа (2 600 чел.)⁶.

³ Georgia's Population 4.469 million – Geostat. Civil Georgia, 30 June 2011. <http://civil.ge/eng/article.php?id=23687>. See also: Georgia's Population 4.497 million – Geostat. Civil Georgia, 1 June 2012. <http://civil.ge/eng/article.php?id=24835>

⁴ По данным 2002 года.

⁵ По данным 2007 года.

⁶ <http://www.rec-caucasus.org/Flash/PDF/GE/GE2.pdf>

Исследуемый в рамках проекта регион представляет собой полосу территории края вдоль РЛ- административной границы с Абхазией и включает, как было отмечено выше, следующие поселения: Зугдиди, Цаленджиха, Анаклия, Хурча, Хаиши, Поцхо-Эцери, Рухи, Ганмухури, Цкоуши, Калагани, Чубери. Социальная ситуация в регионе весьма тяжелая, тем более что регион является вторым (после Тбилиси) местом крупнейшей концентрации ВПЛ - 34% от общего их количества проживает в Самегрело-Земо Сванети. В связи с этим регион постоянно в центре внимания различных гуманитарных организаций.

КАЧЕСТВО ЖИЗНИ И НУЖДЫ НАСЕЛЕНИЯ

Рассматриваемый регион пережил весьма непростые последние два десятилетия. Результаты исследований указывают на довольно бедное экономическое положение населения, проживающего вдоль РЛ, да и в целом в регионе. Примерно 75% респондентов идентифицируют себя как «бедные» или «ниже среднего достатка», и в целом эта субъективная самооценка согласуется с другими более объективными эмпирическими данными. Согласно собственным же оценкам, около 63% опрошенных получали среднемесячный доход меньше, чем 300 лари в месяц, что вряд ли хватает даже на еду и одежду.

С точки зрения экономического положения семей, существует четкий разрыв между городом и селом. Большая часть домохозяйств, которые принадлежат к группе «среднего достатка/состоятельных» живут в Зугдиди и Цаленджихе. Основными источниками доходов в городской местности являются регулярная, ежемесячно получаемая заработная плата, доходы от предпринимательской и торговой деятельности, в отличие от доходов сельских жителей, получаемых от сбыта сельскохозяйственной продукции или в виде социальной помощи и пособий.

Безработица была названа одной из острейших проблем региона - общий уровень занятости здесь по официальным данным составляет 59%, причем большинство из этих «работающих» – самозаняты, в основном в сельском хозяйстве (77%), а незначительная их часть ведет т.н. туристический бизнес (особенно, в Сванети). Большинство респондентов в регионе считают себя принадлежащими к числу бедных и среднего достатка (75%), но и та группа, которая указала экономическое положение своей семьи как «среднее», заявляет, что доходов хватает лишь на еду и одежду.

Результаты показывают, что география места жительства также сильно влияет на экономическое положение респондентов, и наблюдается достоверная статистическая корреляция между местом жительства и экономическим положением. Зугдиди является несомненным лидером, когда речь идет о доле людей в «умеренно обеспеченных» и «богатых/зажиточных» категориях. Ситуация становится немного хуже в Цаленджихе,

Чубери и Хаиши, где на каждого обеспеченного человека приходится двое относительно бедных (1:2). В Анаклия, Хурче и Ганмухури это соотношение еще более разительно и составляет 1:3. В соответствии с этим критерием бедными населенными пунктами являются Рухи (7 «относительно бедных» на каждого «обеспеченного» респондента), Поцхо-Эцери, Калагани и Цкоуши. В трех последних поселениях лишь около 1% принадлежит к категории «зажиточных», а соответствующее соотношение катастрофически велико и равно 1:54. Следует отметить, что на общую картину бедности влияет также и наличие большого количества ВПЛ, более бедных в целом, так как они неравномерно распределены между населенными пунктами.

Наблюдаются три преобладающих источника доходов среди респондентов – это пенсии (около 20% респондентов), заработная плата (примерно 19% опрошенных) и получаемое ВПЛ специальное пособие (почти 17%). Другими важными источниками доходов являются производство и реализация сельскохозяйственной продукции (10%) и заработок, получаемый за выполнение нерегулярной и временной работы (10%). При сравнении источников дохода среди вынужденных переселенцев и местных жителей, можно выделить три основные области, где различия существенны. Очевидно, специальное пособие в массовом порядке получают только люди с официальным статусом ВПЛ, и это пособие в условиях высокой безработицы и отсутствия у них земельных участков представляет собой единственный крупный источник дохода для данной группы населения. В городе Зугдиди, который является лидером по уровню социально-экономического положения людей, основными источниками доходов являются зарплата на постоянной работе и пенсия. В беднейшем же населенном пункте – поселке Рухи – население вынуждено главным образом полагаться на социальную помощь, такую как пенсии- 29%, и пособие для ВПЛ- 43%.

Опрос однозначно показал, что тяжелое экономическое положение вкупе с безработицей является основной проблемой для населения в регионе. Однако помимо общей бедности, отмечается также и проблема доступа к качественному образованию и здравоохранению. В сфере здравоохранения, наряду с затрудненным доступом к диагностике и лечению, проблемой является всплеск некоторых хронических заболеваний, которые усугубляются затрудненным доступом к здравоохранению, а именно, высокой стоимостью отпускаемых по рецепту лекарств, специальной медицинской помощи и операций, а также недостаточной отлаженностью страховой медицины. Болезнь в семье часто становится причиной продажи или залога имущества с целью покрытия расходов на лечение.

Опрос позволил выявить упорядоченную иерархию социальных и иных проблем в субъективном восприятии респондентов. Среди отмеченных главных проблем, характерных для своего населенного пункта, респонденты указали: 1. отсутствие социальной защиты и бедность- 30%, 2. экономический кризис- 18%, 3-5. а) нерешенность грузино-абхазского конфликта; б) суровые условия жизни ВПЛ; в) ограниченный доступ к качественному медицинскому

обслуживанию (12%, 11% и 10% соответственно). Экономические трудности, наряду с озабоченностью по поводу политической нестабильности и тяжелыми условиями жизни вынужденных переселенцев, представляют собой ключевые проблемы независимо от географии региона. Живущее вдоль административной границы население меньше заботят такие темы, как коррупция, состояние демократии в стране, неразвитость инфраструктуры и ограниченный доступ к качественному образованию.

В целом, живущее вдоль административной границы население недовольно своей жизнью. Большая часть респондентов недовольна уровнем доходов (86%), работой (65%) и условиями жизни (67%). Если рассматривать удовлетворенность жизнью в территориальном срезе, то самая большая часть респондентов недовольна своей жизнью в Поцхо-Эцери - 80% (почти все они являются ВПЛ), Ганмухури - 78%, и Калагани - 83%. Два последних поселка находятся почти рядом с РЛ, и таким образом под совокупным стрессом сочетания тяжелых условий жизни и напряженной политической ситуации. С другой стороны, около 70% населения в Зугдиди, Хурча и Хаиши довольны своей жизнью в месте своего жительства.

В целом, живущее вдоль административной границы население не ожидает ухудшения ситуации относительно некоторых аспектов жизни - идет ли речь о преступности, дискриминации по этническому признаку, развитии инфраструктуры или защите граждан от злоупотреблений со стороны органов правопорядка. На фоне достаточно мрачного восприятия жизни многими респондентами удивительно наблюдать, с каким оптимизмом они смотрят в будущее. Так, абсолютное большинство (93%) думает, что в ближайшие годы дела пойдут к лучшему; 65% считают, что экономическое положение их семьи улучшится в течение ближайших трех лет; 40% не планируют каких-либо серьезных изменений в жизни, и только около 27% думают менять свою профессию.

На основе полученных в результате проведенного опроса данных была сделана попытка выделить несколько категорий респондентов, или кластеров, объединенных по схожести основных мнений и ценностей, по которым распределилось большинство респондентов. Кластерный анализ позволил выделить три основных кластера, которые в соответствии с последующим обсуждением могут быть обозначены так: кластер «счастливых людей» (28%), кластер «депрессивных оптимистов» (31%) и кластер «запутавшихся» (40%). Фактором, в значительной степени связанным с кластерами, являются уровень доходов/бедность.

Все респонденты, принадлежащие к первому кластеру, чувствуют себя комфортно. Около 60% из них утверждают, что они нашли свое место в жизни и в целом чувствуют себя довольными собой и жизнью. При взгляде на демографические характеристики «счастливых» оказывается, что пол и семейное положение существенно не связаны с принадлежностью к кластеру – так, респонденты, принадлежащие к первому кластеру, примерно в равном соотношении представлены мужчинами и женщинами,

и около 40% из них состоят в браке. Тем не менее, средний возраст является важным фактором, существенно отличающимся в случае первого и третьего кластеров. Для первого кластера «счастливых» это в основном молодое поколение (в возрасте 25-37 лет). 65% респондентов в первом кластере имеют средний доход выше 400 лари в месяц, 54% из них подпадают под категорию группа «умеренно обеспеченных» и «зажиточных/богатых», 98% этих людей смотрят в будущее с надеждой. Они либо не планируют ничего менять в своей жизни (40%), либо желают поменять профессию (23%). Абсолютное большинство людей в этом кластере являются местными жителями (86% по сравнению с 14% ВПЛ), более половины имеют высшее образование, примерно в равной пропорции представлены занятые и безработные. Итак, первый кластер представляет собой группу преимущественно богатых, образованных местных жителей (не ВПЛ) в возрасте 25-37 лет, которые чувствуют себя комфортно и смотрят с надеждой в будущее. В основном они не имеют планов что-либо радикально менять в своей жизни.

Второй по величине кластер является полной противоположностью первому, и респондентов в этом кластере можно условно назвать «депрессивными». В этом кластере нет людей, которые бы чувствовали себя комфортно, они находятся либо в группе чувствующих «постоянный дискомфорт» (45%) или «не слишком комфортно» (54%). Абсолютно все респонденты из этого кластера жаловались, что не нашли своего места в жизни, и более чем 60% из них не удовлетворены жизнью в целом. Здесь несколько выше доля женщин, однако разница не является статистически значимой. Возраст также не играет роли в этой группе, поскольку представляет собой смесь людей различных возрастных категорий. Почти 80% имеют среднемесячный доход менее 300 лари, тем самым попадая в категорию «бедных» в соответствии с объективным индексом бедности. Тем не менее, 87% представителей этого кластера возлагают надежды на будущее (эта тенденция присутствует во всех кластерах). Несколько выше, по сравнению с первым кластером, доля людей, желающих сменить профессию или место работы (40%). Доля ВПЛ и местных жителей в этом кластере примерно равна. 61% респондентов в кластере имеют среднее общее или профессиональное образование, но при этом абсолютное большинство их не имеют работы (85%). Таким образом, можно сделать вывод, что в этот кластер входит группа преимущественно бедных безработных, с преимущественно средним уровнем образования (профессионально-техническим или общим), которые не чувствуют себя комфортно, не нашли своего места в жизни и, в основном, недовольны реальностью. Тем не менее, они с оптимизмом смотрят в будущее!

Абсолютное большинство людей в третьем кластере чувствует себя «не слишком комфортно» (75%). Они запутались и не знают – то ли они нашли свое место в жизни, то ли нет. С точки зрения удовлетворенности жизнью этот фактор, по всей видимости, не является определяющим, так как обе группы довольных и недовольных жизнью представлены в равной мере. Респонденты в третьем кластере «запутавшихся» в основном характеризуются достаточно низким доходом (50% ниже 300 лари и 20%

ниже 100 лари в месяц). Тем не менее, они в лучшем экономическом положении, чем представители второй группы и принадлежат в основном к классу «умеренно состоятельных/на грани бедности» по объективному индексу бедности. Доля безработных также ниже среди них по сравнению со вторым кластером (65%). Как и во всех других кластерах, большинство (95%) из них также смотрит в будущее с надеждой. Однако почти каждый пятый не определился с планами на перспективу и не имеет ответа, когда речь идет о будущем. 60% из этих людей являются местными жителями, и они имеют либо среднее, либо высшее образование. Средний возраст - старше 42 лет. Можно предположить, что третья группа в основном состоит из лиц среднего возраста и со средним социально-экономическим положением. Они находятся в состоянии замешательства и не способны определить свое место в жизни, а также наметить планы на будущее. Это можно было бы назвать кризисом середины жизни, но скорее это связано с трудностью адаптации лиц этой группы к быстро меняющимся условиям существования и требованиям времени, столь отличным от поры их юности.

СОЦИАЛЬНАЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Основные цели грузинского правительства, местного гражданского общества и международного сообщества в отношении развития региона и поддержки ВПЛ не всегда имели последовательный и эффективный характер, но, тем не менее, играют важную роль в трансформации общества и улучшении условий существования. В целом отмечается общее объективное и субъективное улучшение во многих областях жизни, что нашло отражение как в результатах опроса общественного мнения, так и в углубленных интервью с экспертами. Так, по оценке большинства респондентов (87%) за последние 3-4 года люди начали чувствовать себя в намного большей безопасности, чем раньше. Общая оценка изменений в широком спектре общественной жизни на протяжении последних трех лет также положительна. Респонденты выделили несколько аспектов, по которым, по их мнению, ситуация улучшилась в течение последних трех лет. Это касается различных сторон жизнедеятельности региона и включает в себя: политическую стабильность (67%), улучшение физической инфраструктуры (77%), работу правоохранительных органов (77%), систему социальной защиты (62%) и борьбу с преступностью (89%). Единственная сфера, в которой, по мнению относительного большинства респондентов, ситуация ухудшилась, это грузино-абхазские отношения, хотя и в этом случае абсолютное большинство считает, что практически ничего не изменилось. Во всех других областях преобладает доля тех, кто отмечает улучшение ситуации.

С учетом специфики, связанной с близостью к зоне конфликта и высокой концентрацией ВПЛ, в регионе Самегрело-Земо Сванети осуществляются

многие из существующих программ реагирования, которые предполагают решение основных проблем региона - безработицы и бедности, и которые в то же время актуальны для всей страны в целом. Так, например, Программа Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) оказывает поддержку грузинскому правительству преимущественно в сферах экономического развития вместе с демократическим управлением, предотвращением кризисных ситуаций и защитой окружающей среды, - четырех основных направлений сотрудничества между ПРООН и правительством в течение 2006-2010-х годов, которые и по сей день остаются ведущими приоритетами сотрудничества.

С начала 2000-х годов грузинское правительство признало необходимость стратегического перехода от программ восстановления (гуманитарных программ, нацеленных на чрезвычайные или постчрезвычайные ситуации) к программам долгосрочного развития во всех регионах Грузии, в том числе и Самегрело-Земо Сванети. В целях содействия региональному развитию и при поддержке международных организаций, было создано Министерство регионального развития и инфраструктуры (2009 год), и была утверждена Государственная стратегия регионального развития. План действий на 2011-2015-е годы предполагает решение ключевых приоритетных проблем экологического, экономического и социального устойчивого развития регионов, в том числе и Самегрело-Земо Сванети. Соответствующие сферы включены в текущие программы реагирования и поддерживаются международными организациями. Их объединяет общая конечная цель, которая заключается в усилении человеческого потенциала, что, в свою очередь, можно связать с помощью в целях развития, учитывая конкретные задачи, такие как: а) способствовать созданию и развитию средств к существованию и б) содействовать процессу интеграции ВПЛ и местного населения. Важным компонентом решения проблем в регионе, в том числе и тех, на которые нацелены текущие проекты, является вовлечение средств массовой информации в этот процесс.

Ниже следует краткая оценка текущих программ с точки зрения их реагирования на те проблемы, которые влияют на качество жизни населения в регионе. Программы рассматривались по следующим параметрам:

1. Релевантность по отношению к потребностям и приоритетам региона (улучшение качества жизни – занятость, рабочие места и снижение уровня бедности; доступ к качественному образованию и здравоохранению в первую очередь);
2. Интеграция ВПЛ в местные общины (процесс и результат);
3. Усиление потенциала особо уязвимых представителей следующих групп населения: ВПЛ, инвалидов, стариков, детей, одиноких матерей;
4. Повышение гендерной чувствительности населения и органов самоуправления;
5. Сотрудничество между властями и гражданским обществом; координация с другими заинтересованными сторонами;

6. Построение мира и доверительных отношения между различными группами, продвижение толерантности.

Полученная в рамках проекта информация позволяет сделать следующие выводы:

- С различной степенью эксплицитности, все рассмотренные проекты прямо или косвенно отмечают, что их целью является внесение вклада в повышение благосостояния (другими словами, в улучшение качества жизни) своих целевых групп посредством адекватных и эффективных мер реагирования на актуальные нужды данных групп населения.
- В большинстве документов открыто декларируется, или, по крайней мере, подразумевается, необходимость перехода от программ гуманитарной помощи и пост-эмерженси к программам помощи в целях развития. В связи с этим некоторые организации экстренной помощи даже сократили свое присутствие стране (так, например, в соответствии с планом стратегического развития на 2010-2011-е годы, Норвежский комитет по беженцам в 2011 году закрыл программы образования и жилищного строительства в Грузии и прекращает свое присутствие в стране).
- Большинство проектов ставят своей целью психосоциальную и социально-экономическую интеграцию перемещенных лиц в местные общины и в целом помощь ВПЛ.
- Практически все доноры требуют принимать во внимание гендерные вопросы, однако наиболее эффективные действия в этом отношении предпринимаются теми организациями, которые включают гендерную чувствительность в свой мандат и миссию.
- Координация между различными правительственными учреждениями, как и различными уровнями управления, все еще требует эффективного отлаживания. То же самое касается координации и партнерства в рамках ряда программ, однако намечается тенденция улучшения сотрудничества между заинтересованными сторонами.
- На данном этапе исследований преждевременно оценивать долгосрочные эффекты программ, могут быть определены лишь их сильные и слабые стороны вместе с некоторыми ограничивающими развитие факторами.

Сильные стороны программ включают в себя:

- Фокусирование на переходе от чрезвычайной и постчрезвычайной (гуманитарной) помощи к программам помощи в целях развития;
- Тенденцию приспособлять проекты к локальным ситуациям;
- Относительно долгосрочные (4-5 лет) проекты (их непрерывность);
- Многосекторный подход, сосредоточивание одновременно на разных сферах, нуждающихся в поддержке для развития;
- Интегрированный подход, включающий наряду с ВПЛ и другие важные целевые группы;

- Поощрение властей в деле достижения большей прозрачности и подотчетности перед обществом;
- Партнерство с региональными и местными административными органами;
- Фокусирование на усилении потенциала посредством образования (профессиональное образование, обучение правам человека, информационные технологии, управление проектами);
- Фокусирование на усилении потенциала молодежи;
- Фокусирование на переобучении взрослых (приобретении новых знаний и трудовых навыков);
- Повышенное внимание к здоровому образу жизни;
- Привлечение средств массовой информации в процессе осуществления проектов.

Слабые стороны и пробелы действующих проектов и программ включают в себя:

- Недостаточное внимание к группам населения, которые, по-прежнему, нуждаются в экстренной помощи;
- Недостаточная дифференциация в подходах к нуждам различных уязвимых групп;
- Недостаточное внимание к долгосрочной “постпрограммной” ситуации и нуждам людей (например, к ситуации с трудоустройством выпускников курсов профессиональной подготовки);
- Недостаточное покрытие и включение всех релевантных целевых групп (например, недостаток должного внимания к нуждам пожилых людей);
- Недостаточность усилий, направленных на расширение прав и возможностей “простых людей”, поощрение гражданского и добровольческого активизма всех возрастных групп;
- Недостаточность усилий по повышению осведомленности населения в сфере охраны окружающей среды, гендерного равноправия, толерантности, демократического и гражданского активизма;
- Отсутствие координации между различными уровнями местного самоуправления, даже тех, которые непосредственно включены в одни и те же программы, что связано как с недостатком квалификации и мотивации, так и с частой ротацией кадров;
- Отсутствие стратегических долгосрочных усилий для улучшения отношений между грузинской и абхазской общинами вдоль всей зоны конфликта;
- Отсутствие надежных источников экономической, демографической и социальной информации, на основе которой возможно качественно планировать действия;
- Отсутствие или устаревание и неэффективность существующих стратегических документов и национальных планов действий, а в ряде случаев и противоречивость законодательства.

Ограничительные общие факторы, мешающие эффективной реализации направленных на развитие проектов и программ:

- Отсутствие четкой перспективы и видения приоритетов развития как страны в целом, так и отдельных регионов, включая зоны конфликтов;
- Масштаб бедности и уязвимости в стране, включая проблемы ВПЛ;
- Не всегда адекватная квалификация, мотивация или приверженность профессиональным этическим нормам среди государственных чиновников и служащих;
- Слабость традиции диалога между государством и обществом;
- Слабость демократических и управленческих институтов, особенно судебной власти и местного самоуправления;
- Неадекватная система здравоохранения и образования, как школьного, так профессионального и высшего;
- Чрезвычайно низкая производительность труда, особенно в сельском хозяйстве, усугубляемая недоразвитым земельным рынком, малыми земельными наделами и недоступностью соответствующего кредитного обеспечения.

Специфические факторы, мешающие эффективной реализации направленных на развитие проектов и программ в Самегрело-Земо Сванети:

- Близость к зоне конфликта и транспортная изолированность, что значительно ограничивает возможность привлечения инвестиций для развития;
- Большое число ВПЛ, живущих в трудных условиях и часто полностью зависящих от государственной помощи, что развивает синдром зависимости и подавляет экономическую инициативу;
- Доминирование малопродуктивного сельского хозяйства в регионе при ограниченном (и неоднородно распределенном) земельном фонде, ориентация на монокультуры (фундук, мандарины) и необходимость масштабного инвестирования для реабилитации отмерших плантаций (чай, тунг и т.д.);
- Несмотря на неоднократные попытки, отсутствие стратегического плана развития региона, поддерживаемого населением и гражданским обществом;
- Сильная политизированность общественности с подавленной гражданской инициативой и синдромом страха перед властью и имущими;
- Консервативность общества, основанного на патриархальных ценностях и глубоко укорененной системе неформальных отношений и кланового патронажа;
- Слабость местной системы образования, особенно высшего образования, ведущая к постоянному оттоку лучших квалифицированных кадров из региона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В течение последних двух десятилетий жители региона пережили множество драматических событий. Однако на сегодняшний день самой большой проблемой в регионе является как широко распространенная бедность, так и вызывающая ее безработица. Это отражается и на сугубо материалистической ценностной ориентации респондентов, для которых важнейшим аспектом жизни представляется экономическое благополучие, а также порядок в стране, в то время как демократические свободы отходят на задний план.

Экономическое положение не везде одинаково, в городах оно значительно лучше, а в некоторых населенных пунктах (особенно с большим числом ВПЛ) ситуация тяжелая – население полностью зависит от государственной социальной помощи, которой с трудом хватает на то, чтоб свести концы с концами. Такое положение отражается и на психологическом состоянии жителей, и именно в этих поселениях отмечено постоянное ощущение дискомфорта, наносящее тяжелый ущерб психологическому развитию и самореализации личности. Вторая группа людей, которые также могут быть отнесены к «потерянному поколению», это люди старшего возраста, которые неспособны угнаться за ходом событий, адаптироваться к происходящим изменениям и найти свое место в жизни. В этом они отличаются от представителей более молодого и динамичного поколения, готовых к изменениям и не чувствующих себя потерянными.

При том, что большинство респондентов живут не слишком легкой жизнью, удивление вызывает их оптимизм, доверие к людям и институтам, ощущение улучшения общей ситуации, определенная степень терпимости и иной раз даже доброжелательное отношение как к этническим абхазам, так и к религиозным меньшинствам (правда, это в намного меньшей степени относится к т.н. «нетрадиционным» конфессиям и, как мы знаем по другим исследованиям, сексуальным меньшинствам).

Часто сами респонденты не способны определить степень своей депривации и проблем с различными аспектами качества жизни. Так, их мало волнуют проблемы участия в принятии решений местного или национального уровня, или же охраны окружающей среды. Среди главных проблем, связанных с социальной инфраструктурой, отмечается отдаленность и недоступность медицинского обслуживания. Особенно тяжело положение тех семей, в которых есть хронические больные или инвалиды, так как практически отсутствуют социальные службы, которые могли бы облегчить им существование.

Несмотря на ощущение улучшения ситуации по многим направлениям (кроме абхазо-грузинских отношений), респонденты редко осознают, что за многими переменами к лучшему стоит активность и поддержка международных организаций, и их вклад с очевидностью недооценен. В

то же время рассмотрение действующих в регионе программ показало, что есть значительное пространство для повышения их эффективности, что, в первую очередь, касается стратегического планирования и координации этих программ, в том числе между различными ведомствами, а также уровнями местного самоуправления. Особенно важно то, что некоторые уязвимые группы населения (в первую очередь, пожилые люди и инвалиды) лишены адекватной поддержки как со стороны государства, так и со стороны неправительственных агентств и организаций.

РЕКОМЕНДАЦИИ

На основе результатов исследования и учета экспертных мнений, властям Грузии предлагается набор рекомендаций, которые следует учесть и неправительственным организациям в регионе:

Опыт показал, что существующие стратегические документы и планы действий (в тех случаях, когда они существуют) требуют пересмотра и обновления с учетом накопившегося опыта и анализа допущенных ошибок. В частности, это касается документов по интеграции ВПЛ, региональному развитию, действию в конфликтных зонах, гендерному равенству, развитию институтов самоуправления, системы образования и здравоохранения, государственной службы.

Поскольку после десятилетий неэффективного управления быстро улучшить социально-экономический фон непросто, необходимо открыто признать наличие множества проблем, препятствующих успешному развитию региона. Однако вопрос общественного соучастия является, пожалуй, самым важным фактором на начальном этапе, так как иначе процесс осуществления необходимых реформ и изменений может вызвать некоторую степень общественного сопротивления, особенно ввиду сохраняющейся политической неустойчивости, внешних угроз и экономических трудностей в Грузии. Рост негативного отношения к реформам может быть вызван сочетанием дезинформации, недостаточного освещения в СМИ, характером политического дискурса, отсутствием диалога между населением и властями, реальными недостатками планирования и управления.

Много нелегких проблем связано также с дальнейшей социально-экономической интеграцией ВПЛ в общество, так как в ближайшее время перспективы их возвращения в Абхазию не просматриваются. Особенно следует помочь ВПЛ, живущим в отдаленных селах и без независимых средств к существованию, адаптироваться к требованиям экономической и социальной реальности, наладить полезные социальные связи и контакты, а также понять специфику законодательства, этику бизнеса (или ее дефицит), требования рынка труда, возможности образования и иногда развития карьеры. В сфере прав человека и юриспруденции также есть немало

важных вопросов, связанных с тем, какими правами ВПЛ обладают (и как индивидуумы, и как группа) и как обеспечить полную реализацию этих прав.

Ввиду того, что грузинское государство не обладает достаточными финансовыми и другими материальными ресурсами для полного удовлетворения нужд населения, а также зачастую и необходимым управленческим опытом, успех процесса в значительной мере зависит от международной помощи. Однако именно государство обязано четко определить свои цели и приоритеты и взять на себя ответственность за успех реформ. Настоящий период является основополагающим для процесса строительства грузинского государства, в связи с чем решение социально-экономических проблем населения, улучшение качества жизни, искоренение оскорбляющей человеческое достоинство нищеты, особенно вдоль административной границы с Абхазией, являются важнейшими шагами в этом направлении.

В течение очень короткого времени грузинский политический ландшафт кардинально изменился. Политические события, которые произошли за последние два месяца, будут иметь существенное значение как для формирования отношения Грузии к своему прошлому, так и для определения будущего. Развитие Грузии, как стабильной демократической страны, все более интегрирующейся в глобальную экономику и мировое сообщество государств, по-прежнему, зависит от достижения основных целей как в сфере экономического и социального развития, так и в области демократизации на всех уровнях. Это особенно касается восстановления низшего звена самоуправления на уровне местных/сельских общин, что особенно актуально для региона Самегрело —Земо Сванети, ввиду его значительного размера и разнообразия.

Для обеспечения плавности и эффективности процесса развития как региона, так и всей страны, правительству необходимо разработать хорошо продуманную долгосрочную стратегию, которая будет не только детальной, но и гибкой. Этот инструмент планирования должен быть применен в прозрачной манере, принимая во внимание существующее и потенциально доступное наличие ресурсов. Разработка такой стратегии должна объединить интересы различных заинтересованных сторон процесса, учесть ожидаемое воздействие на общество и возможные трудности, а также включить механизмы для мониторинга, обратной связи и регулирования в условиях меняющейся реальности.

Что касается конкретных проблем региона Самегрело-Земо Сванети, и в частности полосы территории вдоль РЛ, то они напрямую связаны с вышеперечисленными специфическими характеристиками – географией (близостью к зоне конфликта, транспортной изолированностью), экономикой (преобладанием малоэффективного и капиталоемкого сельского хозяйства, малоземельностью), социальной ситуацией (большим числом ВПЛ, массовой миграцией и утечкой мозгов, неэффективными социальными службами - образованием, здравоохранением), политизированностью и клановостью

местной системы власти и консерватизмом общества. Это значит, что географический фактор должен непременно учитываться при планировании.

Исследование продемонстрировало крайнюю необходимость предварительного просчета и оценки последствий любого мероприятия или публичной политики, иначе, как это наиболее ярко было выявлено на примере переселения ВПЛ в Поцхо-Ецери, результат не будет соответствовать планам (из села уехали практически все переселенные туда из городской среды ВПЛ). В целом можно отметить, что для случая ВПЛ их абсолютное большинство предпочтительно поселять в городскую, а не сельскую среду, так как именно в городских условиях, где гораздо шире выбор возможности трудоустройства, им легче адаптироваться и обеспечить семью средствами к существованию. Иначе неизбежен спонтанный и неуправляемый переток ВПЛ в большие города, как это и наблюдается сейчас, что является нежелательным явлением. Поэтому необходимо разработать стратегию развития малых городов, чтобы приостановить отток населения оттуда.

Очевидно, что любая программа эффективного развития региона должна опираться на действенный план, базирующийся на надежных данных и диалоге с обществом, и рассматриваться в качестве естественной части национальной стратегии развития. Но даже до разработки такого плана и привлечения необходимых средств для его реализации, очевидны определенные приоритеты, требующие особого внимания. Это, в первую очередь, диверсификация региональной экономики, преодоление транспортной изолированности, радикальное улучшение качества высшего образования, поддержка экономического сотрудничества общин по обе стороны РЛ и спешное решение проблем наиболее уязвимых и обездоленных групп населения, включая ВПЛ.

Однако даже понимание этих приоритетов только подчеркивает необходимость разработки и публичного обсуждения, а главным является последовательное осуществление стратегического плана развития региона, чем зачастую пренебрегали в прошлом. Наличие такого плана и приверженность его планомерному осуществлению поможет и международным организациям, и государственным агентствам, и другим акторам эффективнее планировать, координировать и осуществлять свои проекты и программы, направленные на развитие региона, без сомнения, заслуживающего гораздо больше целенаправленного внимания, чем он сегодня имеет.