

АППАРАТ ГОСУДАРСТВЕННОГО МИНИСТРА ГРУЗИИ ПО ВОПРОСАМ
ПРИМИРЕНИЯ И ГРАЖДАНСКОГО РАВНОПРАВИА



ОТЧЕТ ПО ОЦЕНКЕ ВЫПОЛНЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ
КОНЦЕПЦИИ ТОЛЕРАНТНОСТИ И ГРАЖДАНСКОЙ
ИНТЕГРАЦИИ И ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ НА 2009-2014 ГГ.

Тбилиси
2014

Аппарат государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равноправия

Адрес: Тбилиси, 0134, ул. Ингороква №7, Канцелярия правительства, 5-й этаж

Телефон: + 995 32 2922632

Электронная почта: tinagog@hotmail.com

Веб-страница: www.smr.gov.ge

Содержание

- Введение _____
- Об исследовании _____
- Аппарат государственного министра по вопросам примирения и гражданского равноправия _____
- Основные направления _____
 - Верховенство закона _____
 - Образование и государственный язык _____
 - СМИ и доступность информации _____
 - Политическая интеграция и гражданское участие _____
 - Социальная и региональная интеграция _____
 - Культура и сохранение самобытности _____
- Рекомендации
- Резюме

Введение

Разработка и эффективное осуществление государственной политики в сфере гражданской интеграции национальных/этнических меньшинств является важным приоритетом Грузии. Данная политика ставит своей целью защиту этнических меньшинств, обеспечение их полноценной интеграции в общество, содействие укоренению и упрочнению толерантной среды.

Грузия присоединилась к Европейской рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств и, соответственно, взяла перед международным сообществом обязательства по защите прав этнических меньшинств и обеспечению их достойного участия в развитии страны.

На основании Указа президента №639 от 8 августа 2005 года «О разработке Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции» и «Плана действий» Постановлением правительства Грузии №348 от 8 мая 2009 года были утверждены «Национальная концепция толерантности и гражданской интеграции и План действий на 2009-2014 гг.». Данным актом Аппарату государственного министра Грузии по вопросам реинтеграции была поручена разработка и координация политики в отношении этнических меньшинств, а также представление отчета Совету при правительстве и Аппарате президента Грузии. В целях координации этих процессов на основании приказа государственного министра Грузии по вопросам реинтеграции №14 от 3 июля 2009 года была создана межведомственная государственная комиссия, в состав которой вошли как представители Аппарата государственного министра по вопросам реинтеграции, так и представители соответствующих государственных учреждений, министерств, ведомств и организаций, Сакребуло Тбилиси, а также краевой администрации трех регионов, населенных этническими меньшинствами.

Основной целью Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции и Плана действий является содействие созданию демократического, консолидированного и основанного на общих ценностях гражданского общества, усматривающего в этническом многообразии свое богатство и предоставляющего каждому гражданину возможность сохранения и развития собственной идентичности.

Национальная концепция толерантности и гражданской интеграции основывается на Конституции Грузии и взятых Грузией международных обязательствах. Достижение широкого общественного консенсуса в процессе разработки Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции и Плана действий было обеспечено за счет участия всех заинтересованных сторон. Документ был подготовлен Национальным советом по вопросам толерантности и гражданской интеграции при президенте Грузии, в состав которого входили члены Парламента Грузии, Народный защитник Грузии, представители этнических меньшинств, неправительственных организаций, министерств и других правительственных учреждений.

Национальная концепция толерантности и гражданской интеграции определяет государственную стратегию и ее задачи по шести основным направлениям: верховенство закона, образование и государственный язык, СМИ и доступность информации,

политическая интеграция и гражданское участие, социальная и региональная интеграция, культура и сохранение самобытности. План действий по стратегическим направлениям Национальной концепции предусматривает конкретные мероприятия и программы на пять лет. Выполнение соответствующих компонентов Плана действий возлагается на указанные в нем конкретные государственные ведомства.

Координацией осуществления Плана действий занимался Аппарат государственного министра Грузии по вопросам реинтеграции.

Постановлением правительства Грузии №362 от 24 декабря 2013 года Аппарат государственного министра Грузии по вопросам реинтеграции был переименован в Аппарат государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равноправия (изменение вступило в силу с 1 января 2014 года).

Об исследовании

Цель настоящего исследования состояла в оценке выполнения Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции и Плана действий на 2009-2014 гг. В документе рассматриваются шесть приоритетных направлений концепции, реальное влияние программ, осуществленных в процессе гражданской интеграции, на процесс гражданской интеграции в целом, достигнутые эффекты и результаты, а также позитивные и негативные тенденции, выявленные в ходе выполнения Плана действий. Результаты достижений по тому или иному направлению концепции позволят в дальнейшем разработать новое видение. На основании анализа выявленных тенденций подготовлены рекомендации для основных акторов – участников процесса гражданской интеграции. Подготовленные рекомендации основываются на анализе полученной в результате исследования информации, а также на соображениях, высказанных различными местными или международными организациями в ходе проведенных за последние годы исследований. Представлена также соответствующая законодательная база по каждому направлению исследования.

Отчет по оценке выполнения Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции и Плана действий на 2009-2014 гг. подготовлен по заказу Аппарата государственного министра Грузии по вопросам реинтеграции. Активное содействие в вопросах организационного и финансового обеспечения подготовки документа правительству Грузии оказала Ассоциация ООН Грузии (UN Association of Georgia) в рамках проекта «Усиление национальной интеграции в Грузии», осуществляемого при финансовой поддержке Агентства международного развития США (USAID). В подготовке отчета участвовали Аппарат государственного министра по вопросам примирения и гражданского равноправия, а также группа независимых экспертов в следующем составе: Шалва Табатадзе, Георгий Сордия, Мамука Комахия, Георгий Мшвениерадзе, Георгий Амариани.

В период между опубликованием настоящего отчета и разработкой новой концепции толерантности и гражданской интеграции и плана действий планируется публичное обсуждение заключений и разработанных рекомендаций, что позволит учесть

высказанные соображения в процессе разработки новой стратегии и планах действий на последующие годы, которые предстоит разработать отдельным государственным структурам.

Методы исследования

В ходе работы над отчетом по оценке выполнения «Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции» и «Плана действий на 2009-2014 годы» использовались как теоретические методы исследования – настольное исследование (deskresearch), так и эмпирические – фокус-группы и углубленные экспертные интервью. Исследование основывалось на разработанных в рамках концепции ежегодных планах действий и отчетах по их выполнению, а также на оценках различных местных и международных неправительственных организаций, исследованиях экспертов в сфере этнических меньшинств.

В ходе исследования использовались различные источники: Конституция Грузии, принятые Парламентом Грузии законодательные акты, подписанные Грузией международные правовые документы, отчеты и статистические данные, материалы Аппарата государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равноправия, данные Центральной избирательной комиссии, Второй государственный отчет Европейской рамочной конвенции по защите национальных меньшинств, Национальная концепция толерантности и гражданской интеграции и План действий, ежегодные отчеты по выполнению Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции и Плана действий (2009, 2010, 2011, 2012 и 2013 гг.), ежегодные доклады Народного защитника Грузии и результаты мониторинга выполнения «Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции и Плана действий», проведенного Советом национальных меньшинств при Народном защитнике Грузии.

Углубленные интервью были проведены с экспертами из различных официальных структур – как в столице, так и в районах компактного проживания этнических меньшинств. Фокус-группы (всего – 12 фокус-групп в регионах Квемо Картли и Самцхе-Джавახети) были проведены с участием представителей неправительственных организаций и активных членов общин. В настоящем отчете использованы также мнения, высказанные на заседаниях межведомственной комиссии и в процессе рабочих встреч.

Аппарат государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равноправия

На Аппарат государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равноправия было возложено содействие процессу разработки и осуществления «Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции» и «Плана действий на 2009-2014 годы», а также координация, мониторинг, корректировка процессов и подготовка отчетности. Таким образом, Аппарат государственного министра был актив-

но вовлечен во все мероприятия и виды деятельности, осуществленные в рамках данного процесса. Работа велась как с этническими меньшинствами, так и различными группами и представителями общества, что подразумевало, в частности, их ознакомление с информацией о правах национальных/этнических меньшинств, определенных законодательством и международными обязательствами, повышение гражданской сознательности, поддержку культурного развития национальных/этнических меньшинств, сохранения их самобытности (религии, языка, традиций и культурного наследия). Управлением по гражданской интеграции в сотрудничестве с государственными ведомствами были запланированы и осуществлены мероприятия по всем шести стратегическим направлениям концепции.

В целях эффективного осуществления процесса Аппарат государственного министра координировал работу межведомственной комиссии: проводил заседания комиссии и встречи, тематические дискуссии и консультации, в сотрудничестве с соответствующими ведомствами разрабатывал планы действий на каждый год и отчеты по их выполнению.

В процессе имплементации Плана действий большое значение отводилось связям с населением, органами местного самоуправления, лидерами общин и неправительственными организациями. Для эффективного урегулирования различных вопросов Аппарат государственного министра при необходимости обращался за содействием к центральным властям, что в основном давало положительные результаты.

Важным было сотрудничество с Аппаратом народного защитника, а также с неправительственными организациями и правозащитниками. 14 декабря 2009 года Аппарат государственного министра и Народный защитник оформили меморандум о сотрудничестве, что позволило наладить активную коммуникацию с Советом национальных меньшинств при Офисе народного защитника. В рамках концепции Аппарат государственного министра тесно сотрудничал с международными организациями, аккредитованным в Грузии дипломатическим корпусом и экспертами.

В осуществлении проектов и программ в рамках концепции Аппарат государственного министра поддерживали различные международные организации и фонды, в том числе Европейский центр по вопросам национальных меньшинств (ЕСМІ), Агентство по международному развитию США (USAID), МИД Дании, Программа развития ООН (UNDP), а также Ассоциация ООН Грузии (UNAG).

Верховенство закона

Обзор существующего законодательства

Конституция Грузии

Национальное законодательство Грузии содержит множество норм, регламентирующих права национальных/этнических меньшинств. В первую очередь необходимо отметить Конституцию Грузии, обеспечивающую равноправие и запрещающую дискриминацию по этническому и национальному признакам. Согласно статье 14 Конституции Грузии, «все люди от рождения свободны и равны перед законом независимо от расы, цвета кожи, языка, религии, политических и иных взглядов, национальной, этнической и социальной принадлежности, происхождения, имущественного и сословного положения, места жительства». Важно, что статья 14 Конституции Грузии устанавливает не только основное право равенства перед законом, но и фундаментальный конституционный принцип равноправия перед законом¹.

Дополнительные гарантии защиты от дискриминации по национальному и этническому признакам создает и статья 38 Конституции, субъектами которой являются все граждане Грузии. Согласно данной статье, «недопустима любого вида дифференциация граждан Грузии по национальному, этническому, религиозному или языковому признаку. Они равноправны в социальной, экономической, культурной и политической жизни и вправе свободно, без какой-либо дискриминации и вмешательства, развивать собственную культуру, пользоваться родным языком в личной жизни и публично».

Важна также и статья 85 Конституции Грузии, согласно которой лицу, не владеющему государственным языком, предоставляется переводчик. В регионах, где население не владеет государственным языком, должно быть обеспечено решение вопросов, связанных с изучением государственного языка и судопроизводством. Право на перевод гарантировано и Уголовно-процессуальным кодексом: участнику процесса, не владеющему или недостаточно владеющему языком уголовного процесса, в установленном кодексе порядке предоставляется переводчик². Кроме того, Уголовно-процессуальный кодекс предусматривает обеспечение перевода и при объявлении приговора обвиняемому на его родной или понятный ему язык в случае, если он на надлежащем уровне не владеет языком процесса³. Вместе с этим, в момент задержания или перед любым допросом подозреваемому/обвиняемому сообщается на понятном для него языке, в совершении какого предусмотренного Уголовным кодексом Грузии преступления он предположительно подозревается⁴.

¹ Решение Конституционного суда Грузии от 31 марта 2008 года N2/1-392 по делу «Гражданин Грузии Шота Беридзе и другие против Парламента Грузии. II.п.2.

² Статья 11 Уголовно-процессуального кодекса.

³ Часть 2 Статьи 277 Уголовно-процессуального кодекса.

⁴ Часть 1 Статьи 38 Уголовно-процессуального кодекса.

Таким образом, на государство возлагается конституционное обязательство одинакового обращения с лицами с равными возможностями и отличного, специфического – с лицами, не имеющими этих возможностей. Равноправие перед законом отнюдь не означает, что все люди должны быть поставлены в одинаковые условия, независимо от их природы и возможностей; равноправие с необходимостью подразумевает обязательство создания законодательного пространства, учитывающего возможности каждого конкретного лица с тем, чтобы создать действительно одинаковые условия для всех без исключения⁵.

Именно для выполнения государством данного обязательства в законодательном пространстве Грузии существует целый ряд законов и норм, направленных на защиту этнических меньшинств от дискриминации и обеспечение их вовлеченности в гражданские процессы. Однако вопрос о том, позволяет ли действующая законодательная база обеспечить эффективную реализацию и защиту их прав, требует отдельного рассмотрения.

Уголовный кодекс

Статья 142 Уголовного кодекса предусматривает санкции за нарушение равноправия по признакам отношения к религии, вероисповедания, национальной и этнической принадлежности и др. Статья 142¹ Кодекса – норма более частного характера, предусматривающая санкции за расовую дискриминацию, «совершенную с целью разжигания национальной или расовой розни или противостояния, унижения национальной чести и достоинства»⁶.

Здесь же надо отметить поправку к статье 53 Уголовного кодекса, принятую 27 марта 2012 года, касающуюся общих начал назначения наказания. Статьей 53.3¹ установлено, что «совершение преступления на почве нетерпимости по расовому признаку, цвету кожи, языку, полу, сексуальной ориентации, гендерной идентичности, возрасту, религии, политических или других взглядов, ограниченных возможностей, гражданства, национальной, этнической и социальной принадлежности, происхождения, имущественного или должностного положения, месту жительства или другим дискриминирующим признакам является отягчающим ответственность обстоятельством по всем соответствующим преступлениям, определенным настоящим кодексом». Таким образом, данной поправкой законодатели ужесточили наказание за преступления, совершенные по мотивам нетерпимости, дискриминации по какому-либо из предусмотренных данной статьей признаков; такие действия сочтены отягчающим обстоятельством.

Закон о защите персональных данных и Общий административный кодекс

28 декабря 2011 года Парламент Грузии принял закон «О защите персональных данных», который вошел в силу с первого мая 2012 года (за исключением статей 43-55). Целью закона является обеспечение защиты прав и свобод человека, включая

⁵ Решение Конституционного суда Грузии 2/1-392 от 31 марта 2008 года по делу «Гражданин Грузии Шота Беридзе и другие против Парламента Грузии, II.п.2.

⁶ Уголовный кодекс Грузии, статья 142¹.

неприкосновенность личной жизни, при обработке персональных данных⁷. Согласно части первой 6-й статьи закона, обработка данных особой категории запрещена. В категорию особых данных входят данные о расовой или этнической принадлежности, политических взглядах, религиозной или философской вере, членстве профессиональных организаций, состоянии здоровья, половой жизни или судимости, а также о биометрических данных, позволяющих идентифицировать человека по вышеуказанным признакам. Таким образом, закон обеспечивает гарантию защиты сведений о расовой или этнической принадлежности человека, признав их персональными данными, и пресекает посягательства на право неприкосновенности личной жизни.

До вхождения данного закона в силу защита персональных данных регулировалась в соответствии с Общим административным кодексом Грузии, согласно которому на публичные учреждения возлагалось обязательство по недопущению сбора, обработки, хранения или выдачи информации, связанной с этническим происхождением человека. Закон «О защите персональных данных» распространил данное обязательство и на частные учреждения.

Гражданский кодекс

Шагом вперед можно считать внесенные 5 июля 2011 года в Гражданский кодекс Грузии изменения в правила регистрации религиозных организаций. Парламент Грузии добавил в Гражданский кодекс статью 1509¹, предоставляющую религиозным организациям возможность выбора: по своему усмотрению организация может зарегистрироваться либо как юридическое лицо публичного права, либо выбрать прежний статус юридического непредпринимательского лица частного права или не регистрироваться вообще. Здесь же следует отметить, что даже в случае регистрации в качестве юридического лица публичного права правовое регулирование религиозных организаций происходит не в соответствии с Законом Грузии «О юридическом лице публичного права», а в соответствии с регуляциями, касающимися юридических непредпринимательских лиц частного права.

Предоставление такого права однозначно можно оценить как положительное событие, однако отсутствие изменений в других законодательных актах создает определенные проблемы организациям, зарегистрированным со статусом юридического лица публичного права. Например, в статье 3 Закона Грузии «О государственном имуществе» перечислены субъекты, имеющие право на приобретение государственного имущества. Действующая редакция данного закона (в соответствии с грамматическим толкованием) лишает права на приобретение государственного имущества путем прямой закупки религиозные организации, являющиеся юридическими лицами публичного права. На том фоне, когда Грузинской апостольской автокефальной православной церкви в соответствии с конституционным соглашением были переданы в собственность находящиеся в ее владении церкви и монастыри, ограничение права других религиозных организаций на использование такой возможности может в определенной степени послужить созданию дискриминационного фона.

⁷ Закон Грузии «О защите персональных данных», статья 1.

Налоговый кодекс

Налоговый кодекс Грузии не рассматривает религиозную деятельность как экономическую и, соответственно, освобождает религиозные организации от ряда налогов. Однако следует отметить, что Грузинская православная церковь имеет дополнительные льготы по сравнению с другими религиозными организациями, в чем последние часто усматривают нарушение своих прав. На данную проблему в своих отчетах неоднократно указывал и Народный защитник Грузии.

В этой связи следует отметить подпункт «г» первой части 99-й статьи Налогового кодекса Грузии, согласно которому налогом на прибыль не облагаются «доходы, полученные Патриархией Грузии от реализации используемых по религиозному назначению крестов, свечей, икон, книг и календарей». Данная привилегия установлена только для продукции, изготавливаемой для Патриархии Грузии, и не распространяется на продукцию других религиозных организаций. Соответственно, в отличие от Грузинской православной церкви, все другие религиозные организации облагаются налогом по общей ставке в размере 15-и процентов. Аналогичное можно отметить и в отношении подпункта «б» 2-й части статьи 168 Налогового кодекса.

Грузинская православная церковь освобождена и от налога на имущество⁸ при осуществлении как экономической, так и неэкономической деятельности, а также при владении имуществом, тогда как всем остальным религиозным организациям подобные льготы предоставляются только в отношении имущества, не используемого для экономической деятельности. Следовательно, все религиозные организации, за исключением Патриархии Грузии, обязаны до 15 ноября каждого года выплачивать налог на землю.

Религиозные организации по своему содержанию и форме в сущности равноправны, поэтому получение одной из них каких-либо привилегий или преимуществ в любой форме следует считать дискриминацией. Соответственно, было бы целесообразно предоставить всем религиозным организациям одинаковые налоговые льготы. Исходя из этого, важно, чтобы государство продолжило работу по искоренению данной проблемы.

Закон о вещании

Статья 56 закона посвящена программным ограничениям, согласно которым, «запрещается трансляция программ, в той или иной форме создающих явную и прямую угрозу разжигания расовой, этнической, религиозной или иной вражды, дискриминации какой-либо группы или подстрекательства к насилию»⁹; также «запрещается трансляция программ, направленных на оскорбление, дискриминацию лица или группы лиц вследствие физических возможностей, этнической принадлежности, религии, мировоззрения, пола, сексуальной ориентации или других характеристик или статуса, либо на их особое подчеркивание, кроме тех случаев, когда необходимость этого вытекает из содержания программы и ставит своей целью иллюстрацию

⁸ Пункт 5 статьи 6 Конституционного соглашения.

⁹ Закон Грузии «О вещании», статья 56.2.

существующей вражды»¹⁰. Одновременно закон возлагает на Общественный вещатель обязательство отражать в своих программах этническое, культурное, религиозное, возрастное и гендерное многообразие¹¹. Однако, к сожалению, таких программ немного, и новости и проблемы этнических меньшинств освещаются в недостаточной степени, что подчеркивается и в докладах Народного защитника Грузии¹².

Заклученные

Шагом вперед следует считать законодательные действия по удовлетворению религиозных потребностей находящихся под арестом и в местах заключения обвиняемых и осужденных. Необходимо отметить приказ министра по вопросам исполнения наказаний, пробации и юридической помощи от 30 декабря 2010 года, согласно которому по требованию заключенных и с согласия Министерства по исполнению наказаний духовные лица, представляющие религиозные меньшинства, получили возможность посещения мест лишения свободы. Согласно тому же приказу, лица, лишенные свободы, имеют возможность беспрепятственно осуществлять религиозные ритуалы в камерах, если при этом они не нарушают прав других обвиняемых/осужденных. Вышеуказанные изменения можно только приветствовать, так как они содействуют предотвращению фактов дискриминации по религиозному признаку.

Резюмируя все вышеотмеченное, можно сказать, что действующая законодательная база содержит множество законодательных или подзаконных актов, в достаточной мере полно обеспечивающих защиту прав национальных/этнических меньшинств и содействие процессу гражданской интеграции в целом. Равноправие и защита от дискриминации гарантированы также и Трудовым кодексом Грузии (статья 2), Общим административным кодексом Грузии (статья 4), законом «О правах пациентов» (статья 6) и др., обеспечивая механизм осуществления прав, предусмотренных Конституцией Грузии и принятыми Грузией международными обязательствами.

Анализ/оценка деятельности, осуществленной в рамках направления верховенства закона

Согласно Национальной концепции, в направлении верховенства закона были сформулированы четыре основные задачи, для обеспечения выполнения которых были намечены различные мероприятия. Оценка проведенных мероприятий подразумевает, с одной стороны, оценку эффективности выполнения намеченных задачи, а с другой – оценку действенности самих этих задач с точки зрения достижения целей концепции.

¹⁰ Там же, статья 56.3.

¹¹ Подпункт «З» статьи 16 закона «О вещании».

¹² Например, Отчет Народного защитника Грузии за 2011 год, стр. 150.

Задачи:

а) Дальнейшая гармонизация законодательства Грузии с ее международными обязательствами

Ратифицировав в 2005 году Европейскую рамочную конвенцию о защите прав национальных меньшинств, Грузия тем самым взяла на себя обязательство обеспечения эффективной защиты этнических меньшинств и их гражданской интеграции. Для этого, в первую очередь, необходимо было разработать соответствующую законодательную базу, создающую правовые гарантии для этнических меньшинств. Рассмотренное нами выше законодательное регулирование свидетельствует, что за последние годы в этом направлении было предпринято множество шагов, и в законодательство Грузии были внесены изменения, содействующие выполнению международных обязательств.

В связи с первой задачей по обеспечению верховенства закона необходимо отметить, что в данном направлении определенные шаги были предприняты лишь с 2011 года, тогда как планы действий за прошлые годы вообще не предусматривали сколь-нибудь значимых с этой точки зрения действий. Однако факт отсутствия в планах действий мер по гармонизации законодательства отнюдь не означает, на наш взгляд, отсутствие их необходимости.

б) Улучшение доступности системы правосудия для национальных/этнических меньшинств

Как свидетельствуют ежегодные отчеты о выполнении плана действий, для реализации поставленной задачи со стороны государства были предприняты определенные шаги, в частности:

- Был проведен ряд встреч представителей Министерства юстиции и этнических меньшинств, направленных на повышение правового образования, гражданской и социальной интеграции этих последних.
- Под руководством Аппарата государственного министра по вопросам реинтеграции были проведены встречи с населением Марнеули, Цалка и Тетрицкаро.
- В сотрудничестве с Центром инноваций и реформ (IRC) и Европейским центром по вопросам меньшинств (ЕСМІ) были предприняты важные шаги в направлении регистрации цыган. Однако, к сожалению, данная проблема еще не урегулирована в полной мере, и работа над этим вопросом пока продолжается.
- Проведена работа по выявлению лиц, в том числе и представителей этнических меньшинств, проживающих на территории Грузии без документов. Этим лицам оказана правовая помощь, а также произведена их натурализация.
- С целью лучшего ознакомления этнических меньшинств с их правами и свободами на азербайджанский, армянский и русский языки были переведены различные законодательные акты (в том числе и Конституция Грузии) и юридическая литература.

Тем не менее, несмотря на положительные сдвиги, ряд вопросов все еще остается открытым. Хотя перевод законодательных актов на другие языки безусловно положительное событие, основная проблема состоит в том, что внимание уделяется лишь многочисленным этническим группам, тогда как интересы других этнических групп не учитываются, что препятствует их гражданской интеграции.

Проблемы существуют и в вопросе осуществления правосудия. В частности, Народным защитником в отчете за 2011 год затронут вопрос ведения судопроизводства в Ахалкалакском городском суде и отмечено, что, «как выяснилось в ходе судебного заседания, судья сам не владел государственным языком в полной мере, а переводчик участвовал в обсуждении дела формально (переводя лишь отдельные эпизоды)»¹³. Подобные факты, в свою очередь, создают проблему с точки зрения соблюдения права на справедливый суд, препятствуя реализации прав участников судопроизводства, не владеющих в совершенстве государственным языком.

Следует подчеркнуть, что число запланированных мероприятий по улучшению доступности системы правосудия довольно невелико. В частности, как уже отмечалось, в 2010 году какие-либо мероприятия в данном направлении вообще не предусматривались. Довольно незначительно и число мероприятий, намеченных на 2011-2012 гг., причем все они направлены исключительно на три основных региона: Самцхе-Джавахети, Квемо Картли и Кахети. Соответственно, без внимания остаются представители этнических меньшинств, проживающих в других регионах Грузии.

в) Обеспечение эффективной защиты национальных/этнических меньшинств от дискриминационного обращения

В рамках данной задачи были осуществлены следующие виды деятельности:

- В регионах, населенных этническими меньшинствами, открыты дома юстиции, предоставляющие населению возможность получения различных услуг в одном здании.
- Министерством внутренних дел проведены мероприятия по содействию трудоустройству представителей национальных меньшинств в рядах полиции.
- Среди заинтересованных гражданских общественных организаций и в регионах распространялись брошюры с целью популяризации «Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» и улучшения уровня информированности общественности.
- Для ознакомления этнических меньшинств с их правами и свободами были переведены и распространены сборники норм международного права и законодательства Грузии, касающихся национальных/этнических меньшинств;
- В рамках проекта общественной прокуратуры в регионах, населенных национальными меньшинствами, проведены мероприятия по превенции дискриминационного обращения.

¹³Отчет Народного защитника Грузии за 2011 год, стр. 13.

Шагом вперед можно считать также разработанный по инициативе Министерства юстиции Грузии законопроект «Об искоренении всех форм дискриминации», в котором «собраны и объединены в единый закон антидискриминационные нормы, существующие в различных законах Грузии». Цель данного законопроекта заключается не в предоставлении новых прав, а защите уже установленных законодательно прав¹⁴. В законопроекте определены понятие дискриминации и сфера действия закона, перечислены основные признаки, по которым запрещена дискриминация, а также разъяснены меры, необходимые для искоренения дискриминации. Согласно законопроекту, субъектом, ответственным за осуществление надзора над искоренением дискриминации и обеспечением равноправия, является Народный защитник Грузии.

Разумеется, подобную инициативу можно только приветствовать, поскольку она будет содействовать еще большему упрочению механизмов защиты прав и, предположительно, сократит число фактов нарушения этих прав.

В разработке законопроекта активно участвовали как правительственные ведомства, так и местный и международный неправительственный сектор, а также представители аккредитованного в Грузии дипломатического корпуса. С целью обсуждения законопроекта были проведены встречи со следующими организациями: (1) неправительственным правозащитными организациями; (2) представителями религиозных и этнических меньшинств; (3) неправительственными организациями, работающими по вопросам защиты прав женщин и гендерного равноправия; (4) неправительственными организациями, работающими по вопросам лиц с ограниченными возможностями.

Законопроект был также направлен на международную экспертизу в ООН, ОБСЕ и Совет Европы. Международной экспертизой законопроекта занимался также шведский эксперт, приглашенный по рекомендации Верховного комиссара по правам человека при Совете Европы Томаса Хаммерберга. В законопроекте были отражены замечания, предложения и рекомендации международных организаций и экспертов. 17 декабря 2013 года Министерство юстиции Грузии представило неправительственным организациям окончательную версию законопроекта.

Тем не менее, существующая практика свидетельствует, что до эффективной защиты национальных меньшинств от дискриминационного обращения, особенно в сфере свободы вероисповедания, еще далеко. Наглядным примером проблем, стоящих перед государством, являются религиозные конфликты в селах Нигвзиани, Цинцкаро, Самтацкаро и Чела в 2012-2013 годах, невзирая на то, что лица, права которых были ущемлены, не были представителями этнических меньшинств. Проблемой остается и то, что ни один из фактов угроз, создания препятствий в осуществлении религиозных ритуалов, преследования и хулиганства в отношении мусульман не повлек за собой ответственности правонарушителей. Неадекватные, неэффективные и дискриминационные действия государственных органов стали основной причиной того, что притеснение мусульман на религиозной почве получило регулярный характер¹⁵.

¹⁴<http://www.netgazeti.ge/GE/105/News/21407/>[последний просмотр 25.07.2013 в 0:10]

¹⁵<http://gdi.ge/?p=403>[последний просмотр 16 декабря 2013 г.].

г) Повышение самосознания публичных служащих в отношении прав национальных/этнических меньшинств и антидискриминационного законодательства

В этом плане были осуществлены следующие мероприятия:

- В течение 2012 года для сотрудников Министерства внутренних дел Грузии проводились тренинги по вопросу недопустимости дискриминации.
- Проведены встречи представителей Министерства внутренних дел с членами Совета национальных меньшинств при Народном защитнике Грузии.
- Проведены лекции на темы национальных меньшинств для слушателей курсов участковых инспекторов и патрульной полиции Академии МВД Грузии .
- Подготовлена брошюра по вопросам нарушения равноправия людей, разосланная всем подразделениям МВД.
- В 2010 году для представителей краевых и муниципальных структур был проведен цикл тренингов с целью повышения квалификации публичных служащих в сфере прав национальных меньшинств и антидискриминационного законодательства.

СМИ и доступность информации

Обзор действующего законодательства

Конституция и законодательство

Конституция Грузии гарантирует защиту свободы слова и вероисповедания, запрещая как гонения по признакам убеждений, взглядов, вероисповедания, так и принуждение к высказыванию своих взглядов (статья 19).

Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Согласно Закону Грузии «О свободе слова и выражения», свобода выражения подразумевает свободу от принуждения к выражению своих религиозных и мировоззренческих убеждений в области веры, о своей этнической и культурной принадлежности (статья 3.2 «к»).

Статьей 256 Уголовного кодекса Грузии предусмотрена уголовная ответственность за «гонения по признакам убеждений, взглядов, вероисповедания, а также политической, общественной, профессиональной, религиозной или научной деятельности».

Закон «О вещании»

Законом Грузии «О вещании», средствами радио- и телевидения запрещена трансляция программ, содержащих явную или прямую опасность разжигания расовой, этнической, религиозной или иной вражды, поощрения дискриминации или насилия в отношении какой-либо группы людей. Закон также запрещает трансляцию программ, направленных на оскорбление, дискриминацию лица или группы лиц по признакам этнической, религиозной принадлежности и мировоззренческим убеждениям или особому подчеркиванию данных характеристик или статуса, помимо случаев, когда необходи-

мость этого обусловлена содержанием передачи, целью которой является иллюстрация существующей вражды (статья 56).

В соответствии со статьей 16 Закона Грузии «О вещании», Общественный вещатель обязан отражать в своих программах этническое, культурное, языковое или религиозное многообразие населения Грузии и в соответствующей пропорции передавать программы, подготовленные на языках меньшинств, о меньшинствах или меньшинствами.

На законодательном уровне как позитивный шаг следует оценить принятую в декабре 2009 года поправку, согласно которой Общественный вещатель обязан ежегодно создавать как минимум один регулярный программный продукт не менее чем на четырех языках, включая абхазский и осетинский языки (статья 33). Средства общинного вещания обязаны обеспечить освещение взглядов этических меньшинств, проживающих в зоне его вещания (статья 46).

Кодекс поведения

Согласно Кодексу поведения, принятому Общественным вещателем в 2006 году, цель Вещателя состоит в «полноценном и справедливом освещении всех проживающих в Грузии народов и культур, уважении прав этнических и религиозных меньшинств и содействии их развитию».

До вступления в силу «Плана действия на 2009-2014 гг.» был предпринят важный шаг – 12 марта 2009 года Национальная комиссия Грузии по коммуникациям на основании статьи 50 Закона Грузии «О вещании» приняла Кодекс поведения вещателей, 9-я глава которого посвящена вопросам этнического многообразия и толерантности. Статьей 31 запрещены передачи, разжигающие вражду или нетерпимость по признакам расовой, языковой, религиозной или этнической принадлежности. Наряду с этим средства вещания обязаны распространять достоверную и непредвзятую информацию о всех проживающих в Грузии культурных, религиозных, этнических группах (статья 32.1), не допускать их оскорбления (статья 32.2), избегать проведения необоснованных параллелей между этнической или религиозной принадлежностью и негативными событиями, в том числе ассоциировать деятельность отдельных лиц со всей группой (статья 33.1); не содействовать формированию стереотипов, без необходимости не указывать на этническое происхождение или религиозную принадлежность лица (статья 33.2).

Статья 14 Закона «Об Общественном вещателе» обязует средства радио- и телевещания создать механизм саморегуляции, обеспечивающий рассмотрение жалоб о нарушении Кодекса поведения и своевременное реагирование на поступившие жалобы.

Согласно Закону «О средствах электронной коммуникации», Национальная комиссия по коммуникациям обязана не допускать дискриминации потребителей при оказании электронных коммуникационных услуг, обеспечивая равный доступ к услугам электронной коммуникации (статья 20.2 «д»).

Кодекс поведения Общественного вещателя Грузии и Кодекс поведения Национальной комиссии Грузии по коммуникациям предусматривают возможность создания Совета

по жалобам, а также структуры внутреннего мониторинга средств вещания. Однако фактически данная возможность еще не задействована, что лишает как меньшинства, так и общественность в целом реальных шансов на выражение недовольства.

Анализ/оценка деятельности, осуществленной в направлении доступности СМИ и информации

Общественный вещатель

В 2009-2014 гг. государством были предприняты основные шаги в сфере гражданской интеграции этнических меньшинств в плане доступности СМИ и информации, которые отразились в «Плане действий по толерантности и гражданской интеграции».

Основная нагрузка пришлась на каналы теле- и радиоканалы Общественного вещателя Грузии, подготавливающего теле- и радиопередачи на языках этнических меньшинств, а также специальные передачи по вопросам этнических меньшинств. Предпринятые Общественным вещателем шаги позволили на минимальном уровне обеспечить в телевизионном пространстве доступ к вещательным программам на языках этнических меньшинств.

В соответствии с Планом действий, планировалась ежегодная реабилитация системы распространения Общественного вещателя, что должно было содействовать увеличению просмотра, оперативности и масштабности вещания в регионах. Однако, по оценке экспертов, этого оказалось не достаточно; более того, в некоторых местах компактного расселения этнических меньшинств принять передачи Общественного вещателя невозможно, так как трансляция Общественного вещателя не покрывает полностью территорию страны. Согласно заявлениям, прозвучавшим в фокус-группах, передачи Общественного вещателя они смотрят в основном через спутниковые «тарелки».

Планом действий на 2009-2014 гг. также планировалась ежегодная подготовка телевизионных информационных программ на пяти языках этнических меньшинств. В эфире Общественного вещателя один раз в неделю транслировались информационные программы на абхазском, осетинском, азербайджанском и русском языках. С 2010 года русскоязычные передачи перестали выходить в эфир, так как был задействован новый русскоязычный телеканал «Первый информационный Кавказский» (ПИК), исполнявший определенную роль в деле межкультурного диалога. В 2011 году начал функционировать второй русскоязычный канал – «Регион ТВ», а с 1 марта 2012 года оба канала были объединены. С января по октябрь 2012 года через телекомпанию ПИК распространялась телепродукция, предназначенная для этнических меньшинств. С учетом того, что язык вещания данного канала был доступен этническим меньшинствам, после его закрытия возник дефицит вещания на русском языке.

Хронометраж подготовленных на языках национальных меньшинств передач был 26-минутным. Первая часть передачи носила информационный характер, освещая основные социально-политические события в стране, а вторая часть отводилась рубрикам социально-образовательного характера.

Позитивным шагом было исследование, проведенное Общественным вещателем в период осуществления Плана действий, подтвердившее, что вещание на языках этнических меньшинств один раз в неделю, причем в дневные часы, особым популярностью среди зрителей не пользовалось – вследствие неудачного времени передач (14.30 ч.) и неинтенсивной периодичности (один раз в неделю). С учетом результатов исследования Общественный вещатель с 1 марта 2010 года приступил к осуществлению реформы с целью увеличения объема и эффективности вещания. Началась трансляция новостей на различных языках через региональные телевидения, покрывающие районы компактного расселения граждан абхазской, осетинской, азербайджанской и армянской национальности. Был создан «Вещатель на языках национальных меньшинств», предложивший новый продукт в виде информационного коллажа программы «Моамбе», выходящий в эфир ежедневно на первом и втором каналах Общественного вещателя. Информационный блок ежедневно поставляется и региональным телеканалам. Наряду с этим партнерские телеканалы имеют право на дополнительный повтор передач в дневные и вечерние часы. Однако, как видно, все эти изменения не принесли желаемого результата, поскольку Общественный вещатель с июня 2013 года приступил к новому формату вещания на языках этнических меньшинств, предусматривающий трансляцию новостей информационной программы на пяти языках в течение одного часа. Вещанию на каждом языке уделено 12 минут. Аудиоверсия данной телевизионной передачи ежедневно распространяется Общественным радио.

Тем не менее, невзирая на неоднократное изменение формата информационных программ Общественного вещателя, интерес к информационным передачам в районах компактного расселения этнических меньшинств остается низким. Согласно мнениям, высказанным в фокус-группах, информационные передачи транслируются в неудобное время, хронометраж передачи краток, освещаются международные новости и в меньшей степени – происходящие в стране события, что и обуславливает низкий рейтинг этих информационных программ.

Несмотря на интенсивность трансляции информационных программ на языках этнических меньшинств с 2010, а также и другие позитивные изменения, в период осуществления Плана действий в регионах компактного расселения этнических меньшинств уровень информированности населения о происходящих в стране событиях оставался низким. Эти передачи в большей степени освещали местные или международные новости, уделяя мало внимания темам, непосредственно затрагивающим этнические меньшинства, включая происходящие в регионах их проживания события. Выявилась еще одна проблема – значимая часть как населения, так и представителей местных неправительственных организаций и государственных учреждений Квемо Картли и Самцхе-Джавахети не знали о том, что в эфире региональных и национальных телекомпаний транслируются ежедневные информационные передачи. Обеспечению доступности информации для проживающего в данных регионах населения препятствовал и тот факт, что сигнал Общественного вещателя не покрывал всю территорию Квемо Картли и Самцхе-Джавахети.

Освещение тем этнических меньшинств и их участие в вещательных программах

Телевизионное ток-шоу «Наш двор»¹⁶, транслируемое в 2007 году один раз в неделю по первому каналу Общественного вещателя, было беспрецедентным по своему содержанию, поскольку передачи подготавливались непосредственно на темы проживающих в Грузии этнических меньшинств. Освещались вопросы культуры и религии этнических меньшинств, вклад их общественных деятелей в развитие Грузии. В 2010 году Офис народного защитника признал эту передачу самым толерантным телевизионным ток-шоу. С 2013 года формат ток-шоу изменился, и передачи подготавливаются на фоне визитов в регионы, с участием местного населения и приглашенных гостей. Окончательный телевизионный проект в виде фильма транслируется по Общественному вещателю. Тем не менее, согласно высказанным в фокус-группах мнениям, зрителей у передачи "Наш двор" в районах компактного проживания этнических меньшинств немного.

По мнению экспертов, в грузинском медиа-пространстве отмечался явный дефицит информации об этнических меньшинствах, и передача «Наш двор», посвященная тематике этнических меньшинств, была попыткой его заполнения. С точки зрения показа этнического многообразия позитивным явлением – подготовка цикла документальных фильмов «Многонациональная Грузия» в рамках Программы национальной интеграции Грузии, посвященных истории и культуре проживающих в Грузии девяти этнических меньшинств и направленных на содействие внедрению толерантности и культурного плюрализма в СМИ.

Заполнение информационного вакуума о быте, культуре или проблематике этнических меньшинств происходило только в эфире Общественного вещателя, не затронув другие грузиноязычные коммерческие телекомпании – такого типа передачи с коммерческой точки зрения неинтересны, и для коммерческих телекомпаний тематика этнических меньшинств становится актуальной только тогда, когда в районах компактного расселения этнических меньшинств проводятся акции, визиты государственных чиновников высокого уровня, возникает противостояние между различными этническими группами или происходят криминальные факты.

Общественное радио Грузии

В соответствии с Планом действий на 2009-2014 гг., планировалась ежегодная подготовка информационных программ на шести языках меньшинств. В эфир Общественного радио ежедневно выходили 10-минутные информационные программы на абхазском, осетинском, армянском, азербайджанском, курдском и русском языках¹⁷. Аудиоверсия «Национального Моамбе» на абхазском, осетинском, армянском и азербайджанском языках ежедневно передавалась по эфиру Первого радио Общественного вещателя.

Для содействия процессу гражданской интеграции этнических меньшинств в эфире Общественного радио до марта 2010 еженедельно передавалась 45-минутная авторская

¹⁶ До 2010 года ток-шоу транслировалось под названием «Итальянский двор».

¹⁷ Вещание на русском языке в Плане действий на 2010 год предусмотрено не было.

программа «Наша Грузия». В передаче освещались история проживающих в Грузии этнических и религиозных групп, вопросы этнической и религиозной самобытности. С 2011 года передача была возобновлена благодаря финансовой поддержке фонда «Открытое общество – Грузия». Невзирая на то, что подготовка данной передачи была предусмотрена «Планом действий», с сентября 2012 года она перестала выходить в эфир, что вызвано в основном нестабильным финансированием.

В районах, населенных этническими меньшинствами, распространялось и вещание грузиноязычных коммерческих радиостанций, но поскольку эти каналы вещают на грузинском языке, население по этим каналам слушает в основном музыку. В Самцхе-Джавахети доступны около 10 радиостанций, вещающих на грузинском, армянском и русском языках, однако слушателей у них среди местного населения немного.

Разумеется, подготовка передач на Общественном радио на языках этнических меньшинств – позитивное явление, но в силу того, что радиоволны Общественного радио не покрывали большую часть Квемо Картли и Самцхе-Джавахети, можно сказать, что ресурсы национального радио для обеспечения информированности местного населения использованы не были: в указанных регионах у Общественного радио практически не было слушателей. Таким образом, эффект этих передач с точки зрения повышения информированности местного населения был очень незначительным.

Печатные СМИ

Перед большинством газет, издающихся на негрузинском языке, стояли серьезные вызовы. По сравнению с советским периодом тираж этих изданий очень маленький, а оперативность и ареал распространения – ограниченный, что, естественно, не могло не отразиться на их популярности. Газеты, финансируемые государством, выступали в роли рупора политики властей, распространяясь в основном среди государственных ведомств местного уровня.

В рамках «Программы развития литературы» Плана действий в сфере толерантности и гражданской интеграции правительство Грузии финансировало несколько печатных изданий на языках национальных меньшинств, выходящих на протяжении нескольких десятилетий. В частности, в 2009 году государственное финансирование еженедельной армяноязычной газеты «Врастан» было увеличено до 55 тыс. лари, а еженедельной азербайджаноязычной газеты «Гюрджистан» – до 40 тыс. лари. Эти газеты распространялись, соответственно, в Самцхе-Джавахети и Квемо Картли. Русскоязычная еженедельная газета «Свободная Грузия» осталась самофинансируемой. Согласно мнениям, высказанным в фокус-группах, главные претензии населения в отношении газет, финансируемых государством, состояли в том, что по причине неналаженности системы их распространения большая часть населения либо не получала газет, либо получала их с таким опозданием, что информация оказывалась уже устаревшей.

Помимо финансируемых государством газет благодаря поддержке частных доноров, международных донорских организаций, общинных организаций или отдельных групп

с различной периодичностью и тиражом издавались и другие негрузиноязычные газеты и журналы, однако ареал их распространения не был широким, а потому и роль с точки зрения информирования общества оставалась скромной. Среди этих изданий можно отметить «Мравалеровани Сакартвело» («Многонациональная Грузия»), «Самхретис Карибче» («Южные врата»), «Зиа», «Регион-пресс», «Озан», «Триалетис экспреси», «Злата Прага», литературный альманах «На холмах Грузии», «Украинский вестник», «Русское вече» и пр.

В силу скудного финансирования, низкого профессионализма и иным причинам газетам не удается регулярно и оперативно, на надлежащем уровне, информировать население Квемо Картли и Самцхе-Джавахети о происходящих в стране событиях. Иными словами, они не в состоянии должным образом выполнять функцию информирования населения регионов о происходящих в стране событиях.

Наряду с центральными грузинскими газетами в Самцхе-Джавахети и Квемо Картли распространяются также газеты из соседних государств: в Самцхе-Джавахети – армянские и российские, а в Квемо Картли – азербайджанские. Однако и эти издания поступали в незначительном количестве и с опозданием.

Доступность информации

Согласно докладам Народного защитника Грузии, основная проблема состояла в своевременном и полноценном информировании населения регионов с компактным проживанием этнических меньшинств о происходящих в стране событиях посредством информационных каналов Грузии на понятном для них языке.

Из работающих на телевизионном рынке Грузии каналов, покрывающих регионы с компактным расселением этнических меньшинств, населению были доступны несколько центральных и местных телевизионных каналов, однако рейтинг этих каналов среди этого населения был низким. Несмотря на то, что центральные телевизионные каналы географически покрывают основные места компактного проживания этнических меньшинств, в силу незнания грузинского языка их аудитория остается малочисленной; эти каналы смотрят в основном в поселениях городского типа. Что касается местных телевизионных каналов, вещающих на языке этнических меньшинств, немного зрителей и у этих каналов – во-первых, в силу ограниченного ареала распространения, а во-вторых, по причине очень низкого качества вещания.

Общественный вещатель Грузии в различные периоды сотрудничал с региональными телекомпаниями, подготавливающими передачи на языках этнических меньшинств, в частности, с зугдидской телекомпанией «Одиши» (на абхазском языке), горийской телекомпанией «Триалети» (на осетинском языке), ахалкалакской телекомпанией «АТВ-12» (на армянском языке), марнеульской телекомпанией «Марнеули ТВ», руставской телекомпанией «Четвертый канал» (на азербайджанском языке). Эти телекомпании обеспечивали трансляцию поставляемого «Национальным Моамбе» материала. Кроме того, за счет финансирования органами местного самоуправления

региональные телекомпании переводили информационные программы «Курьер» канала «Рустави-2» и «Хроника» канала «Имеди».

Тем не менее, невзирая на возможность получения информации, население испытывало информационный вакуум. По мнению некоторых экспертов, это обусловлено «анклавным» образом жизни: актуальное жизненное пространство жителей регионов компактного расселения этнических меньшинств ограничено узким ареалом, и все, что выходит за его рамки, включая происходящие в стране события, их не затрагивает. В то же время в целом отмечается низкое доверие к центральным медиа-средствам со стороны представителей этнических меньшинств, что, по словам местных жителей, обусловлено тем, что региональные новости освещаются только в негативном контексте и необъективно. Следует отметить, что население Квемо Картли и Самцхе-Джавахети через спутниковую систему имеет возможность смотреть передачи телевидения на родном или русском языках (армяно-, азербайджано-, турко- и русскоязычные каналы). Такой выбор в определенной мере обусловлен незнанием или низким уровнем владения государственным языком.

Улучшение уровня владения государственным языком может благоприятно сказаться на повышении рейтинга грузинских телевизионных каналов среди представителей этнических меньшинств. В этом случае у грузинских телевизионных каналов появится шанс завоевания популярности среди представителей этнических меньшинств, однако в любом случае в течение ближайшего десятилетия центральным или местным телевизионным каналам, по-видимому, будет трудно конкурировать с русско-, армяно- или азербайджаноязычными телевизионными каналами.

Помимо центральных каналов, в регионах компактного проживания армянского и азербайджанского населения вещают и местные телеканалы, ареал распространения которых ограничивается своим регионом. В целом уровень развития средств массовой информации в регионах компактного проживания этнических меньшинств остается низким. При поддержке международных организаций были осуществлены проекты по развитию местных СМИ, но большая часть этих проектов по причине финансовых или иных проблем не в состоянии работать и развиваться независимо.

Следует отметить, что с точки зрения развития телекомпаний региональных центров опережают районные. В Самцхе-Джавахети функционируют телекомпании «АТВ-12» и «Парвана ТВ», а в Квемо Картли – «Марнеули ТВ», причем не все имеют лицензию на вещание, однако власти закрывают глаза на это.

Помощь местных телекомпаниям оказывалась в основном в виде грантов международных организаций (включая ОБСЕ, ЕС) на реализацию тех или иных проектов. Низкий интерес бизнеса к владению региональными телекомпаниями и скудный рекламный рынок обуславливают финансовую неустойчивость местных телекомпаний и других средств массовой информации, что, в свою очередь, становится причиной дефицита человеческих ресурсов и низкой квалификации кадров.

Местные власти отчасти оказывают финансовую поддержку местным медиа-средствам, однако выделяемые из местного бюджета средства очень незначительны. Например, при финансовой помощи местных властей вещающие в Ахалцихе и Ахалкалаки

телекомпании переводили информационные выпуски телекомпаний «Рустави-2» и «Имеди». Несмотря на критическую оценку населением качества перевода, сам факт оценивается положительно. Местные телекомпании относительно активизируются в предвыборные периоды, но и этот процесс, как правило, иницируется международными организациями. Однако тот факт, что местные телекомпании в условиях финансирования создают собственные продукты, несомненно свидетельствует о наличии на местах нужных ресурсов.

Языковое разделение медиа-организаций связано с этническим составом населения в районах компактного проживания меньшинств. В Ахалкалакском и Ниноцминдском районах работают в основном армяноязычные медиа-средства. Что касается Квемо Картли, здесь обстановка с этой точки зрения была сложная – азербайджаноязычных медиа-средств фактически нет. Находящиеся в собственности государства медиа-средства выходят на грузино-азербайджанском и грузино-русском языках (Марнеули, Цалка). В Квемо Картли большинство медиа-организаций представлены в Марнеули, что преимущественно обусловлено тем, что в Марнеули, в отличие от других районов Квемо Картли, функционируют различные общественные организации, в деятельности которых выпуск газет является одной из форм распространения своих взглядов.

Как отмечают эксперты, несмотря на наличие информационных каналов, позволяющих повысить уровень информированности этнических меньшинств, процесс не имеет системного, оставаясь в большинстве случаев фрагментарным.

Невзирая на предпринятые государством шаги, в районах компактного проживания национальных меньшинств распространяемая грузинскими медиа-средствами информация остается недоступной, и население пользуется в основном информационными средствами соседних государств, что обуславливает дефицит информации о происходящих в стране событиях. Причиной этого можно считать множество факторов: ненадлежащее владение государственным языком, недостаточный ареал распространения медиа-средств, качество передач, другие технические причины.

Масс-медиа и толерантность

О внимании Общественного вещателя к вопросам этнических меньшинств свидетельствует принятый им в 2006 году «Кодекс поведения», в котором подчеркивается, что целью Общественного вещателя является «полноценное и справедливое освещение жизни и культуры всех проживающих в Грузии народов, уважение прав этнических и религиозных меньшинств и содействие их развитию». Однако действие этого кодекса не распространяется все на грузинские СМИ, зачастую использующие в своих репортажах язык этнической ненависти, что содействует формированию или укреплению уже сложившегося стереотипного и негативного отношения к этническим меньшинствам.

Наряду с этим с целью адекватного отражения в эфире Общественного вещателя общественных интересов и требований было создано восемь общественных советов, в

том числе и Совет по этническим меньшинствам (создан в 2006 году). Совет изучал актуальные, проблематичные для общества вопросы по сферам своей деятельности и разрабатывал рекомендации для Общественного вещателя. Тем не менее, совет не оказывал реального влияния на формирование политики.

При освещении тем меньшинств часто использовалась дискриминационная, оскорбительная и ксенофобная терминология. Что касается освещения, большинство медиа-средств уделяли внимание этническим меньшинствам преимущественно только в случаях возникновения конфликта, совершения преступления или религиозных, этнические праздников, на которых присутствовали лидеры государства. Среди средств масс-медиа ксенофобными и оскорбительными заявлениями более всего выделялись печатные средства, продолжая распространение стереотипов в отношении этнических меньшинств, подчеркивая, например, этническое происхождение правонарушителей или подозреваемых.

Следует отметить отдельные положительные сдвиги с точки зрения медиа-мониторинга, позволившего выявить основные тенденции в грузинском медиа-пространстве. В частности, результаты проведенного Фондом развития СМИ медиа-мониторинга показали, что тематика этнических меньшинств в грузинских средствах массовой информации освещается редко, а если освещается, то преимущественно с нарушением стандартов. Темы, связанные с этническими меньшинствами, в газетах освещались чаще, чем по телевидению; соответственно, дискриминационные высказывания и неправильный подход к данной теме чаще встречались в газетах.

Несомненно позитивным явлением стал факт создания в декабре 2009 года Хартии журналистской этики Грузии, учредителями которой стали 139 журналистов, своими подписями подтвердившими готовность соблюдать общие стандарты профессионального поведения. При освещении вопросов этнического многообразия особенно важно соблюдение журналистами седьмого и десятого принципов хартии. Седьмой принцип, в частности, гласит, что журналист обязан осознавать опасность поощрения дискриминации средствами массовой информации, а потому обязан предпринять все возможные меры для предотвращения дискриминации по признакам расы, пола, сексуальной ориентации, языка, религии, политических или иных взглядов, национального или социального происхождения и пр. Создание журналистами механизма саморегуляции – позитивный факт, который что в конечном итоге должен благоприятно сказаться на сокращении использования языка ненависти. Однако в период выполнения «Плана действий» рычаги влияния этого механизма были слабыми, поскольку он не охватывал большую часть журналистов.

Основные выводы

«Планом действий по толерантности и гражданской интеграции» за 2009-2014 гг. в направлении доступности СМИ и информации намечено пять основных задач:

1. Обеспечение доступности национального вещания в регионах компактного проживания национальных меньшинств.

В связи с первой задачей «Плана действий» следует отметить, что за последние годы государством были предприняты определенные шаги в направлении обеспечения трансляции программ Общественного вещателя Грузии в регионах страны, включая районы компактного расселения этнических меньшинств. Тем не менее, вещание Общественного вещателя еще не покрывает всю территорию страны. Переход телевизионного вещания на цифровую систему с 2015 года позволит снять эту проблему.

2. Обеспечение доступности вещательных программ на языках этнических меньшинств.

В связи со второй задачей Плана действий следует отметить, что в процессе его реализации государством были предприняты попытки улучшить доступность вещательных программ, однако рейтинг этих программ в регионах компактного расселения этнических меньшинств остается низким. Таким образом, для достижения намеченной цели необходимо запланировать и осуществить мероприятия иного типа и масштаба.

3. Обеспечение освещения в вещательных программах тематики и участия этнических меньшинств

Несмотря на то положительную оценку передачи «Наш двор», в ее адрес высказываются и критические замечания. По словам некоторых экспертов по вопросам СМИ, они предпочли бы видеть представителей этнических меньшинств в ежедневных программах вместе с грузинским населением. Периодически в этой передаче подчеркиваются вопросы, укрепляющие стереотипы в отношении национальных меньшинств.

4. Доступность электронных и печатных СМИ на языках этнических меньшинств

Несмотря на государственную поддержку двух самых крупных печатных периодических изданий на языках этнических меньшинств, их аудитория оставалась незначительной, а финансирование в такой форме – малоэффективным. Реально действенность предпринятых мер оказалась низкой, не позволив фактически достичь намеченных Планом действий целей; следовательно, желательно в будущем сформировать иной подход к решению данного вопроса.

5. Содействие внедрению толерантности и культурного плюрализма в СМИ

Предпринятые государством в этом направлении шаги можно оценить, как весьма скромные. Осуществленные мероприятия (цикл документальных фильмов «Многонациональная Грузия», авторская передача «Наша Грузия») несомненно заслуживают позитивной оценки, однако намеченная цель явно требует не периодических усилий, а проведения масштабных мероприятий.

Политическая интеграция и гражданское участие

Обзор действующего законодательства

Национальное законодательство Грузии по вопросам гражданской интеграции и политической вовлеченности этнических меньшинств ограничивается общими положениями. Важными являются конституционные нормы равноправия. Конституция обеспечивает равноправие граждан во всех сферах общественной жизни, независимо от их национальной, этнической, религиозной или языковой принадлежности (статья 38). Эта же статья всем гражданам предоставляет право без дискриминации и всякого вмешательства развивать свою культуру, пользоваться родным языком в личной и общественной жизни. Кроме того, в Конституции подчеркивается, что все люди свободны от рождения и равны перед законом, независимо от расы, цвета кожи, языка, пола, религии, политических взглядов, имущественного или сословного положения, места жительства (статья 14).

С точки зрения политического участия важны также соответствующие положения Конституции Грузии и органического закона «О политических объединениях граждан». Согласно Конституции, все граждане имеют право на создание и вступление в общественные объединения, включая профессиональные союзы; кроме того, все граждане имеют право на создание политических партий, иных политических объединений и участие в их деятельности (статья 26). При этом органический закон запрещает ограничение членства партии по признакам расы, цвета кожи, языка, пола, религии, национальной, этнического и социального происхождения, имущественного и сословного положения, места жительства (статья 11), а также регистрацию политических партий по региональному или территориальному признакам (статья 6). Данное положение нацелено на предотвращение сепаратистского движения на местном уровне, особенно в регионах компактного расселения этнических меньшинств.

С точки зрения обеспечения участия и вовлеченности этнических меньшинств наиболее четко сформулированы положения соответствующих международных правовых актов, часть норм которых имеет обязательный, а часть – лишь рекомендательный характер. В частности, следует выделить конвенции, декларации и рекомендации Совета Европы, ООН и ОБСЕ.

Среди конвенций Совета Европы важнейшей является Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, представляющая собой единственный юридически обязательный для исполнения документ, обязывающий страны-участники (включая Грузию) предпринимать адекватные меры для вовлечения этнических меньшинств в экономическую, социальную, политическую и культурную жизнь страны (статья 4). Страны-участники обязаны также обеспечить реализацию прав этнических меньшинств на свободу мирных собраний, объединений, выражения, совести и вероисповедания (статья 7)¹⁸.

¹⁸ Конвенция была открыта для подписания в 1995 году, в Грузии она вошла в силу 1 апреля 2006 года.

Среди документов, принятых под эгидой ООН, примечательна Декларация о правах лиц, причисляемых к национальным или этническим и лингвистическим меньшинствам, устанавливающая право меньшинств на участие в культурной, религиозной, социальной, экономической и общественной жизни страны. В Декларации также подчеркнуты необходимость участия национальных/этнических меньшинств в процессе принятия решений и важность формирования ими собственных объединений (статья 2).

Несмотря на то, что данная декларация юридически не является обязательной для исполнения, тем не менее она возлагает значимые политические и моральные обязательства на государства-члены ООН¹⁹.

Еще одним важным правовым документом являются разработанные под эгидой Верховного комиссара ОБСЕ по вопросам меньшинств тематические рекомендации, юридически также не имеющие обязательного характера, но обязательные для государств-членов ОБСЕ с политической точки зрения, поскольку на эти рекомендации возложена роль важного нормативного рычага для государств, желающих вступить в ЕС. С точки зрения обеспечения политического и общественного участия национальных/этнических меньшинств актуальны также Лундские рекомендации по действительному участию национальных меньшинств в общественной жизни (1999).

В Лундских рекомендациях акцент перенесен на участие национальных/этнических меньшинств в процессе принятия решений. Рекомендации также затрагивают вопросы самоуправления, подчеркивая необходимость решения государством вопросов децентрализации и местного самоуправления с учетом специфики национальных/этнических меньшинств²⁰.

Еще один важный документ Верховного комиссара ОБСЕ по вопросам меньшинств – «Люблянские руководящие принципы интеграции этнически многообразных обществ»²¹, разработанный в ноябре 2012 года. В этом документе важное место уделяется созданным для государств-членов ОБСЕ руководящим принципам обеспечения эффективного участия меньшинств в общественной, политической, социальной, экономической и культурной жизни страны. В руководящих принципах детально описаны меры, позволяющие государствам обеспечить эффективную вовлеченность национальных/этнических меньшинств в процесс принятия решений. Руководящие принципы касаются также вопросов административно-территориального устройства и децентрализации, рассматриваемых как одно из эффективных средств обеспечения участия этнических меньшинств.

¹⁹ Декларация была принята Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1992 года.

²⁰ The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, OSCE HCNM, 1999.

²¹ The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, OSCE HCNM, November 2012.

Анализ/оценка деятельности, осуществленной в рамках направления политической интеграции и гражданского участия

«Национальная концепция толерантности и гражданской интеграции» направлена на усиление политического участия этнических меньшинств. Тем не менее, в концепции не учтены рассмотренные выше международные правовые нормы, а часть концепции, посвященная гражданской интеграции и политическому участию этнических меньшинств, не основывается ни на международных обязательствах Грузии («Рамочная конвенция»), ни на принятых международными организациями документах, которые, невзирая на рекомендательный характер, очень важны с точки зрения интеграции.

В «Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции» для усиления гражданской интеграции и политического участия этнических предусмотрено три основных направления, а именно:

1. Обеспечение равных избирательных прав.
2. Улучшение участия этнических меньшинств в процессах принятия решений.
3. Популяризация Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Совета Европы.

Обеспечение этнических меньшинств равными избирательными правами

Для достижения поставленной задачи государственная политика, в соответствии с «Национальной концепцией» и «Планом действий», была направлена в основном на повышение уровня гражданского самосознания этнических меньшинств, обеспечение равных избирательных прав и усиление их вовлеченности в процессы принятия решений. Основной государственной структурой, в течение последних лет работающей в данном направлении, является Центральная избирательная комиссия. По положению на сегодняшний день осуществлена следующая деятельность:

а) Разработка политики

С целью усиления политического участия, вовлечения этнических меньшинств в избирательные процессы и разработки государственной политики в отношении этнических меньшинств в целом с 2011 года в структуре Центральной избирательной комиссии функционирует Департамент по координации и управлению; наряду с этим в мае 2012 года была сформирована рабочая группа, объединившая как местные, так и международные организации, работающие по вопросам гражданской интеграции, включая организации этнических меньшинств, всего – 19 организаций, консультирующие ЦИК по вопросам разработки политики и планирования соответствующих мероприятий.

Рабочая группа разработала как План действий на 2012 год, так и более долгосрочный «План действий на 2013-2014 гг.», предусматривающие следующие направления деятельности: обеспечение этнических меньшинств равными избирательными правами; информирование и вовлечение молодежи в избирательные процессы;

информирование и вовлечение женщин в избирательные процессы; содействие участию лиц с ограниченными возможностями в избирательных процессах; перевод избирательной документации на языки этнических меньшинств; информирование избирателей от этнических меньшинств через СМИ²².

б) Информирование и повышение уровня гражданского самосознания избирателей из числа этнических меньшинств

С целью информирования избирателей перед каждыми выборами Центральная избирательная комиссия переводит и издает соответствующие избирательные материалы на языках этнических меньшинств (грузино-армянском и грузино-азербайджанском языках).

К президентским выборам 2013 года были подготовлены следующие материалы: флаер-памятка для избирателей; Руководство для членов участковой избирательной комиссии; Инструкция-памятка для председателей комиссии; Инструкция-памятка для членов комиссии; настенный постер для участковых избирательных комиссий, разъясняющий процедуры голосования.

Были переведены и избирательные бюллетени, единый список избирателей, правила заполнения бюллетеня, инструкция по обращению с избирателями с ограниченными возможностями на избирательном участке.

С целью информирования этнических меньшинств были также подготовлены видеоролики на языках этнических меньшинств, которые транслировались шестью местными телеканалами. На официальной веб-странице ЦИК и на странице в Facebook был размещен баннер «Этнические меньшинства», где на языках этнических меньшинств (армянском и азербайджанском) была размещена информация, связанная с вопросами выборов.

в) Повышение компетентности избирательной администрации

Центральная избирательная комиссия с целью повышения квалификации провела тренинги для всех членов избирательных комиссий от общин этнических меньшинств. Наряду с этим в службе «Горячей линии» ЦИК работают армяно- и азербайджано-язычные операторы, в ежедневном режиме отвечая на звонки из населенных этническими меньшинствами регионов в связи с избирательными вопросами.

д) Гранты для организаций гражданского сектора

Начиная с 2008 года, Центральная избирательная комиссия выдает небольшие гранты неправительственным организациям на проекты, направленные на повышение уровня гражданского самосознания и усиления политической вовлеченности этнических

²² Отчет о деятельности, направленной на содействие и облегчение участия избирателей из числа этнических меньшинств в избирательных процессах. ЦИК, 2012.

меньшинств. В 2013 году целевой группой программы грантов были армянское, азербайджанское, осетинское, кистинское население, а также цыганская община. Географический ареал реализованных проектов был следующим: Самцхе-Джавахеги (муниципалитеты Аспиндза, Адигени, Ахалкалаки, Ахалцихе, Ниноцминда и Борджоми), Квемо Картли (муниципалитеты Марнеули, Гардабани, Цалка, Болниси и Дманиси), Шида Картли (Горийский муниципалитет), Кахети (муниципалитеты Телави, Сагареджо, Лагодехи, Гурджаани и Сигнаги), Гурия (Озургетский муниципалитет).

В 2013 году всего было финансировано 14 проектных заявок. Финансирование получили как неправительственные организации этнических меньшинств, так и другие организации, работающие по тематике меньшинств²³.

В ходе проведенных в процессе исследования консультаций, а также дискуссий в фокус-группах отмечалось, что уровень осведомленности представителей этнических меньшинств в области избирательных процедур существенно улучшился, особенно – за счет перевода избирательных бюллетеней и связанных с выборами материалов на армянский и азербайджанский языки, хотя с точки зрения информированного выбора уровень гражданского самосознания населения в регионах компактного расселения этнических меньшинств остается низким. Решить данную проблему только за счет проектов неправительственных организаций, осуществленных под эгидой программы малых грантов ЦИК, невозможно. Проведенный опрос подтвердил, что осуществленные проекты имели локальный характер, охватывая лишь ограниченный круг бенефициаров. Примечательно, что широкие массы населения, а также большая часть местных неправительственных организаций не осведомлены о существовании программы грантов ЦИК.

За последние годы благодаря проведенным ЦИК тренингам существенно повысился уровень компетентности членов избирательной администрации. Следует также отметить, что в регионах компактного расселения этнических состав участковой избирательной комиссии, включая председателя, формируется из представителей этнических меньшинств. Тем не менее, все еще часто имеют место проявления некомпетентности со стороны членов избирательной администрации. Однако, учитывая положительные тенденции, можно предположить, что при условии продолжения программы тренингов некомпетентность членов избирательных комиссии будет сведена к минимуму.

Повышение уровня участия этнических меньшинств в процессе принятия решений

Данное направление является одним из важнейших с точки зрения обеспечения политической и гражданской интеграции и участия этнических меньшинств, однако в «Национальной концепции толерантности» и «Плане действий» четко не определено, за счет каких конкретно мероприятий предполагается достижение намеченной цели. В концепции участие этнических меньшинств в процессе принятия решений представ-

²³ Информация об осуществленных ЦИКом мероприятиях основывается на официальной документации ЦИК, а также на сведениях, полученных в процессе консультаций с представителями Департамента координации и управления ЦИК, с сотрудниками региональных представительств.

лено только в общем плане, не отражая четкое государственное видение в этом направлении. Соответственно, конкретные мероприятия не увязаны с направлением – «Усиление участия этнических меньшинств в процессе принятия решений».

В Национальной концепции также не разъясняется, в принятии каких конкретно решений подразумевается участие этнических меньшинств, однако предположительно в данном случае целью концепции является активизация этнических меньшинств с точки зрения политического влияния на местном и центральном уровнях управления. Исходя из этого, в концепции акцент перенесен на повышение профессиональной компетентности представителей этнических меньшинств, вследствие чего повысится эффективность их участия в принятии решений органами управления. Конкретные мероприятия предусмотрены только в этом направлении, поэтому в настоящем исследовании рассмотрено именно данное направление; наряду с этим, представлена также оценка уровня участия этнических меньшинств в процессе принятия решений и нынешнее состояние их политической вовлеченности.

1. Развитие административных кадров среди этнических меньшинств

С целью усиления политического участия этнических меньшинств одним из главных мероприятий, намеченных «Национальной концепцией толерантности и гражданской интеграции» и «Планом действий на 2009-2014 гг.», было усиление возможностей этнических меньшинств в сфере публичного администрирования. Данное направление предусматривало приобретение навыков управления и публичного администрирования представителями этнических меньшинств, работающими в государственных структурах, особенно – в органах местного самоуправления, – путем организации специализированных курсов обучения.

Главным инструментом в данной сфере служит Школа публичного администрирования имени Зураба Жвания, с 2006 года функционирующая в Кутаиси и представляющая собой одно из самых хорошо оснащенных государственных учебных заведений с годовым бюджетом в размере около 500 тысяч лари. Школа имеет хорошую материально-техническую базу, превосходно оснащенные аудитории, библиотеку, столовую, общежитие.

С 2010 года профиль школы существенно изменился. До 2010 года учебная программа была ориентирована в основном на переподготовку лиц, работающих в органах местного самоуправления регионов компактного расселения этнических меньшинств. В 2010 году школа была объединена с региональными Домами по изучению языка, и основным направлением ее деятельности стало обучение грузинскому языку директоров и учителей публичных школ из регионов компактного проживания этнических меньшинств.

Администрация школы подготовила учебную программу для нового учебного семестра, однако она еще не утверждена Министерством образования и науки Грузии, что препятствует началу учебного процесса. Новой учебной программой предусмотрено следующее: 1) 10-месячная программа изучения грузинского языка, которая будет осуществлена региональными центрами по изучению грузинского языка

и предназначенная как для сотрудников местного самоуправления, так и любых заинтересованных граждан; 2) 4-недельная программа повышения языковой квалификации для государственных служащих, которая будет осуществлена в Кутаиси; данная программа включает три модуля: письменная и устная грузинская речь, основы информатики, основы политики; 3) 8-недельная программа повышения базовой квалификации для нижнего звена сотрудников местного самоуправления, которая также будет осуществлена в Кутаиси. Данная программа подразделена на 5 модулей: основы публичной службы; организационные основы деятельности местного самоуправления; финансовые и материальные основы деятельности местного самоуправления; информационные технологии в системе государственного управления; основы информатики²⁴.

Результаты проведенных в Ахалцихе и Ахалкалаки фокус-групп, а также индивидуальных встреч с представителями властей показали, что местные неправительственные организации и органы самоуправления хорошо осведомлены о данной школе, рассматривая ее как реальную возможность подготовки местных кадров. Поэтому вполне понятно общее недовольство, вызванное нынешним неопределенным статусом школы²⁵.

Профессиональное развитие этнических меньшинств

С точки зрения профессионального развития этнических меньшинств значимым является существование колледжей профессионального развития в Ахалцихе и селе Качрети (Гурджаанский муниципалитет). Оба колледжа ориентированы на приобретение профессиональных навыков взрослыми.

а) ЮЛПП Ахалцихский профессиональный колледж «Опизари»

Колледж был открыт в 2007 году, учебный корпус реабилитирован Министерством образования и науки Грузии; колледж также поддерживают различные международные организации и фонды, в частности, Фонд развития ООН, Норвежский совет по беженцам, Посольство Великобритании, Международная организация миграции и др. Училище оснащено современной компьютерной техникой, имеет библиотеку, зал для конференций, гостиницу, столовую, медицинскую комнату. Все образовательные программы имеют свои мастерские, лаборатории, класс-кабинеты. В колледже есть санузлы с подачей холодной и горячей воды.

С сентября 2013 года в колледже функционируют образовательные программы по 16 специальностям: столяр, укладчик плиток-облицовщик, электрик, сварщик, автослесарь, техник ходовой части, специалист по швейным изделиям, специалист по первичной переработке фруктов и овощей, специалист по ветеринарному обслуживанию (мелкие домашние животные: собаки, кошки и пр.;

²⁴ ЮЛПП Школа государственного администрирования имени Зураба Жвания. Программа по повышению базовой квалификации для нижнего звена сотрудников местного самоуправления, Кутаиси, 2013.

²⁵ Информация о нынешнем положении школы получена в результате консультаций с ее директором и представителями Министерства образования и науки Грузии.

сельскохозяйственные животные, экзотические животные, птицы, рыбы и др.); специалист по производству продовольственных продуктов, механик аграрной техники, повар, специалист по ресторанному делопроизводству, кондитер, специалист по заготовке растений (лечебные, ароматические), бухгалтер. В колледже есть также платные краткосрочные курсы.

б) Общественный колледж «Аиси» (село Качрети, Гурджаанский муниципалитет)

Общественный колледж «Аиси» предлагает студентам и слушателям многообразное профессиональное образование. В частности, в настоящее время в колледже функционируют образовательные программы по 21 специальностям, в том числе: повар, столяр, специалист ветеринарного обслуживания, пчеловод, виноградарь, специалист по переработке фруктов и овощей, гид, туроператор, специалист по гостиничному делопроизводству, электрик, укладчик плиток-облицовщик, каменщик, техник ходовой части, мастер по ремонту двигателей, тракторист, техник компьютерных сетей и систем, помощник медсестры, мастер войлочного дела, специалист по декоративно-прикладным тканям, винодел, помощник фармацевта.

Результаты проведенного исследования показали, что работа по обоим предусмотренным направлениям – подготовка этнических меньшинств к работе в административной сфере и профессиональное развитие – носит спонтанный характер и не рассчитана на долгосрочный результат. В направлении повышения административных возможностей это выражается в упразднении компонента управления в Школе публичного администрирования имени Зураба Жвания и затягивании утверждения новой учебной программы. Наряду с этим среди администрации школы нет экспертов и специалистов по местному самоуправлению и публичному администрированию, которые могли бы усовершенствовать учебную программу и привести ее в соответствие с потребностями этнических меньшинств.

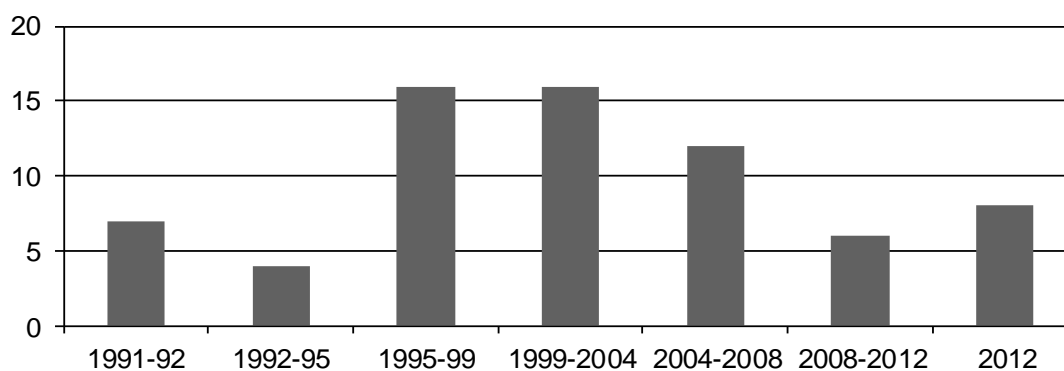
Что касается коллежей профессионального развития, несмотря на налаженность работы и многообразие системы обучения, данные колледжи реально не являются частью общей политики интеграции и повышения возможностей этнических меньшинств, так как эти колледжи, невзирая на свое географическое месторасположение в регионах расселения национальных меньшинств, не ориентированы на привлечение слушателей из общин этнических меньшинств. Например, в Ахалцихском колледже профессионального развития преобладающее большинство слушателей – жители грузиноязычных муниципалитетов региона. По положению на 2013 год в колледж было зачислено 552 слушателей, в том числе 77 негрузинской национальности; однако среди них только 15 слушателей были родом из Ахалкалаки и Ниноцминда, т.е. из муниципалитетов компактного расселения этнических меньшинств. В ходе исследования подтвердилось, что в население муниципалитетов Ахалкалаки и Ниноцминда плохо осведомлено о колледже: ни один из 12 участников фокус-группы из числа жителей Ахалкалаки не знал о его существовании. Аналогичная ситуация отмечается и в случае Качретского колледжа профессионального развития, среди слушателей которого на данный момент очень мало представителей этнических меньшинств. Как и в Ахалкалаки, большинство

населения общин этнических меньшинств Кахетинского региона не знают о существовании этого профессионального колледжа.

Несмотря на осуществленные мероприятия, вовлеченность и реальное участие этнических меньшинств в процесс принятия решений остаются минимальными. Об этом свидетельствуют данные представительства этнических меньшинств как на уровне парламента, так местных органов законодательной власти (сакребуло). Среди членов Парламента Грузии последнего, 2012 года, созыва – всего лишь восемь представителей этнических меньшинств. С учетом данных состава парламента предыдущих созывов динамика выглядит следующим образом: в Парламенте созыва 2008-2011 гг. было шесть представителей этнических меньшинств, в Парламенте созыва 2004-2008 гг. – 12, а еще раньше, в Парламенте созыва 1999-2004 гг., – 16²⁶.

Столь незначительная представленность этнических меньшинств в Парламенте Грузии является одним из важнейших индикаторов того, что на центральном уровне этнические меньшинства почти не участвуют в проведении общенациональной политики. Примечательно и то обстоятельство, что в масштабах всей страны этнические меньшинства не вовлечены в процессы публичной политики. На минимальном уровне представлены этнические меньшинства и среди активных членов политических партий национального значения. В результате политические партии, составляя свои партийные списки перед выборами, игнорируют представителей этнических меньшинств. Так, например, в партийных списках политических партий, участвовавших в парламентских выборах 2008 года, было всего 55 представителей этнических меньшинств. Среди квалифицированных политических партий больше всего представителей этнических меньшинств – 8 лиц – насчитывали партийные списки Единого национального движения, однако первый из них находился на 31-м месте, а остальные – ниже 50-го, то есть для представителей этнических меньшинств так называемые «проходные» места выделены не были. С данной точки зрения относительно лучше выглядел партийный список Республиканской партии, в котором трем из пяти представителей этнических меньшинств были отведены относительно более высокие избирательные номера – 9, 15 и 31.

Этнические меньшинства в Парламенте Грузии



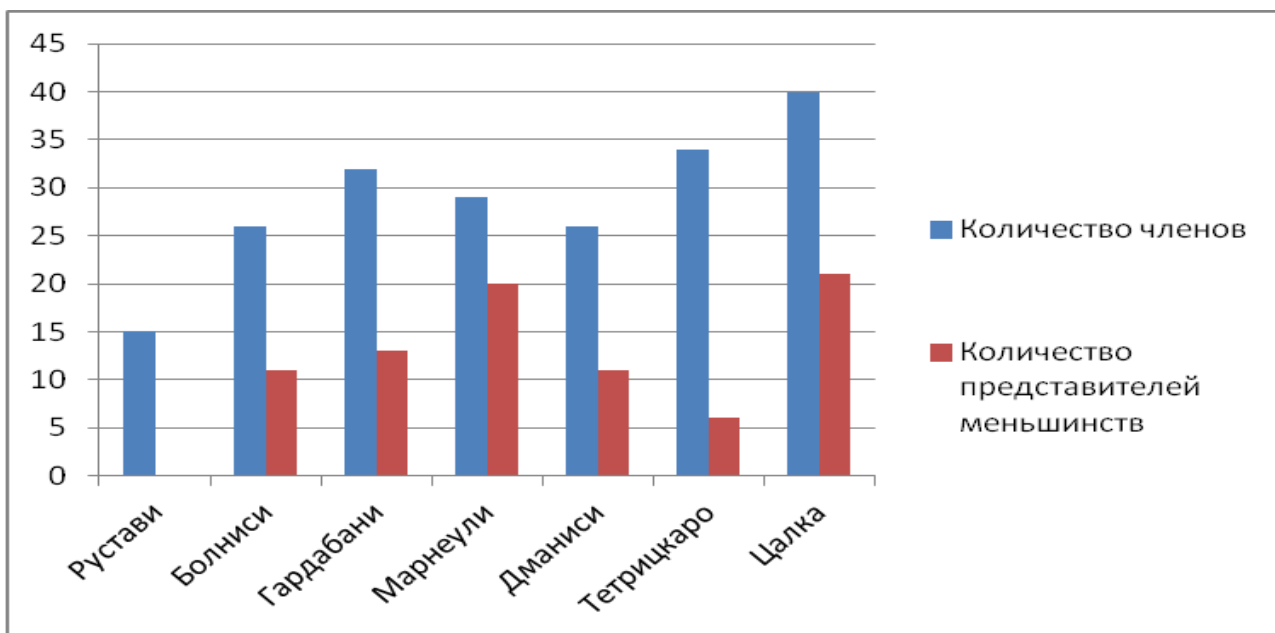
²⁶ Данные о представительстве национальных меньшинств в Парламенте в различные годы опираются на официальных данных ЦИК.

Во время последних парламентских выборов 2012 года представительство этнических меньшинств в избирательных списках политических партий выглядело следующим образом: «Единое национальное движение» в своем списке предусмотрело 12 кандидатов (семь азербайджанцев и пять армян), но среди них самый высокий избирательный номер в списке был 39-м. Коалиция «Грузинская мечта» ввела в свой список всего 9 представителей этнических меньшинств (четыре азербайджанца, два армянина, один курд и два осетина), из которых самым высоким избирательным номером был 35-й.

В масштабах страны минимально и политическое представительство этнических меньшинств на уровне местных законодательных органов (сакребуло). В укомплектованных по результатам местных выборов как 2006, так и 2010 годов сакребуло представленность этнических меньшинств явна неадекватна и не соответствует их доле в численности населения. В сакребуло больших городов (Тбилиси, Кутаиси, Батуми, Кобулети) этнических меньшинства не представлены вообще. Представительство этнических меньшинств зафиксировано только в муниципалитетах компактного расселения. По сравнению с другими этническими группами армяне адекватно, то есть с учетом процентного показателя в численности населения, представлены в сакребуло Ахалкалаки, Ниноцминда, Ахалцихе, Цалка и Марнеули.

Численность проживающих в Грузии азербайджанцев превышает количество армян, однако уровень их представленности значительно ниже. Азербайджанцы адекватно представлены только в сакребуло Марнеульского и Гардабанского муниципалитетов²⁷.

Количество представителей национальных меньшинств в сакребуло в регионе Квемо Картли



Проведенные с целью изучения вопроса вовлеченности в процессы принятия решений индивидуальные встречи и дискуссии в рамках фокус-групп в Самцхе-Джавахети, Квемо Картли и Кахети показали следующую картину: из этих трех регионов в течение

²⁷ Данные о представительстве национальных меньшинств в сакребуло в регионах Квемо Картли и Самцхе-Джавахети опираются на результаты исследования, проведенного Европейским центром по вопросам меньшинств (ЕСМЦ).

прошедших лет участие в процессах принятия решений резко отрицательно оценили только официальные представители армяноязычных муниципалитетов и члены гражданского сектора Самцхе-Джавахети. В частности, представители как местных властей, так и неправительственного сектора считают, что за последние нескольких лет реальное влияние местной власти в регионе было минимальным, исполнительные структуры муниципалитетов были лишены реальной возможности решать даже самые незначительные вопросы без вмешательства центральной власти.

Подобных оценок со стороны представителей местных властей не было ни в Квемо Картли, ни в Кахети, однако представители неправительственных организаций Квемо Картли (этнические азербайджанцы) отметили, что азербайджанская община недостаточно представлена в управлении муниципалитетами региона, включая районы, где проживает наибольшее количество азербайджанцев. В частности, этнические азербайджанцы никогда не занимали пост главы исполнительной власти (гамгебели) в соответствующих муниципалитетах, будучи представлены только одним заместителем. Недостаточна и представленность азербайджанцев на уровне среднего звена управления. Существование данной проблемы подтверждают как представители краевой администрации Квемо Картли, так и представители администраций отдельных муниципалитетов Квемо Картли, объясняя, однако, малочисленность азербайджаноязычных кадров тем, что в азербайджанских общинах очень мало квалифицированных профессиональных кадров.

Для оценки гражданского и политического самосознания этнических меньшинств нами были проанализированы данные избирательной активности и процесса голосования представителей меньшинств. С начала 1990-х гг. в Грузии укоренилась «традиция»: преобладающее большинство этнических меньшинств в ходе любых выборов делает выбор в пользу правящей партии, что, соответственно, негативно сказалось на политических процессах и гражданской активности в регионах компактного расселения этнических меньшинств. По статистике средний показатель количества голосов, полученных правящей партией в муниципалитетах компактного расселения этнических меньшинств, до парламентских выборов 2012 года превышал 90%. С учетом этого можно сказать, что в ходе последних парламентских выборов 2012 года выявились положительные тенденции в направлении повышения гражданского и политического самосознания: ни в одном из муниципалитетов правящая партия не получила даже 80% голосов.

Результаты выборов в муниципалитетах национальных меньшинств (2012 год)

Муниципалитет	«Грузинская мечта»	«Национальное движение»	Другие	Активность избирателей
Ахалкалаки	21,29%	76,54%	2,17%	54,55%
Ниноцминда	17,13%	79,59%	3,28%	60,07%
Цалка	28,28%	67,82%	3,90%	35,59%
Марнеули	17,42%	78,91%	3,67%	43,98%
Дманиси	25,78%	69,83%	4,39%	53,47%

Болниси	29,49%	66,99%	3,52%	48,44%
Общенациональные показатели	54,97%	40,34%	4,69%	60,80%

Индикатором гражданского и политического самосознания является также активность политических партий в регионах компактного расселения этнических меньшинств. Проведенные в процессе исследования консультации и встречи еще раз подтвердили отсутствие полноценных общественных и политических процессов в этих регионах, что выражается в пассивности политических партий. Политические партии в муниципалитетах компактного расселения национальных меньшинств активизируются и открывают офисы только в предвыборные периоды.

Популяризация Европейской рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств

В процессе исследования выяснилось, что общины этнических меньшинств в двух регионах компактного расселения – Самцхе-Джавахети и Квемо Картли – более или менее информированы о «Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств». Примечательно, что о концепции осведомлены как местные неправительственные организации, так и население, в том числе сельское. Результаты фокус-групп показали, что основным источником информации о конвенции послужили не столько государственные структуры, сколько местные телекомпании, пресса и проекты различных неправительственных организаций. Что касается других регионов, например, Кахети, где этнические меньшинства представлены дисперсно, информированность о конвенции минимальна. Результаты проведенных в регионе Кахети четырех фокус-групп показали, что среди населения лишь единицы должным образом осведомлены о конвенции. В других регионах опрос не проводился, но с учетом примера Кахети можно предположить, что в регионах с относительно небольшой численностью этнических меньшинств уровень информированности будет очень низким.

Национальной концепцией не предусмотрена популяризация другого важного документа – «Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств». Однако в настоящее время данный вопрос стал актуальным, поскольку реально встал на повестку дня вопрос подписания и ратификации этой хартии. При проведении оценки был изучен и этот вопрос. Результаты дискуссий в фокус-группах, а также индивидуальных встреч выявили неоднозначное отношение к хартии в регионах компактного расселения этнических меньшинств и среди грузиноязычного населения. Более того, хартия по-разному интерпретируется и представителями различных этнических групп. Особый интерес к хартии отмечается со стороны армянской общины Самцхе-Джавахети, большинство представителей которой убеждено, что в случае принятия и ратификации хартии армянский язык получит статус регионального языка, что, по их мнению, будет важным шагом вперед в развитии в регионе армянского языка и культуры. В грузиноязычных регионах население о хартии информировано очень плохо, а имеющиеся сведения интерпретируются неправильно. В частности, согласно

распространенному мнению, принятие хартии расширит ареал действий сепаратистского движения в населенных этническими меньшинствами регионах, создав тем самым угрозу территориальной целостности страны. В то же время хартия будет содействовать дезинтеграционным процессам в самом этнически грузинском обществе. В частности, существуют опасения, что предусмотренные хартией средства защиты языков могут распространиться и на мегрельский и сванский языки, что негативно отразится на единстве государственно-правовой системы страны.

Бытующие как среди общин этнических меньшинств, так и среди грузиноязычного населения мнения в связи с хартией свидетельствуют о совершенно неудовлетворительном уровне осведомленности. Основная причина этого состоит в том, что до сегодняшнего дня не проведена комплексная информационная кампания с целью адекватного информирования населения и различных слоев общества (неправительственный сектор, политические партии, местные или центральные власти).

Вопросы, не предусмотренные Национальной концепцией

Маргинализованные этнические группы

В «Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции» и «Плане действий на 2009-2014 гг.» не отражена проблематика маргинальных этнических групп и, соответственно, не предусмотрены мероприятия, необходимые для выявления и удовлетворения нужд этих групп. Маргинализованные этнические группы подразделяются на несколько категорий:

- Цыгане (около 1500 человек), места расселения: Самгорский район Тбилиси, село Гачиани Гардабанского района, село Чоети Дедоплисцкарской муниципалитета, город Телави, город Кутаиси, город Кобулети.
- Бродячее грузиноязычное население (около 700 человек) – в основном в Тбилиси и Кутаиси.
- Молдаване (около 1200 человек) – в основном расселены в Тбилиси, в Лоткинском поселении;
- Домы/домари²⁸ (около 500 человек) – в основном проживают в Тбилиси, в поселении «Африка».

Из перечисленных групп более-менее изучена проблематика цыган, нужды которых задокументированы Европейским центром по правам меньшинств; информированы об основной проблематике цыган и соответствующие государственные ведомства. В 2010-2012 гг. под фасилитацией Совета национальной безопасности над вопросами цыган работала Межведомственная рабочая группа, собравшая информацию о правовых проблемах цыган; были предприняты позитивные шаги в направлении переписи цыган и выдачи им удостоверений личности. Однако с 2012 года встречи данной рабочей груп-

²⁸ Одно из ответвлений цыганских общин, но с независимой этнической идентичностью (отдельная идентичность «домари»); значительно отличаются от цыган и с лингвистической точки зрения.

пы были прекращены; соответственно, эта неформальная инициатива в направлении помощи и государственного содействия интеграции цыган была приостановлена.

Что касается остальных маргинализованных этнических групп, применительно к ним не осуществлялась программа, инициированная государством. Более того, об этих группах все еще отсутствует надежная и достоверная информация, особенно в связи с представителями общины «домари» – до последнего времени не известен был даже факт существования представителей этой общины в Грузии.

По последним данным, основные потребности проживающих в Грузии маргинализованных групп состоят в следующем:

Цыгане. Главная проблема, препятствующая интеграции цыган, – отсутствие удостоверения личности и свидетельства о рождении – в основном разрешена. По существующим данным, около 80% проживающих в Грузии цыган имеют удостоверения личности и свидетельства о рождении. На данный момент самой острой проблемой с точки зрения развития общины является получение среднего образования. Цыганские дети посещают школы только в единичных случаях. Не менее острыми являются вопросы занятости и социальные проблемы. Минимальной остается вовлеченность цыган в действующие социальные программы, активность в общественной жизни.

Остальные маргинализованные этнические группы. В отличие от цыган, остальные маргинализованные этнические группы в большинстве случаев живут без всякого правового статуса, не имея ни удостоверения личности, ни свидетельства о рождении. Занимаются в основном нелегальной торговлей и попрошайничеством.

Малочисленные этнические группы

В «Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции» надлежащим образом не отражены вопросы интеграции и развития малочисленных этнических групп, проживающих в Грузии, а «Планом действий» не предусмотрены соответствующие мероприятия. Подобно другим государственным инициативам, основной акцент в концепции перенесен на регионы и муниципалитеты компактного расселения этнических меньшинств. Малочисленные этнические группы можно подразделить на следующие категории:

- Удины, ассирийцы, абхазы, аварцы: малочисленные этнические группы, для которых проблема сохранения собственной этнической идентичности актуальнее, чем вопрос интеграции.
- Осетины, курды, кистинцы: относительно малочисленные этнические группы с четко выраженной этнической идентичностью, но не владеющие достаточными рычагами для сохранения и развития своего этноса и культурной самобытности.
- Так называемые «европейские» и «балтийские» этнические меньшинства (немцы, поляки, чехи, латыши и пр.): в основном русскоязычные, частично – грузиноязычные этнические группы, получающие культурную поддержку от стран своего происхождения.

- Этно-религиозные группы: русские духоборы и молокане, сохранившие в основном свою культурную самобытность, однако их культурные памятники находятся в плачевном состоянии.

Основные заключения

Результаты анализа «Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции» показали, что одним из главных концептуальных недостатков документа является то обстоятельство, что в части гражданской интеграции и политического участия этнических меньшинств в должной мере осмыслен подход к решению вопросов политической вовлеченности и участия в процессах принятия решений этнических меньшинств, четко не оговорены мероприятия, направленные на достижение поставленной цели. Проблемой является и тот факт, что «Национальная концепция» не основывается непосредственно на международных правовых документах, устанавливающих руководящие принципы обеспечения гражданского и политического участия этнических меньшинств. Соответственно, важно, чтобы при разработке новой концепции и плана действий были учтены и предусмотрены конкретные мероприятия, предложенные соответствующими международными конвенциями и декларациями, в частности, «Рамочной конвенцией по защите национальных меньшинств Совета Европы, Декларацией ООН о правах лиц, причисленных к национальным или этническим и лингвистическим меньшинствам, Лундскими рекомендациями Верховного комиссара ОБСЕ по вопросам национальных меньшинств об участии национальных меньшинств в общественной жизни и Люблянскими руководящими принципами интеграции этнически многообразных обществ Верховного комиссара ОБСЕ по вопросам национальных меньшинств.

Из предусмотренных «Национальной концепцией толерантности и гражданской интеграции» направлений наиболее существенные изменения были осуществлены в плане обеспечения равных избирательных прав и информирования этнических меньшинств по избирательным вопросам. Тем не менее, уровень осознанного и информированного выбора при голосовании остается низким, что обусловлено низкой политической культурой в регионах компактного расселения этнических меньшинств.

Результаты мероприятий, осуществленных для усиления гражданского и политического участия этнических меньшинств, к намеченной цели не привели – уровень гражданского и политического участия этнических меньшинств остается низким. Реализованные в течение прошлых лет государственные программы и мероприятия были непоследовательными, и хорошим примером этого является Программа переподготовки кадров и публичных служащих для этнических меньшинств. Данное направление рассматривается «Национальной концепцией» как одно из ключевых с точки зрения усиления вовлеченности этнических меньшинств в процессы принятия решений, хотя намеченные в этом направлении мероприятия не были адекватными. В частности, Школа государственного администрирования имени Зураба Жвания, на которую возлагалась подготовка кадров для публичного сектора из

числа населения регионов компактного проживания этнических меньшинств, реально утратила свою основную функцию, занимаясь дублированием функций языковых центров. Что касается профессиональной переподготовки этнических меньшинств, существующие профессиональные колледжи в Гурджаани (Качрети) и Ахалцихе не ориентированы на общины этнических меньшинств – учебные программы этих колледжей не приведены в соответствие с общей политикой гражданской интеграции.

С учетом выявленных проблем для обеспечения политической вовлеченности этнических меньшинств необходимо в «Национальной концепции» и «Плане действий» в Школе государственного администрирования имени Зураба Жвания усилить направление переподготовки административных кадров от общин этнических меньшинств. Нужно разработать соответствующую учебную программу, четко определив приоритеты публичного администрирования в общинах этнических меньшинств. В плане профессионального развития общин этнических меньшинств необходимо привести программы профессиональных колледжей в соответствие с основной политикой и программами гражданской интеграции этнических меньшинств.

В плане политического участия этнических меньшинств существенной проблемой является малочисленность представителей этнических меньшинств в государственных структурах – как на центральном, так и на региональном (особенно в Квемо Картли) уровнях. Выявилась еще одна проблема – сильная зависимость от центральных структур власти в процессе принятия решений. Исходя из этого, при обустройстве местного самоуправления необходимо максимально учитывать специфику этнических меньшинств и соответствующих регионов. Очень важно также при разработке нового Плана действий предусмотреть международные нормы и рекомендации по вопросам обустройства местного самоуправления и децентрализации, которые в соответствии со спецификой меньшинств представлены в Лундских рекомендациях ОБСЕ и Люблянских руководящих принципах.

С точки зрения повышения политической культуры важно также в «Национальной концепции» и «Плане действий» предусмотреть программы по повышению уровня самосознания и различные тренинги для представителей политических партий.

Как в общинах этнических меньшинств, так и среди грузиноязычного населения низким остается уровень осведомленности о международных договорах по защите этнических меньшинств, особенно Европейской хартии языков меньшинств и региональных языков. Исходя из этого, рекомендуется предусмотреть в «Национальной концепции» и «Плане действий» мероприятия по содействию повышению информированности о данных договорах.

В «Национальной концепции» не отражены потребности и проблематика маргинализованных этнических групп и малочисленных этносов. С учетом данной проблемы необходимо в «Национальной концепции» и «Плане действий» предусмотреть мероприятия по обеспечению выдачи соответствующей документации (удостоверение личности и свидетельство о рождении) маргинальных группам, доступности получения образования детьми и вовлечения взрослых в действующие социальные программы.

Социальная и региональная интеграция

Обзор действующего законодательства

Законодательство Грузии в этой сфере не содержит положения, предоставляющие особые права этническим меньшинствам.

Согласно статье 31 Конституции Грузии, государство обязано обеспечить равномерное социально-экономическое развитие на всей территории страны.

Трудовым Кодексом (статья 2.3) в сфере трудовых отношений запрещена любого рода дискриминация по признакам расы, цвета кожи, языка, этнической или национальной принадлежности. Дискриминацией считается как прямое, так и косвенное притеснение человека, направленное на создание враждебной, оскорбительной, попирающей достоинство человека среды, а также условий, ухудшающих положение человека по сравнению с другими лицами, находящимися в аналогичных условиях (статья 2.4). Исключением является случай, когда неравное обращение обусловлено сутью работы или служит достижению правомерной цели (статья 2.5).

Недопустимость дискриминации по признакам расы, цвета кожи, языка, вероисповедания и убеждений, национальной и этнической принадлежности провозглашена и статьей 6.1 Закона Грузии «О здравоохранении». Статьей 6.2 этого же закона запрещена дискриминация при оказании медицинской помощи лицам, отбывающим наказание в местах заключения.

Согласно статье 7 закона «О здравоохранении», «все граждане Грузии имеют право в понятной для них форме получать исчерпывающую и объективную информацию о состоянии своего здоровья...» А это означает, что представители этнических меньшинств имеют право на получение информации о состоянии своего здоровья на родном языке.

Анализ/оценка деятельности, осуществленной в направлении социальной и региональной интеграции

Социальная защита и мобильность

В процессе осуществления «Плана действий на 2009-2014 гг.» во всех регионах страны правительством проводились мероприятия по улучшению положения в сфере регистрации этнических меньшинств с целью обеспечения надлежащей социальной помощи и выдачи пособий. Предпринятые государством позитивные меры по улучшению уровня информированности этнических меньшинств еще более активизировались с 2011 года.

Запланированные и реализованные Министерством труда, здравоохранения и социальной защиты Грузии здравоохранительные или социальные программы в равной мере касались всех граждан Грузии, независимо от их национальной, социальной или религиозной принадлежности. Однако доступность использования гарантированного государством медицинского или социального обслуживания была ограничена информационными барьерами. Для определенной части проживающих в Грузии этнических

меньшинств таковым оказался языковой барьер, что отчетливо выявилось в регионах компактного расселения этнических меньшинств, особенно среди лиц среднего и пожилого возраста. Эта часть населения не может прочесть или понять распространяемую различными информационными средствами информацию/рекламу о запланированных государственных программах, своевременно узнать об изменениях, осуществленных в рамках различных государственных программ, что однозначно не позволяло населению использовать предложенные государством услуги. С целью искоренения информационного вакуума в рамках реализованных министерством проектов для негрузиноязычного населения были запланированы различные информационные кампании с целью предоставления им информации на родном языке.

В 2011 году Министерство труда, здравоохранения и социальной защиты Грузии разработало документ, определяющий стратегию здравоохранения на 2011-2015 годы. Этот документ основывается на нескольких фундаментальных принципах, среди которых особое внимание уделено обеспечению равного доступа и содействию развитию системы здравоохранения, ориентированной на пациента. Первый принцип обеспечивает равный доступ всех граждан Грузии к медицинским и социальным услугам, независимо от их социально-экономического положения, происхождения, статуса и вероисповедания. Соответственно, все граждане Грузии имеют равный доступ к государственным программам здравоохранения и социального обеспечения, реализуемым Министерством труда, здравоохранения и социальной защиты Грузии.

Принятие гражданами информированного решения в сфере здравоохранения и осведомленность о своих правах непосредственно увязано с открытостью, общедоступностью информации о медицинских учреждениях, страховых компаниях или государственных программах в сфере здравоохранения.

В 2011 году по инициативе Аппарата государственного министра по вопросам реинтеграции, Национального центра по контролю над заболеваниями и общественному здравоохранению, Национального центра скрининга и «Фонда поддержки здоровья и образования Грузии» под финансовой эгидой Евросоюза в Квемо Картли, Самцхе-Джавахети и Кахети были проведены встречи с представителями этнических меньшинств. На этих встречах состоялась презентация государственных программ по скринингу рака и проектов по популяризации здорового образа жизни – антитабачная пропаганда, общая гигиена, физическая активность, здоровое питание. Были розданы информационные материалы на азербайджанском, армянском и русском языках.

В 2011 году ЮЛПП «Службой медиации страхования здравоохранения» был осуществлен проект *«Информирование национальных и этнических меньшинств о функциях и услугах медиации страхования здравоохранения»*. Вследствие того, что Служба медиации страхования была создана относительно недавно, многие граждане не были осведомлены об этих услугах, что ограничивало доступность полноценного медицинского обслуживания. Именно поэтому государство сочло необходимым информировать общество о принципах страхования, функциях Службы медиации с тем, чтобы обеспечить возможность своевременного и целенаправленного использования

гражданами необходимых услуг. Были подготовлены информационные буклеты, проведены встречи.

Министерство труда, здравоохранения и социальной защиты предоставляет различные социальные гарантии социально незащищенным слоям населения. Для обеспечения возможности получения полноценной информации о государственных социальных программах и условиях получения социальных гарантий Агентство социального обслуживания Грузии в рамках проекта *«Обеспечение национальных/этнических меньшинств государственными гарантиями в социальной сфере»* в 2011 году подготовило информационные буклеты трех типов, разъясняющие порядок предоставления различных социальных гарантий.

В 2011 году в рамках проекта «О систематическом информировании граждан Грузии из числа представителей национальных/этнических меньшинств о текущих реформах и положении в сфере здравоохранения и социальной защиты» были проведены встречи с целевыми группами с целью их информирования.

С целью предоставления населению полноценной информации об объемах и видах медицинского обслуживания, предусмотренного государственной программой страхования, в рамках проекта *«Информирование национальных меньшинств о правах граждан в сфере здравоохранения и о медицинских услугах, финансируемых государством»* была запланирована разработка информационного баннера. На этом баннере, предназначенном для бенефициаров государственной программы страхования, была размещена информация о предусмотренных страховым полисом здравоохранения услугах. Текст баннера был переведен на армянский и азербайджанский языки. Руководителям медицинских учреждений, расположенных в регионах компактного расселения этнических меньшинств, было поручено разместить двуязычные баннеры на видном месте.

В процессе интеграции этнических меньшинств Министерство труда, здравоохранения и социальной защиты Грузии уделяло большое внимание систематическому информированию граждан о проводимых реформах, что, в свою очередь, способствовало успешному осуществлению этих реформ. Основной целью проекта «Систематическое информирование представителей этнических меньшинств Грузии о проводимых в сфере здравоохранения и социальной защиты реформах» было информирование населения о новом этапе государственного страхования. 1 сентября 2012 года была задействована программа медицинского страхования детей в возрасте до 6 лет, граждан пенсионного возраста, студентов, детей с ограниченными возможностями и лиц с резко выраженными ограниченными возможностями. В рамках проекта были подготовлены и с участием представителей министерства проведены выездные, информационные встречи в регионах компактного расселения негрузиноязычных граждан.

Проведенные правительством информационные кампании в связи с различными проектами в рамках реформы системы здравоохранения несомненно следует оценить как позитивный шаг в направлении информирования этнических меньшинств. Такого рода мероприятия должны содействовать увеличению обращаемости этнических меньшинств в медицинские учреждения и их вовлечению в процесс идентификации и

урегулирования проблем. Однако масштаб проведенных информационных кампаний по сравнению с численностью проживающих в стране этнических меньшинств был скромным, и государство должно запланировать гораздо более широкомасштабную информационную кампанию.

Содействие региональному развитию

В период осуществления «Плана действий на 2009-2014 гг.» государственными структурами была предпринята попытка разработки системного подхода к решению региональных проблем. В 2011 году Министерство регионального развития и инфраструктуры, на которое возложена роль ведущего государственного ведомства по вопросам регионального развития, разработало стратегию развития регионов и муниципалитетов и программу действий, включив представителей этнических меньшинств.

В 2012 году было подготовлено методическое руководство по составлению стратегии развития региона, на основании которого разрабатывались стратегии развития всех регионов Грузии. Стратегия представляет собой документ, определяющий государственную политику в этой сфере, с описанием существующего положения и механизмов по содействию развитию потенциала региона. Неотъемлемой частью стратегии был конкретный план действий – соответствующие проекты с указанием сроков их осуществления, бюджета и источников финансирования. Цель разработки стратегии состояла в определении потенциала каждого отдельного региона и разработке мер по его развитию.

Развитие региональной инфраструктуры

Начиная в 1990-х гг., в регионах Квемо Картли и Самцхе-Джавахети, как и в стране в целом, произошел полный обвал существующей инфраструктуры, что, в свою очередь, обусловило изоляцию регионов компактного расселения этнических меньшинств. В этом плане положение существенно изменилось в период осуществления «Плана действий», то есть в 2009-2014 годы, когда началась реализация масштабных проектов в направлении социальной и региональной интеграции. Для регионов компактного расселения этнических меньшинств осуществление инфраструктурных проектов было жизненно важным. Изменение отношение к государству со стороны компактно расселенных этнических меньшинств за последние годы частично обусловлено именно этими масштабными проектами в направлении развития инфраструктуры регионов. Особенно важным было строительство автодорожных и железнодорожных магистралей.

Реабилитация дорог в Самцхе-Джавахети

В рамках проекта фонда «Вызовы тысячелетия – Грузия» в регионах компактного расселения этнических меньшинств были проведены интенсивные работы по реабилитации

автомобильной дороги. Целью проекта реабилитации дорог в Самцхе-Джавахеги было восстановление дорожно-транспортной сети. Проектом была предусмотрена реабилитация дороги протяженностью 223 км; стоимость проекта составила 203,5 млн. долларов США. Реабилитационные работы проводились в 2008-2010 годах.

Реабилитация дорог в Самцхе-Джавахеги и Квемо Каргли способствовала улучшению условий для развития в этих двух регионах торгово-предпринимательской деятельности, роста объема международной и внутренней торговли, развития бизнеса и привлечения частных инвестиций, развития туризма и связанной с ним экономической деятельности. В результате реабилитации региональных дорог были созданы условия для преодоления изоляции Самцхе-Джавахеги от остальной Грузии, что в перспективе должно содействовать экономической интеграции региона, облегчить возможность удовлетворения потребностей населения в сфере образования и здравоохранения. Согласно высказанным в фокус-группах мнениям, реабилитация дорог оказала позитивное влияние на развитие мелкого и среднего бизнеса, улучшила условия для торговли с различными регионами Грузии, включая Тбилиси.

Железнодорожная магистраль Баку-Тбилиси-Карс

Особую роль в оживлении экономической жизни в регионе Самцхе-Джавахеги должна исполнить железная магистраль Баку-Тбилиси-Карс – проект, фундамент строительства которого был заложен в 2007 году и который свяжет Европу и Азию.

Экономическое значение проекта огромно – как для Грузии, так и региона в целом. После завершения работ железная линия Баку-Тбилиси-Карс станет кратчайшим путем между Центральной Азией и Средиземноморьем, рынками Центральной и Восточной Европы. Ожидаемый объем грузооборота положительно скажется на экономике страны, в том числе и на оживлении экономической жизни районов, населенных этническими меньшинствами.

Реабилитация инфраструктуры

В период осуществления «Плана действий на 2009-2014 гг.» при поддержке правительства Грузии, особенно – Министерства регионального развития и инфраструктуры, за счет доходов местных бюджетов, а также при международной поддержке в регионах компактного расселения этнических меньшинств осуществлено множество проектов. Здесь же следует отметить, что такого рода проекты осуществлялись в масштабах всей страны, не будучи нацелены именно на регионы компактного расселения этнических меньшинств. Однако в этих регионах реализованные проекты были очень значимы и в плане гражданской интеграции населения.

В рамках программ по реабилитации автомобильных дорог государственного значения, поддержке села, реабилитации школ и пр. осуществлено множество инфраструктурных проектов: реабилитированы автомобильные дороги и публичные школы, отремонтированы сельские дороги и мосты, системы снабжения питьевой водой, внешнее освещение, дома культуры, стадионы, спортивные залы, сельские клубы и пр.

Реабилитация энергетической инфраструктуры

С 2008 года в рамках программы газификации регионов Грузии в Самцхе-Джавахети и Квемо Картли началось восстановление существующих газопроводов и закладка новых, что в ближайшие годы улучшит газоснабжение населения. Газификация этих регионов с параллельным развитием инфраструктуры в ближайшие годы ослабит их изоляцию и будет содействовать более активному вовлечению местного населения в экономическую жизнь страны.

Развитие агробизнеса

В рамках проекта развития агробизнеса фонда «Вызовы тысячелетия – Грузия» в период осуществления «Плана действий на 2009-2014 гг.» были выданы гранты (по принципу софинансирования) на развитие первичного производства, центров обслуживания фермеров, малых перерабатывающих предприятий и, тем самым, создание непрерывного производственного цикла в регионах Грузии. Проекты по развитию агробизнеса включали два компонента: содействие развитию предприятий и создание непрерывного производственного цикла. Целью всех этих проектов было преобразование действующих мелких фермерских хозяйств в крупные прибыльные хозяйства, что, в свою очередь, было направлено на содействие развитию агробизнеса и созданию новых рабочих мест в регионах.

В рамках данного проекта были финансированы различные проекты в регионах Грузии, включая Самцхе-Джавахети, Квемо Картли и Мцхета-Мтианети. В результате осуществления этих проектов было трудоустроено сельское население; не прямые выгоды получили и остальные жители региона. Однако в ходе работы фокус-групп были высказаны претензии и в адрес данного проекта: местное население было плохо информировано о возможностях финансирования агробизнеса.

Поддержка развития инфраструктуры в селах

В 2009 году в масштабах всей Грузии, включая села регионы с компактным расселением этнических меньшинств, была поэтапно реализована Программа поддержки села. Выделенные государством средства были направлены на выполнение приоритетных для села работ первой необходимости. В некоторых случаях эти средства пополнялись за счет софинансирования из бюджета органов местного самоуправления, привлечения финансовой помощи международных и донорских организаций. Сельское население было непосредственно вовлечено в процесс определения приоритетов. Для решения острых проблем села представителями местной власти было мобилизовано население. В селах, где существовали инициированные международными организациями фермерские объединения или общинные союзы, мобилизация и процесс определения приоритетов села оказались гораздо более эффективными. В Квемо Картли и Самцхе-Джавахети были финансированы такие актуальные проекты, как:

- газификация села;
- реабилитация детского сада;

- помощь с сельскохозяйственной техникой;
- очистка/проведение каналов для оросительной и питьевой воды, восстановление головных сооружений;
- обустройство водопоев для скота;
- выделение техники для очистки оросительных каналов;
- реабилитация внутренних дорог.

В ходе работ были трудоустроены представители соответствующих сел. Согласно мнениям, высказанным в фокус-группах, проекты развития сельской инфраструктуры были, безусловно, положительным явлением, однако необходимо увеличить масштабы таких проектов.

Местное население и проекты по развитию региональной инфраструктуры

В связи с реабилитацией автомобильной дороги в Самцхе-Джавахеги и работами на железнодорожной магистрали представители местного населения отмечают, что, несмотря на обещания, на строительстве автомобильной дороги и железнодорожной магистрали была трудоустроена очень незначительная часть местного населения. Дело в том, что строительные и реабилитационные работы производили победившие в тендере компании; по словам представителей власти, они были обязаны нанять на работу местное население. Однако процентными показателями занятости местного населения в этих работах не были довольны ни представители власти, ни местные общины.

Местные жители требовали защитить их интересы, выделить для них определенное количество рабочих мест и провести соответствующие учебные тренинги для создания возможности их трудоустройства как на строительстве железной дороги, так и после ее открытия – в качестве рабочего персонала. Следует отметить, что, как говорят местные жители, именно это им обещали представители власти, однако свои обещания не выполнили. Несмотря на то, что часть населения Самцхе-Джавахеги считает это исключительной проблемой своего региона, нельзя не отметить, что аналогичные претензии высказываются и в отношении других строительных проектов, осуществляемых в регионах, населенных в основном этническими грузинами.

В целом проекты по реабилитации дорог местное население оценивает положительно. Населению региона Джавахети нужно было 2-3 часа для того, чтобы добраться до центра региона; сегодня это требует гораздо меньше времени. Наполовину сократилось и расстояние до Тбилиси. Бытовавшие ранее необоснованные опасения в связи с железнодорожной магистралью сегодня разделяет лишь незначительная часть населения. После вывода российской военной базы в Ахалкалаки в 2007 году некоторые местные политические группы утверждали, что это был проект геополитического значения, направленный на изоляцию Армении. Высказывались также опасения, что для охраны железной дороги могут быть введены турецкие и азербайджанские военные силы, что на работы будут производиться силами лиц из других регионов. Но со временем отношение к строительству железнодорожной магистрали Баку-Тбилиси-Карс существенно изменилось.

В проведенных в Самцхе-Джавახети фокус-группах в связи со строительством железнодорожной магистрали Баку-Тбилиси-Карс было высказано мнение, что в будущем этот проект создаст возможности для трудоустройства местного населения.

Основные выводы

В направлении социальной и региональной интеграции Планом действий по толерантности и гражданской интеграции на 2009-2014 гг. намечены три задачи:

1. Дальнейшее развитие инфраструктуры в регионах компактного расселения этнических меньшинств.

В связи с этой задачей следует отметить, что за последние годы государство предприняло масштабные шаги в направлении реализации инфраструктурных проектов. Целью мероприятий, осуществленных в рамках этих проектов, было содействие росту международной и внутренней торговли, развитию бизнеса, агробизнеса и фермерских хозяйств, созданию благоприятного инвестиционного климата, снижению уровня безработицы, развитию туризма и связанной с ним экономической деятельности и экономической интеграции региона. Несмотря на то, что в районах компактного проживания этнических меньшинств в ближайшие годы достичь намеченных целей в полной мере не удастся, осуществление таких проектов безусловно является положительной тенденцией и важным шагом в направлении преодоления изоляции регионов компактного проживания этнических меньшинств, ускорения их дальнейшей интеграции в происходящие в стране процессы.

2. Профессиональная переподготовка представителей этнических меньшинств и содействие их трудоустройству

Предполагалось, что проекты, осуществляемые в процессе реализации «Плана действий на 2009-2011 гг.», будут способствовать и трудоустройству местного населения, однако для обеспечения эффективности проектов по поддержке малого и среднего бизнеса необходимым иной подход. Скептическое отношение жителей регионов компактного расселения этнических меньшинств к возможности их трудоустройства в осуществляемых в регионе инфраструктурных проектах вполне обосновано. Однако вопрос трудоустройства непосредственно связан с профессиональной подготовкой и квалификацией. Низкий показатель занятости местного населения в текущих проектах был обусловлен отсутствием нужной профессиональной подготовки. Предпринятые государством меры в направлении профессиональной переподготовки и повышения квалификации были позитивным явлением, хотя по причине скромных масштабов осуществленных проектов и пробелов в процессе обучения намеченная цель – содействие росту занятости этнических меньшинств – достигнута не была.

3. Содействие социальной и региональной мобильности этнических меньшинств

В процессе осуществления «Плана действий на 2009-2011 гг.» правительство осуществило множество проектов в направлении здравоохранения и социальной защиты. В случае этнических меньшинств полноценному использованию предлагаемых государством услуг в этой сфере препятствовал дефицит информации об этих

возможностях. Не исключено, что аналогичная проблема существовала и среди грузиноязычного населения, но в случае этнических меньшинств низкая информированность была обусловлена и незнанием грузинского языка. За последние годы осуществления «Плана действий» правительство провело несколько мероприятий с целью повышения уровня осведомленности представителей этнических меньшинств, однако для достижения полноценного эффекта необходимо провести более интенсивные информационные кампании в регионах их компактного проживания. Это позволит этническим меньшинствам получать больше информации и, соответственно, в большей мере пользоваться предлагаемыми государством услугами.

Культура и сохранение самобытности

Обзор действующего законодательства

В соответствии с Конституцией²⁹ Грузии, каждый гражданин равен перед законом независимо от его вероисповедания (статья 9).

Конституция Грузии

Статья 9

Государство провозглашает полную свободу религиозных убеждений и вероисповедания, признавая при этом исключительную роль Грузинской Апостольской Автокефальной Православной Церкви в истории Грузии и ее независимость от государства.

Конституцией Грузии гарантировано культурное развитие, участие в культурной жизни, проявление и обогащение культурной самобытности каждого гражданина (статья 34.1).

Статья 34

1. Государство способствует развитию культуры, неограниченному участию граждан в культурной жизни, проявлению и обогащению культурной самобытности, признанию национальных и общечеловеческих ценностей и углублению международных культурных связей.
2. Каждый гражданин Грузии обязан заботиться об охране культурного наследия. Культурное наследие охраняется законом.

Согласно Конституции, граждане Грузии равноправны в социальной, экономической, культурной и политической жизни, независимо от национальной, этнической, религиозной и языковой принадлежности. В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, они имеют право свободно, без какой-

²⁹ Конституция Грузии: http://www.parliament.ge/index.php?option=com_content&view=article&id=180&Itemid=85&lang=ge.

либо дискриминации и вмешательства, развивать свою культуру, пользоваться родным языком в личной и общественной жизни (статья 38).

Статья 38

1. Граждане Грузии равноправны в социальной, экономической, культурной и политической жизни, независимо от языковой, национальной, этнической и религиозной принадлежности. В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права они вправе свободно, без какой-либо дискриминации и вмешательства, развивать собственную культуру, пользоваться родным языком в личной и общественной жизни.
2. В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права реализация прав меньшинств не должна противоречить суверенитету, государственному устройству, территориальной целостности и политической независимости Грузии.

Кроме этого, Конституция Грузии обеспечивает свободу интеллектуального творчества, запрещая вмешательство в творческий процесс.

Статья 23

1. Каждому гарантирована свобода интеллектуального творчества, право на интеллектуальную собственность неприкосновенно.
2. Не допускается вмешательство в творческий процесс, а также цензура в сфере творческой деятельности.
3. Наложение ареста и запрета на распространение произведений творчества запрещено, если это не ущемляет законные права других людей.

Помимо Конституции Грузии, сохранение культуры и самобытности этнических меньшинств предусмотрены также следующие законами:

Закон Грузии «О Культуре», устанавливающий равноправие всех граждан Грузии в культурной жизни, независимо от национальной, этнической, религиозной или языковой принадлежности (статья 6).

Статья 6. Право человека на культурную деятельность

Конституция Грузии рассматривает культурную деятельность как неотъемлемое право человека. Граждане Грузии равноправны в культурной жизни, независимо от их национальной, этнической, религиозной и языковой принадлежности.

Согласно статье 10 этого же закона, каждый гражданин имеет право на культурную самобытность.

Статья 10. Право человека на культурную самобытность

Каждый человек имеет право на защиту своей культурной самобытности и свободный выбор художественно-эстетической ориентации.

Помимо вышеуказанных законов, непосредственно регулирующих права этнических меньшинств, организации, работающие в сфере культуры и образования этнических меньшинств, руководствуются общим законодательством Грузии, законами «О культурном наследии»³⁰, «О профессиональных театрах»³¹, «О библиотечном деле»³² и международными конвенциями, Европейской конвенцией о культуре и Европейской рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств.

Анализ/оценка деятельности, осуществленной в рамках направления культуры и сохранения самобытности

Данным направлением «Национальной концепции» государство взяло на себя обязательство поддерживать участие этнических меньшинств в культурной жизни и охранять их культурное наследие. С этой целью был запланирован ряд конкретных мероприятий, направленных на решение следующих задач:

- а) содействие формированию гражданского самосознания;
- б) содействие сохранению культурной самобытности этнических меньшинств;
- в) защита культурного наследия этнических меньшинств;
- г) поддержка духа толерантности, межкультурного диалога и связей;
- д) содействие участию этнических меньшинств в культурной жизни Грузии;
- е) углубление знаний общества о культуре, истории, языке и религии этнических меньшинств и признание их культурными ценностями страны.

Программа поддержки культуры этнических меньшинств

Министерство культуры и охраны памятников Грузии с 2009 года осуществляет «Программу поддержки культуры этнических меньшинств Грузии», представляющую собой подпрограмму «Программы развития искусства». Основными целями программы являются содействие охране, развитию и популяризации культурной самобытности этнических меньшинств, поддержка диалога между культурами этнических меньшинств и поощрение свободных инициатив. В рамках этой программы в 2010-2013 годах финансировались армяноязычная газета «Врастан» и азербайджаноязычная газета «Гюрджистан», а в 2013 году к ним добавились и русскоязычные газеты «Свободная Грузия» и «Вечерний Тбилиси». Эти издания были ориентированы на повышение информированности армяно-, азербайджано- и русскоязычных меньшинств. Годичный бюджет программы составлял 100 тыс. лари ежегодно, из которых 60 тысяч лари были

³⁰ Закон Грузии «О культурном наследии»: https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=11932.

³¹ Закон Грузии «О профессиональных театрах»: https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1900035.

³² Закон Грузии «О библиотечном деле»: <http://www.nplg.gov.ge/geo/7/alias%2063/id27>.

выделены на финансирование печатных СМИ, а остальные 40 тысяч лари направлялись на свободные проекты.

Следует отметить, что проекты по поддержке сохранения культурной самобытности этнических меньшинств дополнительно финансировались из различных программ – в соответствии со спецификой реализуемых проектов. В частности, в рамках программы **«Поддержка книги и литературы»**, ориентированной на реализацию государственной политики в сфере литературы, книг и библиотечного дела, развитие литературного процесса в стране, популяризацию книги и литературы, содействие библиотекам; программы **«Поддержка развития грузинского профессионального музыкального искусства»**, направленной на проведение государственной политики в сфере профессионального музыкального искусства, содействие развитию грузинского музыкального искусства, его популяризации и защите традиций; программы **«Поддержка грузинского профессионального театрального искусства»**, представляющей собой реализацию государственной политики в сфере профессионального театрального искусства, защиты и популяризации грузинских театральных традиций; программ «Грузинский сезон»³³, ориентированных на популяризацию грузинской культуры за рубежом.

Входящие в структуру Министерства культуры Грузии юридические лица публичного права – музеи и театры

В ведомственном подчинении Министерства культуры и охраны памятников Грузии со статусом юридического лица публичного права находятся Центр азербайджанской культуры Грузии имени Мирзы Фатали Ахундова, Музей истории евреев Грузии имени Давида Баазова, Музей Смирновых, Центр черкесской (адыгской) культуры, Тбилисский государственный драматический театр имени Петроса Адамяна, Тбилисский азербайджанский государственный драматический театр имени Гейдара Алиева, Тбилисский русский государственный драматический театр имени Александра Грибоедова³⁴.

Музеи

ЮЛПП Музей азербайджанской культуры имени Мирзы Фатали Ахундова

Музей создан и функционирует на базе экспонатов Центра азербайджанской культуры имени Мирзы Фатали Ахундова, а также домов-музеев Наримана Нариманова и Мирзы Джалиля Мамедкулизаде, являясь их правопреемником. В музее хранятся мемориальные предметы, пьесы, газетные и другие зарисовки Мирзы Фатали Ахундова, а также фотоматериал, отражающий грузино-азербайджанские культурные отношения, книги, документы, научная и художественная литература на азербайджанском и грузинском языках.

³³ Министерство культуры и охраны памятников Грузии: www.culture.gov.ge.

³⁴ <http://www.culture.gov.ge/text-8.html>.

В декабре 2008 года при музее был создан Центр культуры, которые занимается культурно-просветительской работой среди азербайджанского населения, проживающего в Грузии.

При центре функционируют кружки пения и танцев, курсы рисования, ковроткачества, искусства, азербайджанских национальных музыкальных инструментов, языковые (английский, грузинский, азербайджанские языка), компьютерные курсы и пр.

В соответствии с Распоряжением президента Грузии № 326 от 13 мая 2009 года «О приватизации находящегося в собственности государства имущества в форме прямой продажи государственной нефтяной компании Азербайджана», площадь второго этажа здания по адресу ул. Горгасали №17, где функционировал Музей азербайджанской культуры им. Мирзы Фатали Ахундова, путем прямой продажи была передана государственной нефтяной компании Азербайджана. Распоряжением компании были поручены обеспечение функционирования музея на базе переданного имущества реконструкция здания. Поскольку данному зданию министерством присвоен статус недвижимого памятника культурного наследия – с целью охраны как самого здания и прилегающей территории, так и хранящихся в нем объектов культурного наследия от повреждения, уничтожения и, тем самым, сохранения историко-культурной и научной ценности – между Министерством культуры и охраны памятников Грузии, Мэрией города Тбилиси и Представительством государственной нефтяной компании Азербайджана в Грузии был оформлен договор «О охране и уходе за памятником» (№07/01, 12.10.2009 г.). Деятельность музея регулируется Законом Грузии «О музеях» и и утвержденным министром культуры, охраны памятников и спорта «Положением» №3/59 от 27 марта 2007 года³⁵.

В музее проводятся показы документальных фильмов, встречи, юбилейные вечера, а также мероприятия, посвященные Дню независимости республики Азербайджан³⁶.

	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Бюджетное финансирование Музея азербайджанской культуры им. Мирзы Фатали Ахундова (<i>в лари</i>)	31,900	29,400	31,900	30,000	30,000
Количество посетителей	-	-	-	-	1210

ЮЛПП Музей истории евреев Грузии имени Давида Баазова

Музей истории евреев Грузии был основан 30 ноября 1932 года как ведомственная организация в рамках Культбазы трудящихся евреев. В 1951 году, во время антисемитского движения в СССР, музей был закрыт. Музей был восстановлен Постановлением правительства Грузии №1017 от 30 ноября 1992 года, и ему было присвоено имя известного раввина и общественного деятеля Давида Баазова. Однако по причине острого аварийного состояния здания музей не функционирует уже на протяжении лет. На основании ходатайства музея и Ассоциации грузино-еврейских отношений для

³⁵ Законодательный вестник Грузии: https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=69958.

³⁶ После распада Закавказской федерации Национальный совет Азербайджана объявил о независимости Азербайджана в Тбилиси, во Дворце наместника царя 28 мая 1918 года.

спасения исторического здания и музейного учреждения национального и международного значения Распоряжением президента Грузии №654 от 25 июля 2004 года «О мероприятиях по восстановлению-реконструкции Историко-этнографического музея евреев Грузии им. Давида Баазова» были намечены мероприятия по реконструкции музея, как сокровищницы многовековой истории проживания евреев в Грузии и уникального научного центра по изучению грузино-еврейских отношений. По распоряжению³⁷ президента Грузии №493 от 17 августа 2006 года был определен новый правовой статус музея – «ЮЛПП Музей истории евреев Грузии имени Давида Баазова».

После упразднения музея в 1951 году хранившиеся в нем эпиграфические, рукописные, археологические, этнографические, исторические, художественные материалы, архивы и пр. были распределены по различным музеям, институтам и хранилищам Грузии. По распоряжению президента Грузии №654 от 2004 года после завершения реконструкции здания эти материалы должны быть возвращены музею.

Музей занимается научно-исследовательской работой по вопросам истории, этнологии, культурного наследия евреев Грузии, а также грузино-еврейских отношений. Издается сборник музея; музеем изданы материалы научной конференции – «Кавказская археология, этнология, фольклористика».

Ежегодный бюджет музея, как ЮЛПП, состоит в основном из фонда зарплаты, не предусматривая расходы на неотложные ремонтные работы, в которых нуждается здание музея. В 2010 году, во время церемонии подписания Меморандума о сотрудничестве между Советом национальных меньшинств при Народном защитнике Грузии и Министерством культуры и охраны памятников, министр культуры заявил, что проект реабилитации музея существует, однако требуются солидные финансовые ресурсы, на данный момент не предусмотренные бюджетом министерства. Министр также отметил, что министерство обратилось с просьбой к Мэрии города Тбилиси и получило обещание, что мэрия внесет это здание в список памятников, подлежащих реабилитации, но обещание выполнено не было. В 2013 году фонд «Карту» финансировал реабилитационные укрепительные работы в здании музея (Синагога XIX века со статусом недвижимого памятника культурного наследия), что позволило разместить экспозицию. В настоящее время ведется перекрытие медной крыши; завершение работ планируется во второй половине 2014 года.

<i>Название музея</i>	<i>2009 г.</i>	<i>2010 г.</i>	<i>2011 г.</i>	<i>2012 г.</i>	<i>2013 г.</i>
Бюджетное финансирование Музея истории евреев Грузии имени Давида Баазова <i>(в лари)</i>	<i>79,200</i>	<i>79,200</i>	<i>70,000</i>	<i>75,000</i>	<i>75,000</i>
Количество посетителей	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

ЮЛПП Центр черкесской (адыгской) культуры

Юридическое лицо публичного права создано в соответствии с распоряжением президента Грузии №606 от 11 октября 2011 года и на основании приказа³⁸ министра

³⁷ Законодательный вестник Грузии: https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=98620.

³⁸ Законодательный вестник Грузии: https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=1506830.

культуры и охраны памятников Грузии №3/286 от 9 ноября 2011 года. Цель центра – содействие сближению народов Грузии и Кавказа, развитию и популяризации их культуры; поддержка диалога, взаимного согласия и сотрудничества между народами Грузии и Кавказа; инициирование и поддержка сотрудничества между народами Грузии и Кавказа по культурным и общественным вопросам; изучение культуры, истории, общества, экономики и политики Кавказского региона и популяризация соответствующих знаний.

ЮЛПП Телавский исторический музей

Телавский исторический музей в настоящее время не работает. В конце 2012 года начались реабилитационные работы в музейном комплексе, финансируемые при поддержке Всемирного банка. Музей является хранилищем богатого исторического материала и образцов искусства, активно работая над привлечением посетителей. С этой целью разработана специальная программа «ПОП» (Программа, ориентированная на посетителей). В рамках этой программы музей активно сотрудничает со школами, в том числе и азербайджанской школой села Караджала³⁹. Учащиеся этой школы часто посещают музей, где проводятся открытые уроки и театральные представления. Музей и в будущем планирует сотрудничать со школой села Караджала. Музей финансируется Министерством культуры и охраны памятников. На данном этапе музей нуждается в обновлении коллекции, но не располагает нужными средствами для приобретения новых экспонатов.

Исторический музей Самцхе-Джаваheti им. Иванэ Джавахишвили Национального музея Грузии (Ахалцихе)

Музей является прекрасным примером межкультурного диалога. В настоящее время он является частью Национального музея. Музей основан в 1923 году в Ахалцихе в качестве уездного музея, которому Иванэ Гварамия передал все свои материалы. В 1937 году на его базе был открыт Краеведческий музей. До 2005 года музей был филиалом государственного музея Грузии имени Симона Джанашия, а с 2005 года вошел в состав Национального музея Грузии. В музее собрана значительная часть культурного наследия региона: древнейшие рукописи, эпиграфические, археологические, нумизматические, этнографические материалы и фотодокументы. На сегодняшний день в фондах музея хранится более 25 тысяч экспонатов, в том числе и фонд рукописных и древних печатных книг. Особенное место занимают выставки грузинских лапидных образцов и ковров. В 2011 году в рамках реабилитации участка крепости Рабати была осуществлена и реставрация здания музея. Музей ежедневно проводит конференции юных историков. Раньше они символически проводились в старом квартале Ахалцихе, на территории синагоги. В конференции принимают участие грузинские и армянские

³⁹ В Телавском районе есть только одно село – Караджала, в котором компактно проживают азербайджанцы.

студенты. Кроме того, Национальный музей провел семинар, посвященный еврейскому художнику-самоучке Шалве Кобошвили.

В музее хранится богатый материал о грузино-еврейских отношениях, истории еврейской общины в Ахалцихе, а также материалы, отражающие деятельность грузинских католических просветителей 19-го века.

ННЮЛ Гардабанский краеведческий музей

Музей финансируется за счет субсидий местного муниципалитета. Бюджет музея в 2010 году составлял 55 тыс. лари, в 2011 году – 58 тыс. лари. У музея есть три филиала – в Марткопи, Норио и Сартичала. Музей ежегодно 18 мая отмечает Международный день музея и проводит день открытых дверей. В Гардабанском музее хранятся как образцы грузинской культуры, так и азербайджанские предметы быта, традиционные инструменты и пр.

Необходимо отметить, что, несмотря на нехватку финансовых ресурсов, сотрудники продолжают собирать образцы грузинской и азербайджанской культуры. У музея постоянно есть посетители. Сюда часто приходят учащиеся грузинских и азербайджано-язычных школ – экспонаты музея позволяют в одном выставочном зале увидеть характерные для различных культур традиционные изделия, предметы быта и боевое оружие. Музей ежегодно проводит научные сессии и издает сборники трудов⁴⁰. В настоящее время самой большой проблемой музея является вопрос площади. Несколько лет назад музей из старого здания перешел в помещение Центра культуры, где ему отведены две комнаты. Этой площади для функционирования музея явно недостаточно – часть экспонатов выставлена во входной части здания, а часть хранится в ящиках.

Болнисский краеведческий музей

В г. Болниси функционирует краеведческий музей, а в селе Хачини есть Дом-музей детского писателя Газаро Агояна. Эти музеи, как и Дманисский краеведческий музей, финансируются Болнисским муниципалитетом.

Историко-этнографический музей в селе Дуиси

В селе Дуиси Ахметского района осенью 2011 года был открыт Историко-этнографический музей. Экспонаты музея – предметы, характерные для кистинского и грузинского быта, собраны сотрудником музея Гебишем Хангошвили. Наличие такого музея в Панкисском ущелье можно только приветствовать, так как он содействует привлечению в ущелье туристов и популяризации местной культуры.

Наследие духоборов

⁴⁰ Несколько тем конференции касались того, каким образом были расселены несколько азербайджанских сел: Кандара и другие; М. Булогашвили подготовил труд «Этническая картина Квемо Картли в 12-15 веках».

Одной из интересных страниц культурного многообразия и истории Грузии является община духоборов в нескольких селах Джавахети и Квемо Картли. Данное религиозное объединение в нескольких селах Джавахети создало самобытную среду, аналог которой в других странах не сохранился. Процесс сокращения численности общин начался уже давно, завершившись во многих странах самоликвидацией. С 1990-х годов началась массовая миграция духоборов на историческую родину, в Россию, где произошло ослабление духоборских общин и их ассимиляция. Сегодня они проживают в Джавахети, в двух маленьких селах – Гореловке и Орловке. Центральной улице в селе Гореловка с резными деревянными домами, молельне – так называемому «Сиротскому дому», бане, дому Калмыковых, летнему дому Калмыковых Приказом министра культуры, охраны памятников и спорта Грузии №3/221 от 31.10.2008 года присвоен статус недвижимого памятника культурного наследия. К сожалению, комплекс сегодня не функционирует; более того, его будущее остается неопределенным. Необходимо присвоить музею статус юридического лица; в решение вопроса должны быть вовлечены как Министерство культуры, так и муниципалитет Ниноцминда.

Центр культурных отношений Грузии «Кавказский дом»

Центр культурных отношений Грузии «Кавказский дом» является правопреемником основанной в советский период Коллегии по переводу, финансируемой из бюджета Министерства культуры Грузинской ССР.

После распада Советского Союза по причине скудного финансирования, обусловленного тяжелым социально-экономическим положением в стране, руководство организации под тем же названием и с теми же целями учредило непредпринимательское, некоммерческое юридическое лицо – центр культурных отношений Грузии «Кавказский дом» для того, чтобы путем сотрудничества с международными организациями привлечь дополнительные средства для выполнения функций организации.

В результате успешной работы «Кавказский дом» сумел заручиться поддержкой фонда «Горизонт»; между Министерством культуры Грузии и фондом «Горизонт» был заключен договор, на основании которого фонд взял на себя обязательство полностью реставрировать офис организации, пристроив и дополнительную площадь, а Министерство культуры обязалось содействовать выполнению миссии, целей и задач организации. Согласно одной из статей договора, Министерство культуры обязалось вернуть фонду «Горизонт» израсходованные средства в случае, что если организация изменит профиль деятельности.

В рамках «Национальной концепции толерантности о гражданской интеграции» и «Плана действий» Министерство культуры и охраны памятников Грузии взяло на себя обязательство содействовать деятельности центра культурных отношений Грузии «Кавказский дом». В 2009 году «Кавказский дом» получил программное финансирование в размере 20 тыс. лари. В течение этого года в «Кавказском доме» были проведены: вечер, посвященный 85-летию юбилею Серго Параджанова, встречи с учащимися, семинары на религиозные и политические темы, встречи, посвященные русской, азербайджанской, славянской письменности, вечера культуры, фольклора и поэзии различных этнических групп, показы фильмов. С 2010 году бюджетное финансирование «Кавказ-

ского дома» прекращено, поскольку организация не является юридическим лицом публичного права, входящим в ведомство министерства.

ЮЛПП «Музей Смирновых»

Приказом министра культуры и охраны памятников Грузии №3/227 от 18.10.2010 года на базе центра культурных отношений Грузии «Кавказский дом» было учреждено юридическое лицо публичного права – «Музей Смирновых». Фонд Музея Смирновых размещен в нескольких комнатах здания «Кавказского дома». С 2010 года музей опечатан. Несмотря на юридический статус – юридическое лицо публичного права, у музея нет ни бюджета, ни директора, ни сотрудников; естественно, что он не функционирует.

В настоящее время между Министерством культуры и охраны памятников Грузии и «Кавказским домом» ведутся переговоры для решения вопроса этого музея.

Театры

ЮЛПП Тбилисский государственный армянский профессиональный драматический театр имени Петроса Адамяна⁴¹

ЮЛПП Тбилисский армянский профессиональный государственный драматический театр имени Петроса Адамяна, в соответствии с действующим законодательством Грузии, распоряжением президента Грузии и своим «Положением», независимо осуществляет свою творческую и хозяйственную деятельность. Театр основан государством на неопределенный срок.

Театр является репертуарно-стационарным и профессиональным государственным театром с давними традициями, имеющим здание для постоянного пользования, постояннодействующую театральную труппу, с непосредственным участием которой создаются произведения театрального искусства, ставятся драматические, трагические, комедийные, кукольные, марионеточные или другие представления и спектакли.

Театр имеет собственное имущество, самостоятельный баланс, расчетный, валютный и другие счета в банковских учреждениях Грузии и иностранных государств, печать с собственным названием, штамп, бланк, эмблему и иные реквизиты юридического лица. Театр вправе от своего имени вступать в правовые отношения, приобретать имущество и личные неимущественные права, брать на себя обязательства, заключать договоры и сделки, выступать истцом и ответчиком в суде.

Основной целью, функцией и предметом деятельности театра является постановка высококачественных спектаклей с целью развития мировых и национальных ценностей, и, тем самым, пропаганды театрального искусства среди широких слоев

⁴¹ Положение «ЮЛПП Тбилисского государственного армянского профессионального драматического театра им. Петроса Адамяна», утвержденное приказом министра культуры и охраны памятников Грузии.
https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1994597.

населения, содействия духовному и эстетическому воспитанию, развитию национального театрального искусства, защите литературного языка посредством искусства сцены, упрочнению национального самосознания, возрождению и развитию традиций, пропаганде общечеловеческих идеалов, интеграции театрального искусства Грузии в мировое культурное пространство.

Бюджет театра содержит в основном фонд зарплаты. Здание театра является аварийным и проводить спектакли в зале опасно, поэтому труппа ориентирована преимущественно на проведение выездных спектаклей. Руководство театра не раз обращалось к правительству Грузии с просьбой реконструкции здания, получив обещание, что реабилитация здания театра начнется во второй половине 2010 года. Однако это обещание выполнено не было, и здание театра до сих пор находится в аварийном состоянии.

Здание Тбилисского армянского драматического театра построено в 30-х годах XX века, введено в эксплуатацию в 1936 году. В 1968-1972 годах была проведена реконструкция здания; после этого капитальный ремонт здания не проводился. В беседе с председателем правления благотворительного фонда «Карту» выяснилось, что на основании поступившего из театра в фонд заявления фонд рассмотрел вопрос и для изучения положения направил в театр специалистов, которые на месте ознакомились с обстановкой. Вопрос реконструкции театра фондом остается открытым, решение фондом еще не принято.

Как уже отмечалось, труппа театра ориентирована в основном на гастроли. Гастроли театра состоялись в Армении – Ереване, Гюмри, Ванадзоре, а также в регионах Грузии – Самцхе-Джавахети и Квемо Картли. В 2011 году театр был на гастролях в Париже.

<i>Тбилисский государственный армянский профессиональный драматический театр имени Петроса Адамяна⁴²</i>	<i>2009 г.</i>	<i>2010 г.</i>	<i>2011 г.</i>	<i>2012 г.</i>	<i>2013 г.</i>
Бюджетное финансирование (лари)	120,000	130,000	130,000	135,000	402,300
Количество спектаклей	71	40	32	21	34
Премьера	4	4	3	4	7
Гастроли	22	36	30	19	-
Количество зрителей	7084	5572	5313	2419	5493

ЮЛПП Тбилисский государственный азербайджанский профессиональный драматический театр имени Гейдара Алиева⁴³

Тбилисский государственный азербайджанский профессиональный драматический театр им. Гейдара Алиева является художественным-зрелищным учреждением. В соответствии с действующим законодательством Грузии и своим «Положением», утвержденным приказом министра культуры и охраны памятников Грузии, театр независимо

⁴² Статистическая информация предоставлена заместителем директора театра.

⁴³ Приказ министра культуры и охраны памятников Грузии «Об утверждении Положения ЮЛПП Тбилисский азербайджанский профессиональный государственный драматический театр имени Гейдара Алиева».
https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1997398.

осуществляет свою творческую деятельность. Театр основан государством на неопределенный срок.

Театр является стационарным репертуарным, профессиональным государственным театром, имеющим предназначенное для постоянного пользования здание, постоянно действующую театральную труппу, при непосредственном участии которой осуществляется постановка произведений различного жанра театрального искусства, иных сценических представлений.

Театр имеет обособленное имущество, переданное ему государством, самостоятельный баланс, расчетный, валютный и иные счета в банковских учреждениях Грузии и за ее пределами, печать с собственным названием, штамп, бланк, эмблему, и другие реквизиты юридического лица. Театр имеет право от своего имени вступать в правовые отношения, приобретать имущественные и личные неимущественные права, брать на себя обязательства, заключать договора и сделки, выступать истцом и ответчиком в суде.

Основной целью, функцией и предметом деятельности театра является постановка высококачественных спектаклей с целью развития мировых и национальных ценностей и, тем самым, пропаганды театрального искусства среди широких слоев населения, содействие творческому воспитанию, развитию национального театрального искусства, защите литературного языка посредством сценического искусства, упрочнению национального самосознания, возрождению и развитию традиций, пропаганде общечеловеческих идеалов, интеграции театрального искусства Грузии в мировое культурное пространство.

Тбилисский государственный азербайджанский профессиональный драматический театр имени Гейдара Алиева ⁴⁴	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Бюджетное финансирование (лари)	<i>130,000</i>	<i>130,000</i>	<i>130,000</i>	<i>135,000</i>	<i>135,000</i>
Количество спектаклей	15	18	20	18	11
Премьера	3	4	2	1	2
Гастроли	5	6	5	5	3
Количество зрителей	1900	2800	3000	3100	4585

Проблемы Тбилисского азербайджанского профессионального государственного драматического театра имени Гейдара Алиева аналогичны проблемам другим театров – финансирование, предусматривающее в основном фонд зарплаты и расходы на коммунальные услуги. Здание театра также находится в аварийном состоянии. В большом зале театра из-за аварийного состояния спектакли не проводятся; функционирует только малый зал на 50 зрителей, а этого не достаточно, так как у театра много зрителей. Несколько раз спектакли проводились в безвозмездно предоставленных залах Театра им. Руставели и Театра оперы и балета. Театр также нуждается в костюмах и декорациях.

⁴⁴ Статистическая информация предоставлена директором театра.

ЮЛПП Тбилисский государственный русский драматический театр имени Александра Грибоедова⁴⁵

ЮЛПП Тбилисский государственный русский художественно-зрелищный драматический театр им. Александра Грибоедова является юридическим лицом публичного права, подведомственным Министерству культуры и охраны памятников Грузии.

Театр имеет переданное государством обособленное имущество, самостоятельный баланс, расчетный, валютный и иные счета в банковских учреждениях Грузии и за ее пределами, печать с собственным названием, штамп, бланк, эмблему и иные реквизиты юридического лица. Театр вправе от своего имени вступать в правовые отношения, приобретать имущественные и личные неимущественные права, брать на себя обязательства, заключать договора и сделки, выступать истцом и ответчиком в суде.

Театр является стационарным репертуарным, профессиональным государственным театром, имеющим предназначенное для постоянного пользования здание, постоянно действующую театральную труппу, при непосредственном участии которой осуществляется постановка произведений различного жанра театрального искусства – драматические, трагические, комедийные спектакли и иные сценические представления.

Основной целью, функцией и предметом деятельности театра является постановка высококачественных спектаклей с целью развития мировых и национальных ценностей и, тем самым, пропаганды театрального искусства, творческого воспитания широких слоев населения, ознакомления с русскими классическими и современными театральными работами, содействия популяризации русского и мирового театрального искусства, пропаганде общечеловеческих идеалов, упрочнению многовековых культурных отношений между грузинским и российским народами. Целью театра является постановка высокохудожественных спектаклей по наилучшим образцам русской драматургии и драматургии народов мира, иных сценических представлений, а также осуществление творческих проектов другого типа. Задачей театра является содействие развитию культуры этнических меньшинств Грузии, а также содействие реализации творческих сил молодых актеров, совершенствованию их мастерства.

По словам представителя Тбилисского государственного русского драматического театра им. Александра Грибоедова, бюджет театра предусматривает только фонд зарплаты. Что касается средств на постановку спектаклей, на это используются доходы от спектаклей. Реконструкцию здания театра финансировал фонда «Карту»; кроме этого, фонд покрывает и расходы на коммунальные услуги.

⁴⁵ Приказ министра культуры и охраны памятников Грузии «Об утверждении Положения ЮЛПП Тбилисского государственного русского драматического театра им. Александра Грибоедова»;
https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1997346.

<i>Тбилисский государственный русский драматический театр им. Александра Грибоедова</i> ⁴⁶	<i>2009 г.</i>	<i>2010 г.</i>	<i>2011 г.</i>	<i>2012 г.</i>	<i>2013 г.</i>
Бюджетное финансирование (лари)	<i>370,000</i>	<i>370,000</i>	<i>399.600</i>	<i>1.097.400</i>	<i>1.100.000</i>
Количество спектаклей	141	109	132	110	145
Премьера	4	4	4	4	4
Гастроли	0	3	1	2	4
Количество зрителей	16255	17266	16488	16785	18811

Библиотеки

После распада Советского союза система библиотечного управления Грузии распалась. Принятыми в 1996 году законами – «О библиотечном деле»⁴⁷ и «О Национальной библиотеке»⁴⁸ координация библиотечного дела и формирование новой системы управления была поручена Национальной библиотеке и Министерству культуры Грузии, что предусматривало, в частности, разработку и реализацию единой государственной библиотечной политики, обеспечение выполнения международных договоров и конвенций о библиотечном деле, определение политики в деле подготовки и переподготовки библиотечных кадров, контроль над соблюдением библиотеками государственных стандартов, централизованный сбор и анализ библиотечных статистических данных. К сожалению, ни одно из требований законодательства выполнено не было: единая государственная библиотечная политика не разработана до сих пор, и все проводимые мероприятия носят спонтанный характер. Попечительство библиотек в регионах возложено на органы местного самоуправления, из бюджета которых финансируются местные библиотеки.

«Планом действий» предусмотрено финансирование библиотек и содействие их беспрепятственному функционированию. За последние годы несколько раз менялась судьба сельских библиотек. В частности, с 2006 года на всей территории Грузии начался процесс ликвидации сельских библиотек, вызвавший острые негативные отклики в местных общинах. Вопрос сельских библиотек остается актуальным до сегодняшнего дня. С 2007 года библиотеки переданы в ведомство местных муниципалитетов (до этого они финансировались из бюджета Министерства культуры и охраны памятников). В некоторых регионах (например, Имерети) из-за недостатка финансов сельские библиотеки были закрыты в массовом порядке. Аналогичная проблема стоит и перед библиотеками в регионах Квемо Картли и Самцхе-Джавახети. Правда, за последние годы здесь отмечаются и положительные сдвиги – восстановлено несколько закрытых библиотек.

В 2009 году по Национальной президентской программе 120 библиотекам было выделено 939 651 лари на приобретение новой литературы, компьютерной техники и библиотечного инвентаря. В министерстве прошла выставка новых книг, на которой

⁴⁶ Статистическая информация предоставлена заместителем директора театра.

⁴⁷ Закон Грузии «О библиотечном деле»: <http://www.nplg.gov.ge/geo/7/alias%2063/id27>.

⁴⁸ Закон Грузии «О Национальной библиотеке Парламента Грузии»: <http://www.nplg.gov.ge/geo/7/alias%2062/id26>.

для каждой муниципальной библиотеки были приобретены новые издания на сумму 1000 лари.

Весной 2007 в Ахалцихе года функционировала только главная библиотека; были ликвидированы 41 библиотек. Весной 2008 года по приказу министра культуры, спорта и охраны памятников Грузии в двух селах каждого муниципалитета библиотеки были вновь открыты. В настоящее время в Ахалцихском районе функционируют пять библиотек (Рабатская библиотека и Центральная библиотека в Ахалцихе, библиотеки в селах Ацкури, Уравели и Вале). В 2011 году было обновлено здание Ахалцихской центральной библиотеки. В среднем ежегодно библиотеку посещают 5 тысяч читателей. Библиотека располагает богатым фондом литературы на грузинском, армянском, турецком, русском и греческом языках; фонд библиотеки ежегодно обновляется. Два года назад были пополнены фонды библиотек в Ацкури, Рабати.

Открытым остается вопрос книг закрытых библиотек⁴⁹. Часть книжных фондов ликвидированных библиотек была передана школьным библиотекам, что имеет как положительную, так и негативную стороны. Хорошо, что у этих книг вновь появятся читатели, они будут защищены в здании школы. Однако школьные библиотеки работают по иному распорядку, нежели обычные библиотеки, а потому в период летних или других школьных каникул книги становятся недоступными для читателей.

В Ахалкалакском районе всего 17 библиотек⁵⁰, в каждой из которых работает один сотрудник. По информации директора Союза библиотек Ахалкалаки, многие села района нуждаются в библиотеках, однако отсутствие финансирования не позволяет им планировать открытие новых филиалов. В частности, речь идет о селах Турцхи, Олаверди, Самсари, Алалтумани, Бугашени, Ломатурцхи, Мерения. В населенных армянским населением селах Дилиски и Хандо Ахалкалакского районы библиотеки были отремонтированы и оснащены соответствующим инвентарем.

В Ниноцминдском районе в 2010 году библиотекам было выделено 55 тыс. лари. В 2010 году в рамках президентской программы были открыты библиотеки в Гандзе, Диди Гонудра; им были переданы компьютеры, соответствующий инвентарь. Финансирование сельских клубов и библиотек происходит в рамках программы «Поддержка села».

В Гардабанском районе – 19 библиотек, которые ежедневно посещают около 20-25 читателей. Как отметил начальник Центра объединения библиотек, в Центральную библиотеку часто приходят учащиеся азербайджаноязычных школ. Гардабанская школа №1 провела в библиотеке день чтения «Витязя в тигровой шкуре». В 2010 году центру было выделено 2 тыс. лари. Сегодня актуальной проблемой библиотеки является отопление читального зала зимой; библиотека также нуждается в обновлении стендов и книжных фондов.

В Марнеульском районе функционирует шесть библиотек, в том числе одна армяноязычная, четыре – азербайджаноязычных и одна смешанная центральная биб-

⁴⁹ Как в Ахалцихе, так и в Ахалкалаки бывшие сотрудники библиотек продолжают следить за книгами, хранящимися либо в зданиях закрытых библиотек, либо частных домах.

⁵⁰ В 2010/2011 гг. библиотеки были отремонтированы, установлены санузелы. В ремонте нуждаются еще несколько библиотек (в селе Маджадиа).

лиотека. В Марнеульском районе была отремонтирована и оснащена инвентарем библиотека в селе Садахло.

В **Дманисском** районе работают четыре библиотеки: одна азербайджаноязычная в селе Амаvlo и три грузинские: Дманисская центральная библиотека в Дманиси, а также в селах Гомарети и Вардисубани.

В 2010 году в **Цалкском** районе не были открыты запланированные новые библиотеки (в селах Хачкови и Арсарвани). В 2012 году библиотека была открыта в селе Триалети, а в селах Гантиади и Кизилкираси библиотеки были открыты в 2008 году. В том же году была отремонтирована Цалкская центральная библиотека.

Эти библиотеки также нуждаются в обновлении книжных фондов и пополнении грузинскими книгами. Армянские книги им периодически передает Посольство Армении в Грузии.

Два года назад в рамках президентской программы были обновлены книжные фонды почти всех библиотек. Вопрос отопления, затрудняющий работу в зимний период, остро стоит почти во всех действующих библиотеках. Тяжелой и нерешенной проблемой остается судьба сельских библиотек, испытывающим трудности с финансированием во всех муниципалитетах. Несмотря на то, что поддержка библиотек является частью «Плана действий», развитие библиотек не является приоритетным направлением ни в одном муниципалитете, а с 2009 года не осуществляются и дополнительные программы для улучшения сложившегося положения. Соответствующие шаги должны быть предприняты центральной властью, с участием Министерства образования и науки, Министерства культуры, а также структур, работающих в сфере регионального развития.

Музыкальные школы

«Национальная концепция» предусматривает содействие функционированию музыкальных школ. После реформы 2008 года музыкальные школы перешли в ведомство местных муниципалитетов. В сфере музыкального образования выявлена проблема, осложняющая получение музыкального образования в равной мере во всех регионах Грузии, включая регионы компактного расселения этнических меньшинств. В частности, в результате реформы в Грузии были упразднены музыкальные училища – так называемые «музыкальные десятилетки», которые были следующей ступенью после музыкальной школы и необходимым условием получения высшего музыкального образования. Сегодня такое училище существует только в Тбилиси⁵¹. Иными словами, все живущие в регионах учащиеся, желающие продолжить учебу в консерватории, встают перед необходимостью поступать в училище в Тбилиси и, соответственно, вместе с семьей поменять место жительства, что связано в целом рядом проблем: материальными, семейными и пр. Закрытие музыкальных училищ в регионах ставит в неравное положение учащихся, проживающих в регионах, резко снижая их шансы на получение высше-

⁵¹ До 2006 года в Тбилиси существовали три музыкальных училища: им. Д. Аракишвили, им. З. Палиашвили, им. М. Балачивадзе. В 2006 году они были объединены в одно музыкальное училище, в 2009 году преобразованное в музыкальную семинарию.

го музыкального образования. Среди населения регионов компактного проживания этнических меньшинств уже отмечается тенденция получения такого образования в соседних странах – Армении, России и пр., где у них есть родственники и больше контактов.

В Ахалцихском районе сегодня функционируют четыре музыкальные школы⁵². До 2008 года в городе Ахалцихе существовал филиал Тбилисского музыкального училища №1, выпускники которого могли продолжить учебу в консерватории или преподавать в этих музыкальных школах. Как заявил директор Ахалцихской музыкальной школы, «почти все учителя музыки в регионе (Борджоми, Абастумани, Аспиндза) являются выпускниками этого филиала». На сегодняшний день этот филиал упразднен, функционируя в качестве шестилетней музыкальной школы. Пока в музыкальных школах есть квалифицированные педагоги, но через несколько лет остро встанет вопрос кадров.

Музыкальные школы принимали участие в фестивале «Путь к Парнасу». По инициативе директора и педагогов Ахалцихской музыкальной школы приглашались грузинские композиторы, проводились вечера классической музыки. К сожалению, все эти мероприятия осуществлены благодаря энтузиазму нескольких человек. В других районах музыкальная жизнь пассивна. Не существует профессиональных союзов, не приезжают исполнители классической музыки, о чем местные жители очень сожалеют.

Необходимо отметить положительные инициативы со стороны муниципалитетов Ахалцихе, Ниноцминда и Ахалкалаки: установлены финансовые льготы для учеников музыкальных школ.

Проблемой остается низкая зарплата учителей. На учителей музыкальных школ не распространяются различные социальные льготы, которыми пользуются учителя публичных школ.

Поскольку музыкальные школы и сфера культуры в целом находятся в ведомстве местных муниципалитетов, у них почти нет связей с Министерством культуры, о чем сожалеют все местные представители и сотрудники служб культуры. Часто их инициативы и проекты игнорируются именно под предлогом того, что «это – дело местных муниципалитетов».

20 декабря 2013 года Министерство культуры и охраны памятников провело встречу с руководителями муниципалитетов и органов самоуправления Грузии. На встрече были представлены образцы предметных программ для девятилетних экспериментальных музыкальных школ, а также рассмотрен рабочий учебный план на 2014 год. Руководителям музыкальных школ были переданы цифровые и печатные версии учебной программы.

⁵² В Ниноцминда – одна музыкальная школа, в Болнисском районе – две – в городе Болниси и поселке Казрети; в Цалка музыкальной школы нет.

Охрана культурного наследия этнических меньшинств

Материальные и нематериальные культурные памятники этнических меньшинств являются, в то же время, частью культурного наследия Грузии⁵³. Охрана культурного наследия включает совокупность правовых, научно-исследовательских, реабилитационных, информационных и образовательных мероприятий, целью которых является сохранение культурного наследия во всем его многообразии и обеспечение его устойчивого развития⁵⁴.

Статус недвижимого памятника культурного наследия присваивается зданиям и сооружениям на основании их историко-культурной или архитектурной ценности, без дифференциации по национальной или конфессиональной принадлежности.

В большинстве муниципалитетов ежегодно проводится выявление и инвентаризация новых культовых и культурных сооружений. Министерство присваивает статус «памятника» на основании результатов специального изучения. В общем перечне памятников не выделены отдельно грузинские и негрузинские, христианские и нехристианские памятники, поскольку каждый из них считается культурным наследием Грузии. Однако все-таки желательна и такая типология – для упрощения системы поиска с технической точки зрения.

Процесс присвоения статуса «памятник культурного наследия» продолжается. В Грузии на учет взято до 50 армянских церквей (в муниципалитетах Тбилиси, Батуми, Телави, Болниси, Ахалкалаки и Ниноцминда)⁵⁵.

В 2011 году статус памятника был присвоен армянской церкви в Батуми. Следует отметить, что по рекомендации Совета национальных меньшинств при Народном защитнике Грузии Национальное агентство охраны памятников в 2011 году провело перепись мусульманских памятников (мечети, Джаме, бани, мавзолей) в Квемо Картли⁵⁶.

В 2010 году завершился трехлетний проект «Инвентаризации османских памятников». В рамках проекта были изучены материалы, хранящиеся в тбилисских музеях и архивах, а также часть османских памятников в исторических Самцхе и Абхазии, несколько десятков объектов османской архитектуры⁵⁷.

В 2013 году было активизировано сотрудничество с турецкой стороной в сфере охраны памятников. В рамках официального визита в Анкару бывшего премьер-министра Грузии Бидзины Иванишвили 13 февраля 2013 года с турецкой стороной обсуждались вопросы сотрудничества в сфере охраны памятников культурного наследия. Было

⁵³ Направлениями работы Национального агентства охраны памятников являются: реабилитация и мониторинг памятников культурного наследия; реабилитация памятников культурного наследия Грузии за пределами страны, планирование и осуществление совместных мероприятий; популяризация культурного наследия; задействование Информационного банка памятников культурного наследия; создание интегрированной инфраструктуры памятников; документирование и реабилитация грузинских памятников мирового культурного наследия.

⁵⁴ См. Закон «О культурном наследии», статья 3.

⁵⁵ Доклад о выполнении Национальной концепции толерантности и Плана действий, 2010 год.

⁵⁶ Болниси – пять, Дманиси – один, Гардабани – один, Марнеули – 12; позднее выяснится, которым из них может быть присвоен статус памятника культурного наследия.

⁵⁷ См. Доклад о выполнении Национальной концепции толерантности и Плана действий, 2010 год, данные Национального агентства охраны памятников.

подчеркнуто, что вопросы охраны памятников культурного наследия не будут рассматриваться в соответствии с принципом «взаимообмена», поскольку охрана культурного наследия является обязанностью каждой страны.

В результате переговоров Министерства культуры и охраны памятников Грузии с турецкой стороной в течение 2013 года состоялись пять визитов грузинских специалистов в Турцию с целью изучения на месте состояния монастырей Ошки и Ишхани. В рамках визита грузинская делегация посетила монастыри Ошки и Ишхани и оценила текущий рабочий процесс в Ишхани. Кроме того, турецкой стороне были переданы замечания и рекомендации грузинской стороны в связи с реабилитационными работами в монастыре Ишхани. Ведутся переговоры с турецкой стороной о подключении грузинских специалистов в запланированные реабилитационные работы в монастыре Ошки. В то же время планируется визит турецких специалистов в Грузию с целью изучения реставрационных работ, проведенных в мечети и медресе в Ахалцихской крепости, построенных Ахмед-пашой.

Кроме того, в течение 2013 года осуществлялись визиты на высоком уровне, во время которых наряду с другими вопросами обсуждалась и тематика сотрудничества в сфере охраны культурного наследия. Среди них следует отметить визит министра иностранных дел Турецкой республики Ахмета Давутоглу в Грузию 27 марта 2013 года.

12 апреля 2013 года состоялась встреча первого заместителя министра культуры и охраны памятников Грузии Маринэ Мизандари с первым заместителем министра культуры и туризма Турецкой республики Озгюлем Озасланом.

27-29 октября 2013 года министр культуры и охраны памятников Грузии Гурам Одишария посетил Республику Турция в рамках «Конгресса международного шелкового пути». В рамках визита состоялась встреча министров культуры двух стран, в ходе которой обсуждались вопросы сотрудничества в сфере охраны культурного наследия.

Что касается соглашения о сотрудничестве в сфере культурного наследия, оно оформлено не было. Министерство культуры и охраны памятников Грузии разработало проект «Соглашения между правительством Грузии и правительством Республики Турция о реставрации недвижимых памятников османского культурного наследия, расположенных на территории Грузии, и о реставрации памятников грузинского культурного наследия на территории Республики Турция», предусматривающий долгосрочное сотрудничество сторон в сфере охраны культурного наследия, содействие процессу инвентаризации памятников, разработку эффективного формата сотрудничества на будущее на основании результатов инвентаризации. Наряду с этим проект соглашения предусматривал подключение как интеллектуальных, так и финансовых ресурсов грузинской стороны в текущие или запланированные турецкой стороной проекты по Ошки и Ишхани, а также участие турецких экспертов в исправлении изъянов, допущенных при реставрации в 2012 г. мечети и медресе в Ахалцихе, построенных Ахмед-пашой.

Проект прошел внутригосударственные процедуры, и после обмена нот о проведении переговоров 29 марта 2013 года для принятия решения был направлен в Администрацию президента Грузии, как этого требует законодательство Грузии.

Однако соответствующее решение в связи с этим соглашением президентом не принято, поэтому его дальнейший ход приостановлен.

В 2011 году статус памятника культурного наследия был присвоен мечети Орта Джаме в Батуми.

Самым важным вопросом на данном этапе является состояние памятников культурного наследия, нуждающихся в неотложной реабилитации. Для их спасения необходимо на первом этапе провести укрепительные работы. Среди армянских церквей в Тбилиси в реабилитации нуждаются церковь Мунгу Сурб Геворка, которая является памятником архитектуры 1751 года, церковь Сурб-Нишн – памятник архитектуры начала XVIII века и церковь Сурб Минас.

На состоянии этих церквей акцентировано внимание в нескольких докладах Народного защитника Грузии⁵⁸. План действий на 2010 год предусматривал реставрацию церкви Мунгу Сурб Геворка, однако по причине скудного финансирования восстановить церковь не удалось, и теперь она находится в еще более тяжелом состоянии.

В 2011 году Национальное агентство охраны памятников провело измерительные работы в церквях Мунгу Сурб Геворка, Сурб Нишна и Норашена и прилегающих к ним территориях. Однако вопрос реставрации церквей вновь остается открытым – в качестве причин называются недостаточное финансирование и спорность исторической правопреемственности церквей.

В настоящее время при финансовой поддержке благотворительного фонда «Карту» проводится реставрация церкви Норашен на улице Леселидзе в Тбилиси.

Бывший премьер-министр Грузии Бидзина Иванишвили на встречах во время визита в Армению затронул и вопросы реставрации церквей и археологических раскопок. В эксклюзивном интервью⁵⁹ армяноязычной службе радио «Свобода – Свободная Европа» он заявил, что реставрацией спорных церквей и археологическими раскопками займется благотворительный фонд «Карту». Тем не менее, председатель правления фонда «Карту» в беседе с нами заявил, что фонд не намерен проводить реставрацию церквей без установления их статуса.

Что касается еврейских молелен – синагог, перепись всех существующих на территории Грузии синагог еще не проведена. В «Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции» и других официальных документах упоминаются обычно пять синагог. Количественная погрешность обусловлена и тем, что в перечне культурного наследия синагоги отдельно не выделены (как и культовые сооружения других этнических меньшинств). В связи с количеством синагог в Грузии существуют только неофициальные данные; однако в любом случае в Грузии их гораздо больше, чем это указано в докладе за 2010 год, что нам подтвердили и в Национальном агентстве охраны памятников⁶⁰. Желательно провести перепись всех синагог в Грузии и,

⁵⁸ См. <http://www.ombudsman.ge/files/downloads/ge/ktifezlljkytwmbpggc.pdf>.

⁵⁹ 17.01.2013 г. Интервью премьер-министра Грузии Бидзины Иванишвили армяноязычной редакции радио «Свобода – Свободная Европа» <http://rus.azatutyun.am/media/video/24846520.html>

⁶⁰ Две синагоги в Тбилиси, три – в Кутаиси, две – в Ахалцихе, а также синагоги в Батуми, Гори, Сурами, Кулаши, Лаилаши, Карели, Сачхере, Потги, с. Бандза, Вани.

основываясь на результатах исследования и оценки, присвоить соответствующим сооружениям статус памятника. Также желательно начать обсуждение одного из важнейших для еврейской общины вопроса – о собственности синагог и еврейских кладбищ.

В настоящее время статус памятника культурного наследия присвоен Тбилисской синагоге «Большая молитва», одной из синагог в Кутаиси и подсобному сооружению на ул. Б. Гапонова⁶¹.

В 2011 году статус памятника культурного наследия был присвоен синагоге в Батуми. Кроме того, статус памятника был присвоен району Рабати в Ахалцихе, где расположены две древние синагоги. В рамках программы реабилитации района Рабати предусмотрена и реабилитация этих памятников.

При поддержке международного благотворительного фонда «Карту» были отремонтированы синагоги в Вани, Поти, Сенаки, Бандза, Лаилаши, Они. В 2014 году планируется завершение ремонтных работ в синагогах Карели и Гори.

Кроме того, была проведена реставрация еврейских кладбищ в Ахалцихе и Ацкури; в 2014 году планируется завершить реставрацию кладбища в Сурами.

Район Рабати в городе Ахалцихе представляет собой уникальную историко-культурную среду сосуществования различных культур и религий. В старом районе города бок о бок расположены мечеть, армянская церковь, католическая и православная церкви, синагоги⁶², некоторые из которых уже имели статус памятника культурного наследия; в 2011 году этот список был пополнен⁶³.

Поэтому памятнику культурного наследия район Рабати в Ахалцихе – сети улиц в исторической части города – была присвоена категория национального значения, указом президента Грузии №666 от 28 октября 2011 года, изданным в соответствии с пунктом 1 статьи 18 Закона Грузии «О культурном наследии». Рабати, связанный с важнейшими историческими событиями, развитием нации, имеет исключительную художественную и национальную ценность.

В 2011 году началась реставрация Рабатского комплекса; проект осуществляется совместно с Министерством культуры. По сведениям Ахалцихского отдела культуры и охраны памятников, в 2011 году завершилась реставрация католической церкви.

⁶¹ Все три синагоги в Кутаиси принадлежат общине; их часто посещают иностранные туристы – преимущественно грузинские евреи, уехавшие из Кутаиси, и оставляют пожертвования. Основные расходы покрываются с помощью меценатов. В 2010 году мэрия выделила 28 тыс. лари, которые были израсходованы на ремонт молельни и очистку могил.

⁶² В район Рабати входили сама Рабатская крепость, крепостная мечеть, минарет, баня, здание грузинской католической школы, грузинская католическая церковь Иоанна святителя, церковь Преполовения, в разные времена упоминаемая, как церковь Савардо и Патреблантская церковь, церковь армянских католиков, церковь св. Степана, грузинская католическая церковь Святого Креста, православная церковь св. Марины, развалины церкви Вознесения и церкви Иоанна Златоуста, две древнейшие синагоги.

⁶³ Комплекс церкви Святого Креста и могила Иване Гварамидзе. В 2011 году статус памятника культурного наследия получили Патреблантская церковь, армянская церковь Григолуса Аворича, армянская церковь суб Степаноза, церковь св. Марины.

Согласно информации, предоставленной руководителем местной исполнительной власти (гамгебели) Ахалцихе, в местном бюджете предусмотрена статья «Реабилитация Рабати»⁶⁴. Проект реабилитации разработан Фондом охраны культурного наследия.

В ходе оценки было выявлено несколько важных вопросов в связи с охраной и уходом за памятниками. В регионах выявление и учет памятников курирует Служба культуры и охраны памятников муниципалитета. Однако, по словам представителей районной службы (Ниноцминда, Ахалкалаки), у них нет квалифицированного специалиста в этой сфере. Поэтому они хотели бы пройти специальную подготовку, тренинги и пр. Желательно также, чтобы отдел культуры района чаще посещали представители Министерства культуры для обмена информацией, навыками, опытом. Следует отметить, что дефицит отношений с Министерством культуры отмечается во всех районных отделах культуры.

На основании приказа министра культуры и охраны памятников №3/86 от 20 марта 2012 года в Ахалцихском, Аспиндзском, Адигенском муниципалитетах статус памятника культурного наследия присвоен мечетям, Рабатскому комплексу, минарету, медресе, бане; в 2009 году взяты на учет до 50 армянских церквей, 10 мечетей и 5 синагог.

Основные заключения

Факт принятие властями Грузии «Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции» и «Плана действий» безусловно заслуживает положительной оценки. Однако выявлены существенные проблемы, ставшие очевидными уже на первом этапе выполнения концепции и плана действий, неоднократно проявляясь в процессе их реализации. Несмотря на то, что документ подготавливался в тесном сотрудничестве с правительственными, неправительственными и международными организациями, в разделе Плана действий, посвященном направлению «Сохранение культуры и самобытности этнических меньшинств», не отражены подведомственные местным муниципалитетам культурные учреждения этнических меньшинств, в частности: Дом-музей Вагана Теряна, Дом-музей В. Овсепяна, Дом-музей Владимира Маяковского и пр. Они оказались за пределами Плана действий, что еще более ухудшило как правовое, так и материально-техническое положение этих учреждений. Следует отметить также неосведомленность некоторых организаций о том, что «Планом действий в сфере толерантности и гражданской интеграции» предусмотрено их участие в определенных мероприятиях. Что касается дисперсивно расселенных этнических меньшинств, они вообще оказались в положении «вне игры». Выявленные проблемы обязательно должны быть учтены в процессе разработки новых версий концепции и плана действий.

Обязательств, возложенных «Концепцией толерантности и гражданской интеграции» на государство, оказалось недостаточно для принятия эффективных мер в направлении

⁶⁴ В 2011 году он составлял 8 млн. 100 тысяч лари. 340 000 лари из них были выделены на основании постановления правительства. 300 000 лари предусмотрены для очистки ограда крепости. 40 000 лари для подготовки предпроектной документации для реабилитационных работ.

сохранения самобытности этнических меньшинств, ничего уже не говоря об углублении знаний общества о культуре, истории, языке и религии этнических меньшинств, как культурных ценностей страны.

Основные средства бюджета разработанной Министерством культуры и охраны памятников Грузии программы – «Поддержка культуры этнических меньшинств», составляющего 100 тыс. лари, были направлены на финансирование печатных СМИ, а оставшаяся часть была использована для финансирования отдельных мероприятий. Очевидно, что реализация намеченной цели – содействие сохранению культурной самобытности этнических меньшинств – требует гораздо более масштабного финансирования. Более того, выделенных средств не хватало даже для печатных СМИ, и они дополнительно финансировались из бюджета Администрации президента. Соответственно, в будущем плане действий должно быть предусмотрено отдельное финансирование направлений «Доступность информации» и «Поддержка культуры этнических меньшинств».

Работающие в сфере культуры организации не подразделяются на грузинские учреждения и учреждения этнических меньшинств и имеют одинаковый правовой статус. Согласно законодательству Грузии, театры, музеи, центры культуры, библиотеки, подразделены по ведомственной принадлежности: входящие в компетенцию центральной (Министерство культуры) или местной власти; соответственно, применительно к ним действуют разные законодательные акты. Подведомственными Министерству культуры и охраны памятников Грузии являются Тбилисский государственный армянский профессиональный драматический театр им. Петроса Адамяна, Тбилисский государственный азербайджанский профессиональный драматический театр им. Гейдара Алиева и Тбилисский государственный русский драматический театр им. Александра Грибоедова, имеющие статус юридического лица публичного права. Они финансируются Министерством культуры и охраны памятников Грузии, но выделенные министерством средства расходуются в основном на покрытие зарплат. Здания Тбилисского государственного армянского профессионального драматического театра им. Петроса Адамяна и Тбилисского государственного азербайджанского профессионального драматического театра им. Гейдара Алиева находятся в аварийном состоянии и нуждаются в неотложных ремонтных работах. Театральные труппы уже несколько лет не имеют возможности пользоваться залами собственного театра и вынуждены арендовать залы других театров; по этой же причине актерские труппы ориентированы на гастроли – как в регионы Грузии, так и за пределы страны. Что касается Тбилисского государственного русского драматического театра им. Александра Грибоедова, его здание отремонтировано при помощи международного благотворительного фонда «Карту», без какого-либо участия государственных ресурсов. Выделенные государством средства не превышают фонда зарплаты. Благотворительный фонд «Карту» покрывает также коммунальные платежи и надбавку к зарплате сотрудников. К сожалению, Министерство культуры и охраны памятников не может или не желает помочь театрам в изыскании дополнительного финансирования. В аналогичном положении находятся и музеи, здания и материально-техническая база которых устарели и не соответствуют современным музейным стандартам. В 2013 году заверше-

ны ремонт и оснащение Азербайджанского музея Грузии им. Мирзы Фатал Ахундова и Центра культуры, которые были осуществлены Азербайджанской государственной нефтяной компанией (СОКАР). К сожалению, и в случае музеев выделенное Министерством культуры и охраны памятников финансирование расходуется фонд зарплаты, причем символического размера. Азербайджанский музей дополнительно финансируется той же Азербайджанской государственной нефтяной компанией (СОКАР).

После распада системы библиотечного управления Грузии, последовавшего вслед за развалом Советского Союза, принятыми в 1996 году законами – «О библиотечном деле» и «О национальной библиотеке» – координация библиотечного дела и формирование новой системы управления была поручена Национальной библиотеке и Министерству культуры. Они должны были совместно обеспечить разработку и реализацию единой государственной библиотечной политики, выполнение международных договоров и конвенций о библиотечном деле, сформировать политику подготовки и переподготовки библиотечных кадров, обеспечить контроль над соблюдением государственных стандартов в библиотечной сфере, а также централизованный сбор и анализ библиотечных статистических данных. К сожалению, все это осталось на бумаге, и в стране до сих пор не существует единой государственной библиотечной политики, а потому все осуществленные мероприятия носят спонтанный характер. Попечительство библиотек в регионах возложено на органы местного самоуправления; из их же бюджета финансируются местные библиотеки. Сегодня в развитых странах мира библиотеки имеют не только функцию книгохранилищ, но и исполняют роль мощного инструмента в сфере укоренения толерантности, межкультурного просвещения и интеграции. К сожалению, библиотечная система Грузии остается вне всего этого.

Исходя из всего вышесказанного, необходимо, чтобы правительством Грузии были учтены результаты пятилетних усилий в направлении сохранения культуры и самобытности этнических меньшинств. В процессе разработки концепции и плана действий на последующие годы необходимо устранить все технические и политические проблемные вопросы, препятствующие культурной интеграции этнических меньшинств в единое государственное пространство, максимально подключив к этому процессу работающие в сфере культуры организации, а также заинтересованных лиц.

Рекомендации

Направление – Верховенство закона

- В Плане действий следует увеличить количество мероприятий, направленных на обеспечение верховенства закона.
- В планах на будущее необходимо заострить внимание на первой приоритетной задаче направления верховенства закона, оценить обязательства Грузии в направлении гармонизации национального законодательства с международными обязательствами страны. Следует провести специальное исследование для выявления

сфер, более всего нуждающихся гармонизации, отразив его результаты в плане действий.

- Необходимо учесть даже самые малочисленные этнические меньшинства, запланировав соответствующие мероприятия по их гражданской интеграции.
- Мероприятия следует проводить в масштабах всей Грузии, а не только в нескольких регионах.
- После принятия закона «Об искоренении всех форм дискриминации» следует предпринять соответствующие шаги в направлении популяризации этого закона и ознакомления с ним этнических меньшинств.
- Необходимо запланировать более эффективные мероприятия по повышению правового самосознания публичных служащих.
- Следует углубить работу, направленную на повышение культуры толерантности в обществе, что подразумевает организацию дискуссий, встреч с вовлечением в широких слоев общества.

Направление – Образование и государственный язык

- Концепция должна определить политику в сфере образования для групп этнических меньшинств не только с компактным, но и дисперсным расселением, быть ориентированной на нужды и этих групп.
- В концепции направления – «Обучения государственному языку» и «Образование и обучение этнических меньшинств» – должны быть представлены отдельно.

Желательно, чтобы Министерством образования и науки была разработана и осуществлена политика по следующим направлениям:

Дошкольное образование

- Для расширения доступности дошкольных учреждений Министерству образования и науки совместно с публичными школами или самостоятельно следует сформировать центры дошкольного образования. Желательно, чтобы работа в этом направлении активно охватила и сельские поселения, где учреждения дошкольного воспитания не функционируют.
- Министерство образования и науки должно обеспечить повышение качества обучения в дошкольных учреждениях путем профессионального развития учителей, переподготовки администрации дошкольных учреждений, создания разнообразных учебных ресурсов и финансового обеспечения дошкольных учреждений.
- Следует внедрить в учреждения дошкольного образования различные модели билингвистического обучения, обеспечив этот процесс соответствующими учебными ресурсами и кадрами.

Общее образование

Учебные планы и учебники

- Учебники должны отражать существующее в Грузии этническое многообразие и не содержать стереотипные и дискриминационные элементы. Соответственно, министерство должно предпринять действенные шаги в направлении составления учебных планов, грифирования и оценки учебников.
- Министерство образования и науки следует проводить политику и соответствующие мероприятия по содействию улучшения обучения родному языку этнических меньшинств.
- Министерством образования и науки должна быть сформирована концепция реформы мультилингвистического обучения и разработана соответствующая стратегия и план действий по ее реализации.
- Необходимо пересмотреть вопрос издания билингвистических учебников и разработать эффективные механизмы, обеспечивающие улучшение обучения по этим учебникам – как в плане освоении языка, так и предметного содержания.

Школьная среда

- Министерство образования и науки должно обеспечить задействование механизмов практической реализации антидискриминационного законодательства с тем, чтобы в соответствии с Законом «Об общем образовании» школьная среда была свободна от индоктринизации и прозелитизма, являясь учреждением, реально обеспечивающим равные возможности для всех учащихся.

Сертификация, профессиональное развитие учителей и подготовка будущих учителей

(а) Переподготовка учителей

- Необходимо разработать политику и стратегию и соответствующий план действий в направлении профессионального развития учителей негрузиноязычных школ. Необходимо разработать и внедрить механизмы сертификации, поощрения и профессионального развития учителей армянского и азербайджанского языка, как родного языка.
- Необходимо обеспечить обучение учителей негрузиноязычных школ государственному языку.

(б) Подготовка будущих учителей

- Необходимо разработать политику и стратегию подготовки учителей второго языка, родного языка и предметных билингвистических учителей в высших учебных заведениях.

Школьные выпускные экзамены

- Минимальный предел компетенции на выпускных экзаменах для негрузиноязычных школ должен быть установлен на разумном и реальном уровне, с

учетом существующих проблем в связи с внедрением новых учебных планов и новых учебников, чтобы предотвратить серьезные препятствия в получении аттестата.

Единые национальные экзамены

- Следует активнее распространять среди населения информацию о политике льгот.
- Крайне важно, чтобы Министерство образования и науки разработало политику в сфере разработки системы и инструментов оценки владения грузинским языком.
- Крайне важно, чтобы государственное финансирование 17 приоритетных направлений обучения в вузах Министерство образования и науки распространило и на студентов, зачисленных на основании льготной политики, с целью их привлечения к этим программам и соблюдения принципа равных возможностей получения высшего образования. Желательно распространить государственное финансирование в отношении студентов, зачисленных на основании системы квотирования, пропорционально установленным законодательством квотам (5% из общего количества финансируемых мест для армяноязычных студентов, 5% - для азербайджаноязычных, 1% – для абхазоязычных и 1% – для осетиноязычных). Подобная политика будет способствовать как привлечению осетино- и абхазоязычных абитуриентов, так и улучшению отношений с абхазами и осетинами в целом.
- Важно в рамках политики льгот учесть интересы и тех этнических групп, на которые нынешняя политика льгот не распространяется и которые, соответственно, оказались в дискриминированном положении. Желательно установить соответствующую квоту финансирования обучения в вузах и для детей, обучающихся в русских школах и на русском секторе. Вместе с тем, для предотвращения перехода учеников из других школ с мотивом получения льгот необходимо определить дополнительные механизмы контроля над правом на льготы, установив в качестве необходимого условия распространения льготной политики как 5-летнее обучение в течение последних лет в русской школе или на русскоязычном секторе. Квота русскоязычных студентов может составить 1% или меньше от общего количества выделенных мест. Подобные изменения будут полезны в нескольких направлениях:
 - (а) Содействие привлечению в систему высшего образования Грузии армянских и азербайджанских абитуриентов, получивших русскоязычное образование, что поставит их в равное положение с выпускниками армяно- и азербайджаноязычных школ.
 - (б) Содействие гражданской интеграции различных этнических групп с дисперсным расселением, создание для них равных условий с абитуриентами, проживающими в местах компактного расселения.

(в) Введение системы русскоязычного квотирования может оказаться полезным шагом и для привлечения в вузы Грузии абхазских и осетинских абитуриентов.

(г) Введение системы русскоязычного квотирования может сыграть позитивную, пусть незначительную, роль в улучшении политико-дипломатических отношений с Россией.

Образование для взрослых

- Важно расширить круг пользователей услугами «Дома языка», с вовлечением широких слоев населения.
- Следует провести реформу Школы государственного администрирования им. Зураба Жвания, привести учебные программы в соответствие с потребностями в направлении профессионального развития публичных служащих.
- Важно организовать курсы профессиональной переподготовки взрослых, а также разработать политику непрерывного образования в соответствии с принципами документов, рекомендуемых Договором ассоциации с Европейским Союзом, с максимальным включением в этот процесс этнических меньшинств.

Направление – СМИ и доступность информации

Общественный вещатель

- Содействовать популяризации Кодекса поведения Общественного вещателя с тем, чтобы общество знало, что следует ожидать и каким требованиям должны удовлетворять высококвалифицированные и профессиональные СМИ. Необходимо также информировать общество о механизмах обжалования в Службе мониторинга;
- На основании Кодекса поведения Общественного вещателя Грузии и Кодекса поведения Национальной комиссии по коммуникациям следует создать Совет по жалобам и единицы внутреннего мониторинга для вещателей.
- Улучшить качество информационных программ на языках этнических меньшинств с точки зрения их содержания, формата и хронометража.
- Обеспечить возможность получения полноценной информации о социальной, экономической и политической жизни страны на языках этнических меньшинств.
- С учетом того, что существенная часть населения регионов компактного расселения этнических меньшинств надлежащим образом не владеет грузинским языком, для повышения уровня их информированности желательно в краткосрочной перспективе создать русскоязычный телевизионный канал.
- Обеспечить освещение проблем этнических меньшинств, подготовку передач, посвященных их культурному наследию.

- Обеспечить увеличение вовлеченности этнических меньшинств в общественные дебаты.
- Обеспечить расширение зоны вещания.
- Обеспечить расширение зоны вещания информационных программ на языках этнических меньшинств путем увеличения числа партнерских телекомпаний.
- Обеспечить перевод-озвучивание телевизионных передач на языках этнических меньшинств и их трансляцию через партнерские региональные телекомпании.
- Обеспечить проведение тренингов для сотрудников редакций «Национального Моамбе» и журналистов партнерских региональных телекомпаний.
- Обеспечить для представляющих этнические меньшинства журналистов и студентов направления журналистики стажировку как в редакции «Национального Моамбе», так и грузинского «Моамбе».
- Обеспечить периодический мониторинг освещения тематики этнических меньшинств и внедрение системы самооценки.

Коммерческие СМИ

- Обеспечить соблюдение профессиональных стандартов освещения тематики этнических и религиозных меньшинств.
- Обеспечить увеличение вовлеченности этнических меньшинств в общественные дебаты в телевизионных программах.
- Увеличить вовлеченность этнических меньшинств в репортажи по касающимся их темам.
- Обеспечить в информационных передачах освещение не только негативных событий, но и позитивных процессов в Квемо Картли и Самцхе-Джавахети.
- Обеспечить в ток-шоу и специальных передачах освещение информации об этнических меньшинствах и регионах в целом.
- В региональных СМИ (региональное телевидение, радио, газеты) мест компактного расселения этнических меньшинств (Самцхе-Джавахети, Квемо Картли, Кахети) обеспечить подготовку передач и газетных вкладышей на языках этнических меньшинств.

Неправительственные организации

- Обеспечить проведение медиа-мониторинга в направлении освещения вопросов этнических меньшинств и периодически публиковать его результаты.
- Обеспечить регулярное освещение фактов использования в СМИ языка этнической ненависти.

Международные организации

- Содействовать осуществлению проектов по развитию СМИ.

- В сотрудничестве со СМИ и неправительственными организациями поддерживать постоянные, обновляемые программы тренингов по вопросам освещения этнического многообразия для журналистов.
- Продолжить техническую поддержку местных СМИ.
- Содействовать профессиональной подготовке журналистов из числа представителей этнических меньшинств.

Направление - Политическая интеграция и гражданское участие

- С целью содействия повышению гражданского участия этнических меньшинств рекомендуется пересмотреть программы подготовки профессиональных и административных кадров для этнических меньшинств. В частности, необходимо усилить возможности Школы государственного администрирования имени Зураба Жвания – путем разработки новых учебных программ и определения точных приоритетов этнических меньшинств в сфере публичного администрирования. Для профессионального развития этнических меньшинств рекомендуется программы существующих профессиональных колледжей (колледжи профессионального развития в Качрети и Ахалцихе) привести в соответствие с общей политикой и программой гражданской интеграции этнических меньшинств.
- Для обеспечения политического участия этнических меньшинств необходимо в процессе обустройства местного самоуправления максимально учесть специфику этнических меньшинств и соответствующих регионов. В этой связи рекомендуется при составлении нового плана действий предусмотреть международные нормы и рекомендации по вопросам местного самоуправления и децентрализации, представленные в Лундских рекомендациях ОБСЕ и Люблянских руководящих принципах в соответствии со спецификой этнических меньшинств.
- Для повышения политической культуры этнических меньшинств рекомендуется предусмотреть в концепции и плане действий программы по повышению самосознания и различные тренинги для представителей политических партий.
- С целью повышения уровня осведомленности этнических меньшинств о соответствующих международных правовых нормах рекомендуется предусмотреть в концепции и наметить в плане действий мероприятия по ознакомлению с соответствующими документами. С учетом этнического многообразия населения Грузии необходимо предусмотреть в концепции и плане действий мероприятия по обеспечению выдачи соответствующей документации (удостоверения личности, свидетельства о рождении) маргинальным группам, упрощению доступности получения образования детьми и вовлечению взрослых в действующие социальные проекты.

Направление – Социальная и региональная интеграция

Правительство Грузии

- Продолжить реализацию инфраструктурных проектов.
- Разработать и осуществить государственные программы по переподготовке и повышению квалификации местного населения.
- Стимулировать развитие сельскохозяйственных отраслей и трансграничной торговли в Квемо Картли и Самцхе-Джавахеи.
- В краткосрочной перспективе задействовать программы государственной закупки сельскохозяйственных продуктов в Квемо Картли и Самцхе-Джавахеи.
- Поддерживать местных фермеров в Квемо Картли и Самцхе-Джавахеи, особенно путем выдачи низкопроцентных кредитов на сельскохозяйственные проекты.
- Осуществлять совместные проекты с азербайджанской и армянской сторонами в Квемо Картли и Самцхе-Джавахеи.
- Содействовать экономическим связям Квемо Картли и Самцхе-Джавахеи с грузиноязычными регионами.
- Запланировать и провести многосторонние и широкомасштабные мероприятия для информирования этнических меньшинств по вопросам социальной защиты и здравоохранения.

Неправительственные организации

- Участвовать в информировании/консультировании населения Квемо Картли и Самцхе-Джавахеи о текущих законодательных изменениях в сфере экономики и открытия малого бизнеса.
- Участвовать в информировании/консультировании населения регионов компактного проживания этнических меньшинств о государственных услугах в сфере социальной защиты и здравоохранения.
- Участвовать в мониторинге осуществляемых государством инфраструктурных проектов и установлении реальных нужд населения.
- Участвовать вместе с правительством в программах по переподготовке и повышению квалификации местного населения.

Международные организации

- Поддерживать правительство и неправительственные организации техническими, человеческими и финансовыми ресурсами при осуществлении программ по усилению участия этнических меньшинств в экономической жизни.
- Оказывать поддержку реализации запланированных государством мероприятий в сфере социальной защиты и здравоохранения населения.

- Поддерживать осуществление программ по переподготовке и повышению квалификации местного населения.

Направление – Культура и сохранение самобытности

- Желательно провести исследование с целью изучения ожиданий и отношения этнических меньшинств к политике интеграции, выявления факторов, в которых они усматривают препятствия в подключении к общей культурной жизни страны. Исследование также позволит определить, что именно они считают важным для содействия сохранению культурной самобытности. Наличие таких данных будет несомненно полезным для планирования эффективных мероприятий и программ.
- Желательно в структуре Министерства культуры и охраны памятников создать отдел или выделить группу сотрудников для работы в направлении сохранения культуры и самобытности этнических меньшинств. Это позволит повысить эффективность проведения политики в сфере культуры на центральном и региональном уровне, а также информирования общества. Необходимо наладить тесное сотрудничество Министерства культуры со службами культуры местных муниципалитетов, своевременно предоставляя им информацию о текущей политике и программах министерства.
- Следует пересмотреть цели и задачи, также бюджет программ по этническим меньшинствам, поскольку действующие программы не позволяют реализовать намеченные концепцией задачи в направлении сохранения культурной самобытности этнических меньшинств и популяризации их культурного наследия.
- Для финансирования печатных СМИ этнических меньшинств можно создать отдельную программу или увеличить бюджет действующей программы с тем, чтобы наряду с азербайджано- и армяноязычным населением удовлетворить информационные потребности и других этнических меньшинств.
- Важно, чтобы Министерство культуры и охраны памятников Грузии составило полный перечень организаций, работающих в сфере культуры этнических меньшинств – как на центральном, так и региональном уровнях, и обеспечило единую систему координацию их деятельности.
- Министерству культуры и охраны памятников Грузии следует оценить программу «Поддержки культуры этнических меньшинств» и на основе полученной информации подготовить анализ результатов программы.
- Важно вовлечь в культурную жизнь страны малочисленные этнические меньшинства, содействовать защите и популяризации их культурного наследия.
- Для сохранения и функционирования ЮЛПП Историко-этнографического музея евреев Грузии им. Давида Баазова необходимо полностью реабилитировать здания музея.

- Следует обеспечить соответствующие условия в Гардабанском краеведческом музее.
- Необходимо решить вопросы, связанные с центром культурных отношений Грузии «Кавказским домом» и «Музеем Смирновых».
- В полной реабилитации нуждается здание ЮЛПП Тбилисского государственного армянского драматического театра им. Петроса Адамяна, а сам театр – и в дополнительной финансовой поддержке.
- Необходимо полностью реабилитировать или построить новое здание для ЮОПП Тбилисского государственного азербайджанского профессионального драматического театра имени Гейдара Алиева.
- Министерство культуры и охраны памятников должно обеспечить разработку единой библиотечной политики в масштабах всей Грузии или учредить юридическое лицо публичного права для решения связанных с библиотечным делом вопросов.
- Необходимо проводить регулярные тренинги для кадров, занятых в сфере культуры, в соответствии с новыми достижениями в этой сфере.
- Важно разрешить вопросы так называемых «спорных» культовых сооружений.
- Желательно своевременно выявить и составить перечень памятников, нуждающихся в неотложных восстановительных работах, начать работы по их укреплению, а затем и реабилитации.
- Желательно провести перепись недвижимых и движимых памятников еврейского культурного наследия – как культовых сооружений, так и музеев, а также опись хранящегося в архивах богатого материала, создав соответствующую базу данных.

Рекомендации Аппарату государственного министра по вопросам примирения и гражданского равноправия

- Эффективно координировать государственную политику в отношении национальных меньшинств.
- В рамках Межведомственной комиссии продолжить и усилить работу в тематических рабочих группах.
- С учетом результатов, полученных в результате выполнения «Национальной концепции» и «Плана действия на 2009-2014 гг.», разработать новую стратегию и план действий на последующие годы.
- Наладить тесное сотрудничество и консультации с соответствующими ведомствами.
- Иметь постоянную связь с населением, неправительственными организациями в регионах компактного проживания этнических меньшинств.

- Наладить эффективную коммуникацию и сотрудничество с органами местного самоуправления.

Резюме

В исследовании представлена оценка выполнения «Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции» и «Плана действий на 2009-2014 годы». Рассмотрены шесть приоритетных направлений концепции – верховенство закона; образование и государственный язык; СМИ и доступность информации; политическая интеграция и гражданское участие; социальная и региональная интеграция; культура и сохранение самобытности. Проанализированы осуществленные государством программы и проекты по каждому из этих направлений. Оценено реальное влияние этих программ на процессы интеграции в целом, выявлены позитивные и негативные тенденции, выявившиеся в процессе осуществления «Плана действий».

1. Верховенство закона

В данном разделе отчета рассмотрены нормы различных законодательных актов Грузии (Конституция, Уголовный кодекс, Закон «О защите персональных данных», Налоговый кодекс и Закон «О вещании»), регулирующие вопросы, связанные с этническими меньшинствами и гражданской интеграцией и толерантностью в целом. Наряду с этим детально проанализированы уже предпринятые властями Грузии меры по соответствующим направлениям. Основной акцент перенесен на вопросы гармонизации законодательства Грузии с ее международными правовыми обязательствами, повышение доступности системы правосудия для этнических меньшинств, защиты этнических меньшинств от дискриминации и повышения самосознания публичных служащих в плане защиты прав этнических меньшинств.

Результаты проведенного исследования показали, что, несмотря на меры, предпринятые в рамках «Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции», в сфере защиты прав и гражданской интеграции этнических меньшинств все еще остаются нерешенные проблемы, включая дефицит культуры толерантности в современном гражданском обществе. Как отмечалось в отчете Народного защитника Грузии за 2011 год, проблематичным и актуальным остается взаимное отчуждение и насыщенный негативными стереотипами настрой в отношениях между большинством и группами меньшинств, что, разумеется, препятствует достижению целей, намеченных концепцией, и созданию демократического, консолидированного и основанного на общих ценностях гражданского общества.

Проведенный анализ позволил сделать несколько важных выводов:

1. Количество мероприятий, намеченных направлением «Верховенство закона», особенно по первым двум приоритетным задачам, довольно скромное.

2. При осуществлении мероприятий приоритетными являются только самые крупные этнические группы; не предусмотрены другие этнические меньшинства, например – цыгане, что затрудняет их гражданскую интеграцию.
3. Внимание перенесено только на три основных региона: Самцхе-Джавахети, Квемо Картли и Кахети. Соответственно, без внимания остаются представители этнических меньшинств, проживающие в различных регионах Грузии.
4. Мероприятия, проведенные с целью повышения правового самосознания публичных служащих, не принесли должный эффект.
5. В законодательном пространстве Грузии существуют определенные проблемы, препятствующие полноценной реализации прав этнических меньшинств.

2. Образование и государственный язык

По направлению «Образование и государственный язык» рассмотрены основные законодательные нормы в сфере образования, в частности, законы «Об общем образовании», «О высшем образовании» и «О профессиональном образовании». Наряду с этим по всем трем направлениям проанализирована и оценена доступность образования для представителей этнических меньшинств.

Дошкольное образование. В направлении дошкольного образования выявлены две важные проблемы негрузиноязычных дошкольных учреждений: (а) доступность дошкольного образования; (б) обеспечение качественного образования в дошкольных учреждениях. Следует отметить, что обе проблемы характерны и для системы дошкольного образования Грузии в целом, однако в регионах компактного проживания негрузиноязычного населения они проявляются резче. Этот вопрос особенно актуален, учитывая значение дошкольного образования для последующего социального, когнитивного, эмоционального развития будущего поколения.

Общее образование. В сфере общего образования было выявлено несколько важных проблем, негативно влияющих на общий процесс интеграции этнических меньшинств. Как показали результаты различных исследований, отмечаются серьезные проблемы в связи с учебными планами и учебниками: (а) остается актуальной проблема качества перевода в учебниках; (б) в учебниках часто встречается стереотипный материал, не предусмотрены многие важные с межкультуральной точки зрения вопросы, отмечаются случаи искажения информации; (в) переведено только 70% содержания учебников, а 30% оставлены на государственном языке. Материал, представленный на государственном языке, учащимся недоступен, поскольку ни сами учащиеся, и ни учителя и родители не владеют грузинским языком на надлежащем уровне, поэтому этот материал они просто пропускают.

Выявились проблемы и в сфере профессионального развития и сертификации учителей. Программы профессионального развития учителям недоступны, поскольку организованные как Домом учителя, так и частными провайдерами тренинги проводятся на государственном языке, а в регионах компактного проживания этнических меньшинств очень мало учителей-предметников, владеющих грузинским языком.

Соответственно, учителя-предметники негрузиноязычных школ регионов компактного расселения этнических меньшинств лишены возможности участвовать в программах профессионального развития учителей, что, в свою очередь, отражается на качестве учебного процесса и на академическом и когнитивном развитии учащихся. Наряду с этим сертификационные экзамены не проводятся на родных языках этнических меньшинств, что, с одной стороны, лишает их мотивации профессионального развития, а с другой – ущемляет права, лишая возможность пользоваться льготами, предусмотренными для сертифицированных учителей. Существующая статистика однозначно указывает на малочисленность как сертифицированных учителей, так и учителей, желающих пройти сертификацию.

В отчете отражены и недостатки двуязычного образования. Несмотря на позитивное отношение населения к мультилингвальному образованию, выявлен целый ряд недостатков, что выражается в непоследовательности реформы билингвального образования и отсутствии соответствующего законодательного регулирования. Наряду с этим отмечается дефицит кадров для осуществления билингвальной реформы, поэтому в различных классах школ используются научно необоснованные и методологически некорректные билингвальные учебники.

По направлению «Общее образование» наиболее эффективна программа обучения грузинскому, как второму языку, хотя и здесь отмечаются определенные проблемы. В частности, большая часть учителей грузинского языка (340 учителей) не владеет государственным языком на надлежащем уровне; эффективность командирования молодых педагогов со степенью бакалавра в регионы компактного расселения этнических меньшинств сомнительна, поскольку большая часть этих педагогов после завершения годичной командировки вообще покидает регион, то есть вложение в них ресурсов не нерентабельно. К тому же разрыв между их зарплатой и зарплатой местных педагогов становится предметом недовольства среди местного населения.

Высшее образование. После введения системы квотирования с 2010 года резко увеличилось количество как абитуриентов из числа представителей этнических меньшинств в вузах Грузии, так же как и зачисленных студентов. Результаты экзаменов по общим навыкам армяно- и азербайджаноязычных абитуриентов и их сравнение с результатами грузино- и русскоязычных абитуриентов предоставляют интересный материал для анализа. Несмотря на то, что экзамены по общим навыкам проводятся на родном языке абитуриентов, их результаты намного ниже результатов грузино- и русскоязычных абитуриентов, что еще раз со всей очевидностью свидетельствует о наличии проблем, связанных с качеством обучения на ступени общего образования.

С точки зрения «льготной политики» определенные проблемы выявлены в связи с годичной программой обучения грузинскому языку в вузах. В частности, для некоторых студентов годичный срок недостаточен для овладения языком, и они не готовы к продолжению обучения в бакалавриате. В ином положении находятся выпускники тбилисских школ: они владеют государственным языком, а потому годичная программа также оказывается нерезультативной и в этом случае, поскольку они обучаются по той же программе, что и абитуриенты, совершенно не владеющие го-

сударственным языком. Негрузиноязычные студенты не оказываются в благоприятной для интеграции среде, они не общаются с грузиноязычными студентами, будучи изолированы в конкретном здании. Соответственно, отсутствуют и результаты в направлении повышения гражданского самосознания и гражданской интеграции.

3. СМИ и доступность к информации

В отчете рассмотрено регулирующее данную сферу законодательство Грузии, в частности, конституционные нормы о свободе слова и выражения, закон «О вещании» и Кодекс поведения. Проанализированы мероприятия, осуществленные властями Грузии в данном направлении. В отчете основное внимание уделено влиянию Общественного вещателя, Общественного радио и печатных СМИ на доступность информации для этнических меньшинств, а также оценке освещения тем этнических меньшинств.

Несмотря на предпринятые государством шаги, в местах компактного проживания этнических меньшинств распространяемая грузинскими СМИ информация остается недоступна, и они в основном пользуются информационными средствами соседних стран, что обуславливает дефицит информации о происходящих в стране событиях. Причиной этого можно считать множество факторов: недостаточное владение государственным языком, недостаточный ареал покрытия медиа-средств, качество передач и другие технические пробелы. Необходимо также отметить, что при освещении тем этнических меньшинств нередко используется дискриминационная, оскорбительная и ксенофобная терминология. Что касается освещения, СМИ уделяют внимание этническим меньшинствам в основном только тогда, когда в регионе происходят конфликты, совершаются правонарушения или проводятся религиозные или этнические празднества, на которых присутствуют лидеры государства. Из средств массовой информации ксенофобные и оскорбительные заявления чаще всего встречаются в печатных средствах, продолжающих распространять стереотипы применительно к этническим меньшинствам; например, говоря о правонарушителе или подозреваемом, подчеркивают его этническое происхождение.

В результате исследования также выяснилось, что в регионах компактного проживания этнических меньшинств доступность национального вещания обеспечена не в полной мере, однако данную проблему можно будет решить с 2015 года, когда телевизионное вещание перейдет на цифровую систему. Что касается доступности вещательных программ на языках этнических меньшинств, следует отметить, что уже в процессе осуществления Плана действий государством были предприняты определенные попытки в этом направлении, хотя рейтинг этих передач в районах компактного проживания этнических меньшинств остается низким. Следовательно, достижение намеченной цели требует мероприятий иного типа и масштаба.

4. Политическая интеграция и гражданское участие

В отчете отражены местные законодательные и международные правовые нормы, регулирующие политическую интеграцию и гражданское участие этнических меньшинств (Конституция Грузии, органический закон Грузии «О политических

объединениях граждан», документы Совета Европы и ООН, а также тематические рекомендации ОБСЕ). В процессе исследования акцент был перенесен на такие вопросы гражданской и политической интеграции, как обеспечение равных избирательных прав для национальных/этнических меньшинств, улучшение вовлеченности этнических меньшинств в процесс принятия решений и реализация норм Европейской рамочной конвенции о защите национальных меньшинств на практике.

Анализ «Национальной концепции толерантности и гражданской интеграции» показал, что одним из главных концептуальных недостатков документа является то обстоятельство, что в части гражданской интеграции и политического участия этнических меньшинств недостаточно продуман вопрос обеспечения политической вовлеченности и участия национальных/этнических меньшинств в процессах принятия решений. Четко не определено, какие конкретно мероприятия должны были быть осуществлены для достижения намеченной цели. Проблемой является также то, что Национальная концепция не основывается непосредственно на международных правовых документах, содержащих руководящие принципы по обеспечению гражданского и политического участия этнических меньшинств. Следовательно, при разработке новой концепции и плана действий необходимо предусмотреть конкретные мероприятия, предложенные соответствующими международными конвенциями и декларациями, в частности, Рамочной конвенцией по защите национальных меньшинств Совета Европы, Декларацией ООН о правах лиц, причисленных к национальным, этническим и лингвистическим меньшинствам, Лундские рекомендации Верховного комиссара ОБСЕ об участии национальных меньшинств в общественной жизни и Люблянские руководящие принципы Верховного комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам об интеграции этнически многообразного общества.

Среди направлений, намеченных «Национальной концепцией толерантности и гражданской интеграции» наиболее ощутимые изменения были осуществлены в сфере обеспечения равных избирательных прав для этнических меньшинств и их информирования по связанным с выборами вопросам. Тем не менее, уровень осознанного и информированного выбора при голосовании среди большинства представителей этнических меньшинств остается низким, что обусловлено низкой политической культурой в регионах компактного расселения этнических меньшинств.

Исходя из достигнутых результатов, можно сказать, что результативность мероприятий, проведенных в направлении усиления гражданского и политического участия этнических меньшинств, оказалась низкой. Реализованные за предыдущие годы государственные программы и мероприятия отличались непоследовательностью; яркий пример этого – программа подготовки и переподготовки профессиональных кадров и публичных служащих из числа этнических меньшинств. Согласно Национальной концепции, данное направление является одним из ключевых с точки зрения повышения вовлеченности этнических меньшинств в процессы принятия решений, однако намеченные меры не были адекватными. В частности, Школа государственного администрирования имени Зураба Жвания, на которую возложена подготовка кадров, занятых в публичном секторе в регионах компактного проживания этнических меньшинств, реально утратила свою основную функцию, превратившись в центр по

изучения языков. Что касается профессиональной переподготовки этнических меньшинств, учебные программы профессиональных колледжей в Гурджаани (Качрети) и Ахалцихе не ориентированы на нужды представителей этнических меньшинств и не приведены в соответствие с общей политикой гражданской интеграции.

С учетом вышеотмеченного для обеспечения политической вовлеченности этнических меньшинств необходимо в концепции и плане действий на последующие годы усилить направление подготовки административных кадров из числа общин этнических меньшинств – как в целом, так и в Школе государственного администрирования имени Зураба Жвания. Следует разработать соответствующую учебную программу и определить точные приоритеты публичного администрирования в общинах этнических меньшинств. Для обеспечения профессионального развития общин этнических меньшинств необходимо программы профессиональных колледжей привести в соответствие с общей политикой и программами гражданской интеграции этнических меньшинств.

С точки зрения политического участия этнических меньшинств существенной проблемой остается представительство этнических меньшинств в государственных структурах – как на центральном, так и региональном уровнях (особенно в Квемо Картли). Еще одна проблема – сильная зависимость местных властей от центральных структур власти при принятии решений. Соответственно, территориальное устройство местного самоуправления должно максимально учитывать специфику этнических меньшинств и региона. В этом плане при составлении нового плана действий необходимо предусмотреть международные нормы и рекомендации по вопросам местного самоуправления, представленные в Лундских рекомендациях ОБСЕ и Люблянских руководящих принципах в соответствии со спецификой меньшинств.

С точки зрения повышения политической культуры важно также предусмотреть в концепции и плане действий ориентированные на повышение самосознания программы и тренинги для представителей политических партий.

Низким является уровень осведомленности населения – как грузиноязычного, так и представителей этнических меньшинств – о международных договорах по защите этнических меньшинств, особенно Европейской хартии о языках меньшинств и региональных языках. Исходя из данной проблемы, рекомендуется в новых версиях концепции и плана действий наметить конкретные мероприятия, направленные на ознакомление с этими документами.

В «Национальной концепции» не отражены нужды и проблемы маргинализированных этнических групп и малочисленных этносов. С учетом этого в новых версиях в концепции и плана действий необходимо наметить соответствующие меры по обеспечению выдачи представителям маргинализированных групп документов (удостоверение личности и свидетельство о рождении), а также упрощению доступа к образованию детей и вовлечению взрослых в текущие социальные проекты.

5. Социальная и региональная интеграция

В отчете детально рассмотрены государственные программы и проекты, реализованные в направлении обеспечения социальной и региональной интеграции, в частности, проекты по социальной защите и мобильности, развитию региональной инфраструктуры и агробизнеса. Представлен также анализ отношения населения к этим проектам.

В результате исследования по указанным направлениям выявлена следующая картина:

«Национальной концепцией толерантности и гражданской интеграции» в направлении социальной и региональной интеграции намечены три задачи, однако планами действий за различные годы предусмотрены четыре различные задачи, то есть отмечается определенная рассогласованность, а также несоответствие мероприятий поставленным задачам.

1. Последующее развитие инфраструктуры в регионах компактного проживания национальных меньшинств

В связи с первой задачей Плана действий необходимо отметить, что за последние годы государством предприняты масштабные шаги в плане реализации инфраструктурных проектов, направленных на содействие развитию международной и внутренней торговли, бизнеса, включая агробизнес, фермерских хозяйств, создание благоприятных условий для привлечения инвестиций, сокращения уровня безработицы, развития туризма и связанной с ним деятельности, содействие экономической интеграции региона. Невзирая на то, что в районах компактного проживания этнических меньшинств за краткосрочный период полностью реализовать намеченные цели было заведомо невозможно, подобные проекты нельзя не оценить, как позитивную тенденцию и важный шаг вперед на пути преодоления изоляции населенных этническими меньшинствами регионов, ускорения их дальнейшей интеграции в происходящие в стране процессы.

2. Профессиональная переподготовка представителей этнических меньшинств и содействие и содействие росту их занятости

Предполагалось, что проекты, осуществленные в процессе выполнения Плана действий за 2009-2014 гг., будут содействовать и трудоустройству местного населения. Однако разработка эффективных проектов по поддержке малого и среднего бизнеса требует более продуманного и квалифицированного подхода. Критическое отношение жителей регионов компактного проживания этнических меньшинств к возможности трудоустройства в инфраструктурных проектах вполне обосновано, однако необходимым условием трудоустройства является наличие соответствующей профессиональной подготовки и квалификации. В данном случае малочисленность занятости местных жителей в текущих проектах была обусловлена отсутствием у них надлежащей квалификации. Предпринятые государством шаги в направлении профессиональной переподготовки и повышения квалификации – позитивное явление, но скромные масштабы осуществленных проектов и существующие в процессе обучения пробелы не позволили

реально увеличить показатель занятости среди представителей этнических меньшинств.

3. Содействие социальной и региональной мобильности национальных меньшинств

В процессе выполнения Плана действий на 2009-2014 гг. правительством реализованы значительные проекты в направлении здравоохранения и социальной защиты. В случае этнических меньшинств основной причиной, затрудняющей использование предоставленных государственных услуг, была недостаточная осведомленность об этих возможностях. Не исключено, что аналогичная проблема существует и среди грузиноязычного населения, но в случае этнических меньшинств проблему усугубляет незнание государственного языка. В последние годы выполнения Плана действий правительством предприняты определенные меры с целью информирования представителей этнических меньшинств, однако для достижения должного эффекта необходимо проводить более интенсивные информационные кампании в регионах, населенных этническими меньшинствами, что, в свою очередь, создаст возможность полноценного использования предлагаемых государством услуг в сфере здравоохранения и социальной защиты.

4. Содействие гражданскому образованию

Меры, предпринятые в данном направлении в период выполнения Плана действий на 2009-2014 гг., были скромными и недостаточно системными. На фоне стоящих перед страной вызовов актуальность вопроса гражданского образования сомнений не вызывает, особенно в связи с этническими меньшинствами. Поэтому важно, чтобы государством был разработан системный подход к вопросу, что позволит использовать имеющиеся значительные ресурсы в сотрудничестве с неправительственными и международными организациями и создать благоприятные условия для гражданской интеграции этнических меньшинств. Для обеспечения системного подхода может оказаться целесообразным осуществление запланированных в данном направлении мероприятий в рамках других компонентов новых версий концепции и плана действий.

6. Культура и сохранение самобытности

Основная законодательная база, регулирующая охрану и сохранение культурного наследия, ограничивается Конституцией Грузии, законами «О культуре» и «Об общем образовании». В отчете детально описана и проанализирована программа Министерства культуры и охраны памятников Грузии по поддержке культуры этнических меньшинств. В частности, рассмотрено состояние музеев этнических меньшинств, библиотек и музыкальных школ в регионах компактного расселения, проанализированы меры, предпринятые с целью охраны культурного наследия этнических меньшинств.

Результаты анализа выявили следующую картину: несмотря на то, что план действий по концепции подготавливался в тесном сотрудничестве с правительственными, непра-

вительственными и международными организациями, в разделе – «Культура и сохранение национальной самобытности» не отражены подведомственные местным муниципалитетам действующие культурные учреждения этнических меньшинств. Эти учреждения оказались за пределами Плана действий, что еще более ухудшило их положение как с правовой, так и материально-технической точки зрения. Следует отметить также неосведомленность некоторых организаций о том, что Планом действий предусмотрено их участие в определенных мероприятиях. Что касается дисперсивно расселенных этнических меньшинств, они вообще оказались в положении «вне игры», что непременно должно быть исправлено в процессе разработки последующего плана действий.

Предусмотренных Концепцией толерантности и гражданской интеграции обязательств государств оказалось недостаточно для поддержки сохранения самобытности этнических меньшинств, ничего уже не говоря об углублении знаний общества о культуре, истории, языке и религии этнических меньшинств, осознания того факта, что они являются частью культурных ценностей страны.

Основные средства разработанной Министерством культуры и охраны памятников программы «Поддержка культуры этнических меньшинств» с годовым бюджетом в размере 100 тысяч лари были направлены на финансирование печатных СМИ, а оставшиеся средства использовались для осуществления символических мероприятий. Естественно, что решение вопросов, связанных с сохранением культурной самобытности, требует гораздо более масштабного финансирования. Более того, выделенных средств было недостаточно даже для финансирования печатным СМИ, и они получали дополнительные средства из бюджета Администрации президента. Соответственно, при разработке следующего плана действий вопросы обеспечения доступности информации и содействия культуре этнических меньшинств должны быть предусмотрены отдельно. Работающие в сфере культуры организации не подразделяются на грузинские учреждения и учреждения этнических меньшинств и имеют одинаковый юридический статус. Согласно законодательству Грузии, театры, музеи, центры культуры, библиотеки подразделены по ведомственной принадлежности – подведомственные центральной власти (Министерству культуры) и органам местной власти, а потому регулируются различными законодательными актами. Некоторые учреждения вообще не имеют юридического статуса.

Со статусом юридического лица публичного права в ведомстве Министерства культуры и охраны памятников Грузии находятся: Тбилисский государственный армянский профессиональный драматический театр им. Петроса Адамяна, Тбилисский государственный азербайджанский профессиональный драматический театр им. Гейдара Алиева и Тбилисский государственный русский драматический театр им. Александра Грибоедова. Они финансируются из бюджета министерства, а выделенные средства расходуются в основном на покрытие фонда зарплаты. Здания Тбилисского государственного армянского профессионального драматического театра им. Петроса Адамяна, Тбилисского государственного азербайджанского профессионального драматического театра им. Гейдара Алиева являются аварийными и нуждаются в проведении неотложных ремонтных работ. Труппы обоих театров на протяжении лет лишены воз-

возможности использовать залы собственного театра, и ориентированы на гастроли – как зарубежные, так и в регионы Грузии. Что касается Тбилисского государственного русского драматического театра им. Александра Грибоедова, его здание было отремонтировано фондом «Карту», без участия государства. Выделенные государством средства и в этом случае направляются только в фонд зарплаты. Благотворительная группа «Карту» также покрывает расходы на коммунальные услуги и надбавку к зарплатам сотрудников. К сожалению, Министерство культуры и охраны памятников не может или не желает помочь театрам в изыскании дополнительного финансирования. В тяжелом состоянии находятся и музеи, подведомственные Министерству культуры и охраны памятников, здания и материально-техническая база которых устарели и не соответствуют современным музейным стандартам. В 2013 году завершились ремонт и оснащение ЮЛПП Азербайджанского музея Грузии и центра культуры имени Мирзы Фатали Ахундова. Работы финансировала Государственная нефтяная компания Азербайджана (СОКАР). К сожалению, и в данном случае выделенные Министерством культуры и охраны памятников средства направляются в фонд зарплаты, причем символического размера. Музей получает дополнительное финансирование от Государственной нефтяной компании Азербайджана (СОКАР).

После развала Советского Союза распалась система библиотечного управления Грузии. Принятые в 1997 году законы «О библиотечном деле» и «О Национальной библиотеке» координацию и управление библиотечным делом наряду с Национальной библиотекой возложили и на Министерство культуры, которым поручалось совместно разработать и проводить единую государственную библиотечную политику, обеспечить выполнение международных договоров и конвенций о библиотечном деле, разработать политику подготовки и переподготовки библиотечных кадров, осуществлять контроль над соблюдением государственных стандартов в библиотечной сфере, в централизованном порядке собирать и анализировать статистические библиотечные данные. К сожалению, закон остался только на бумаге. Единая государственная библиотечная политика не разработана до сих пор, и все осуществляемые в данном направлении мероприятия носят спонтанный характер. Попечительство библиотек в регионах возложено на органы местного самоуправления, финансируемые из их же бюджета. Сегодня в развитых странах мира библиотеки используются не только в качестве книгохранилищ, но и служат действенным инструментом повышения толерантности, межкультурного образования и интеграции. К сожалению, библиотечная система в Грузии остается за пределами всего этого. Соответственно, при разработке концепции и плана действий на последующие годы правительству Грузии следует по возможности максимально использовать существующий зарубежный опыт, подключив к разработке нового документа организации, работающие в сфере культуры.