

## VI. КОНСТИТУЦИОННЫЕ МОДЕЛИ

---

*Вячеслав Чирикба*

### ГРУЗИЯ И АБХАЗИЯ: ПРЕДЛОЖЕНИЯ К КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ

#### **Введение<sup>1</sup>**

Со времени завершения грузино-абхазской войны 1992–1993 гг. и начала мирных переговоров под эгидой Организации Объединенных Наций<sup>2</sup> две проблемы продолжают доминировать в повестке дня переговоров между грузинскими и абхазскими представителями: проблема беженцев и конституционное урегулирование между Республикой Грузия и де-факто независимой Республикой Абхазия-Апсны. Эти нерешенные и взаимосвязанные проблемы остаются наиболее серьезными препятствиями на пути нормализации грузино-абхазских отношений. Данная статья посвящена обсуждению ряда вопросов, связанных с политическими аспектами грузино-абхазского конфликта и возможным достижением конституционной договоренности между обоими государствами.

С 1993 г. Абхазия существует как де-факто независимое государство, которое, как я показываю ниже, отвечает всем требованиям, необходимым для ее международного признания. Однако как Грузия не сумела достигнуть своей стратегической цели — упразднения абхазской государственности с помощью военной силы, так и стратегическая цель Абхазии — достижение международного признания де-юре своей фактической независимости — также пока не достигнута, прежде всего благодаря введению жесткой российско-грузинской блокады. Хотя стороны в конечном счете пришли к необходимости достижения компромисса и занялись обсуждением возможностей и условий реинтеграции обоих государств в рамках общей государственной структуры, их существенно расходящиеся позиции по вопросу о политическом статусе Абхазии в пределах этой пока гипотетической структуры завели политические переговоры по этой архиважной проблеме в факти-

---

<sup>1</sup> Я благодарю Криса Десхауэра, Барта Дриссена, Тео Янса, Джорджа Хьюитта и Шарлотту Хилле за комментарии к предварительной версии этой статьи.

<sup>2</sup> Российская Федерация выступает на этих переговорах как «содействующая сторона», а ОБСЕ присутствует в качестве наблюдателя.

ческий тупик. В то время как Грузия предлагает Абхазии некоторую форму автономии, при которой Тбилиси сохранял бы контроль над важнейшими политическими и экономическими аспектами Абхазии, последняя настаивает на неиерархической структуре, в рамках которой оба государства были бы политически равными субъектами общего союзного государства.

Предлагаемый ниже проект государственной модели основан на комбинации федеративных и конфедеративных принципов, что призвано примирить позиции абхазской и грузинской сторон.

Прежняя Грузинская ССР была, в сущности, хотя и не по названию федерацией (весьма централизованной), включающей помимо собственно Грузии также две автономные республики (Абхазию и Аджарию) и одну автономную область (Южную Осетию)<sup>1</sup>. Согласно советской и грузинской конституциям, автономные республики являлись государствами.

После того как грузинский парламент в 1991 г. в одностороннем порядке аннулировал Юго-Осетинскую автономию, в Грузии остались две автономные республики. Новое грузинское руководство, пришедшее к власти в январе 1992 г. посредством военного переворота, который сверг политически неопытного президента Звиада Гамсахурдиа<sup>2</sup>, не скрывало своих планов преобразования вновь обретшей независимость Грузии в унитарное грузинское этническое государство, лишённое каких-либо автономий<sup>3</sup>. Грузия временно возвратилась к старой меньшевистской Конституции 1921 г., в которой автономный статус Абхазии был только упомянут, но не определен.

Опасаясь не без оснований, что после отмены Юго-Осетинской автономии следующий черед будет за Абхазией, абхазское руководство также решило временно возвратиться к старой Конституции Абхазии 1925 г., по которой Абхазия объединялась с Грузией на основе Союзного договора, сохраняя при этом свой государственный суверенитет<sup>1</sup>. В то же время Абхазия предложила Грузии федеративное решение, соглас-

<sup>1</sup> Согласно статье 2 Конституции Грузии 1927 г., Грузинская ССР была федеративным государством (см. Амкуаб 1993: 9).

<sup>2</sup> Предположительно, с тайной российской военной поддержкой, см. Жидков 1996: 142.

<sup>3</sup> Как отмечает Дююрсма (Duijsma 1996: 98), советский закон об отделении (под которым автор, очевидно, подразумевает закон, принятый 3 апреля 1990 г. «О процедуре урегулирования вопросов, связанных с выходом союзной республики из состава СССР») позволял автономным республикам и автономным областям самостоятельно решать, присоединиться ли к выходящей из СССР союзной республике, в составе которой они находились. Однако, «в конечном счете, ни Автономные республики Абхазия или Чечено-Ингушетия, ни Автономная область Южная Осетия не смогли воспользоваться этим правом», так как только союзные республики были признаны международным сообществом как достойные самостоятельной государственности.

но которому Абхазия была бы республикой в составе грузинской федерации со значительным уровнем политической автономии. Проект федеративного соглашения между Абхазией и Грузией, разработанный абхазскими юристами, был опубликован в абхазской прессе и послан грузинскому руководству. Последнее, однако, не пожелало обсуждать это предложение и предпочло разрубить гордиев узел молниеносной военной операцией.

Причины абхазской войны довольно сложны и все еще не до конца ясны, а ее непосредственные цели были также неоднозначны. Одной из причин могли быть подлинные грузинские опасения, что Абхазия, над чьей территорией Тбилиси фактически потерял всякий контроль, намеревалась выйти из состава Грузии<sup>2</sup>. «Маленькая победоносная война» в Абхазии рассматривалась основными политическими лидерами в Тбилиси, включая Шеварднадзе, как наиболее быстрый и эффективный способ решения целого ряда политических проблем<sup>3</sup>, и в первую очередь острой проблемы политического статуса Абхазии в наиболее благоприятном для Тбилиси виде.

<sup>1</sup> Советский Союз состоял из 15 союзных республик, ряд которых (подобно России или Грузии) включал также автономные политические единицы более низкого уровня, называемые автономными республиками и (еще ниже по статусу) автономными областями и национальными округами. До 1931 г. Абхазия формально имела тот же статус, что и Грузия — обе были Социалистическими Советскими Республиками (ССР). В 1922 г. Абхазия была объединена с Грузинской ССР фактически на конфедеративных принципах (как «Союзная Договорная Республика»), а после 1931 г. на федеративных принципах (как «Автономная Советская Социалистическая Республика»). Статья 5 главы 2 Конституции Абхазской ССР 1925 г. гласила: «ССР Абхазия есть суверенное государство, осуществляющее государственную власть на своей территории самостоятельно и независимо от другой какой-либо власти. Суверенитет ССР Абхазии, ввиду добровольного ее вхождения в ЗСФСР [Закавказскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику] и Союз ССР, — ограничен лишь в пределах и по предметам, указанным в Конституциях этих союзов. Граждане ССР Абхазия, сохраняя республиканское гражданство, являются гражданами ЗСФСР и Союза ССР. ССР Абхазия сохраняет за собой право свободного выхода как из ЗСФСР, так и из Союза ССР. Территория ССР Абхазии не может быть изменена без ее на то согласия».

<sup>2</sup> См. относительно внутреннего грузино-абхазского противостояния в Абхазии во время, непосредственно предшествовавшее конфликту, в: Ennals et al. 1993, Шария 1994 и Жидков 1996.

<sup>3</sup> Можно предполагать, что одной из причин согласия Шеварднадзе на военную операцию в Абхазии было то, что он остро ощущал шаткость основы своей власти, поскольку его старая коммунистическая клиентура была дискредитирована и отстранена во время правления Гамсахурдиа. Быстрая и успешная война в Абхазии могла бы повысить его личную популярность как «борца против сепаратизма» и «защитника территориальной целостности Грузии» и укрепить его власть, обеспечив ему новых сторонников. Еще более важной причиной могло быть то, что эта война могла объединить грузин, глубоко и трагически разделенных на сторонников и противников низвергнутого Гамсахурдиа в братоубийственной гражданской войне, при помощи образа общего врага — «абхазского сепаратизма».

Взгляды грузинской и абхазской сторон на конфликт и, в частности, на вопрос о введении грузинских войск в Абхазию весьма существенно отличаются. Оправдывая вооруженное вмешательство, Шеварднадзе утверждал, что Грузия как суверенное государство имела полное право переместить свою армию в пределах собственной территории. Такая трактовка была энергично поддержана грузинской общиной Абхазии и ее лидерами, в том числе теми из них, кто входил в абхазское правительство и в парламент (за исключением грузинского премьер-министра Абхазии Важи Зарандия). Объяснение Шеварднадзе звучало достаточно убедительным и для международного сообщества, для которого конфликт в Абхазии являлся внутренней грузинской проблемой.

Тем не менее абхазская сторона настаивает, что Абхазия была не простой «территорией Грузии», а государством, без чьего согласия армия метрополии не имела права входить на ее территорию. Даже согласно официальной грузинской точке зрения, Абхазия обладала статусом автономного государства, а не обычной области или района<sup>1</sup>. Хотя Шеварднадзе и пытался уверять, что введение войск было заранее согласовано с председателем парламента Абхазии Владиславом Ардзинбой, сам Ардзинба категорически отрицал наличие такой договоренности. Абхазский парламент в своей резолюции квалифицировал грузинское военное вторжение в Абхазию как акт агрессии «вооруженных сил одного государства на территорию другого государства» (см. Амкуаб 1993: 10).

Эта война также часто описывается (особенно грузинскими и западными авторами) как война Абхазии, направленная на отделение от Грузии. Здесь необходимо подчеркнуть, что отделение Абхазии явилось результатом, но не причиной этой войны. Первоначальной целью абхазского правительства являлось не отделение Абхазии от Грузии, а отражение нападающей армии метрополии, которая угрожала самому существованию автономного абхазского государства. Однако конфликт немедленно приобрел характер и измерения национально-освободительной войны, как он и был охарактеризован Хагбой (1995: 5) и Пэ и Ремаклем (1996: 118).

Взгляды грузинского руководства на будущее Абхазии, судя по различным высказываниям, сделанным в течение войны высшими грузинскими политическими деятелями, могут быть реконструированы следующим образом: отмена Абхазской Автономной Республики и предоставление ограниченной культурной автономии двум анклавам в Очамчирском и Гудаутском районах с преобладающим абхазским на-

<sup>1</sup> Ни Гамсахурдиа, ни Шеварднадзе не аннулировали «Абхазскую Автономную Республику», которая теоретически была наделена довольно широкими властными полномочиями.

селением. Прямой целью этой политики было устранение Абхазии как отдельной политико-юридической единицы. Сам Шеварднадзе избегал высказываться прямо относительно будущего Абхазии, хотя многозначительно отметил, что не верит в федеративное решение для Грузии и что вопросы, касающиеся прав и статуса абхазов, можно решить и без федерализации Грузии<sup>1</sup>. В своем обращении к грузинскому парламенту от 17 ноября 1992 г. Шеварднадзе отклонил идею установления федеративных отношений между Грузией и Абхазией, подчеркнув, что грузинское руководство «готово рассмотреть лишь определение юридического статуса Абхазской автономной области» в пределах Грузии<sup>2</sup>.

В конце сентября 1993 г. грузинские вооруженные силы потерпели поражение и бежали из Абхазии. Грузинское правительство потеряло всякий контроль над ее территорией. Начиная с этого времени Абхазия управляется как де-факто независимое государство. Конституция 1994 г. провозгласила Абхазию суверенным демократическим государством, хотя отдельной декларации об отделении от Грузии сделано не было.

Благодаря абхазской победе грузинские планы устранения абхазской государственности потерпели полное фиаско. Грузинское политическое руководство было вынуждено пересмотреть свои ранее отрицательные взгляды на федерализм, осознав, что он является единственным реалистическим решением сложнейшей абхазской проблемы. Однако тот факт, что такое решение должно быть применено также в отношении Южной Осетии и Аджарии<sup>3</sup>, представляет существенное психологическое препятствие, поскольку, как предполагается, эти два региона требуют для себя не меньшего уровня политической самостоятельности, чем тот, что будет согласован для Абхазии. В грузинском восприятии это может привести к полному распаду их страны. Все эти опасения и пред-

<sup>1</sup> См. интервью Шеварднадзе в газете «Известия», цитируемое в: «Белая Книга Абхазии. Документы, материалы, свидетельства». Москва, 1993, с. 65.

<sup>2</sup> Свободная Грузия, 1992, 20 ноября.

<sup>3</sup> Противостояние между Тбилиси и Аджарией, автономной республикой в составе Грузии, которая населена грузинами-мусульманами, не желающими лишиться своей политической автономии, доказывает, что конфликты Тбилиси с этнически негрузинскими Абхазией и Южной Осетией также носили скорее политический, чем этнический характер. Серьезность проблемы Аджарии для Тбилиси не следует недооценивать. В своей речи на трехдневном конгрессе партии Союз Возрождения, проведенном (с участием некоторых грузинских оппозиционных партий) в аджарской столице Батуми, президент Аджарии Аслан Абашидзе потребовал более широкой автономии для Аджарии, включая право самостоятельно контролировать границу. Он также критиковал «автократию» центрального грузинского правительства (см. грузинскую газету «Резонанс», № 169, 24 июня 1998 г., цит. по «Annotated Daily Headlines of the Georgian Press. Compiled by the Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development (CIPDD)», 24 June 1998).

убеждения привели обсуждение федеративного реструктурирования Грузии к фактическому тупику.

Нынешнее состояние дел в отношениях между Грузией и Абхазией внушает мало оптимизма. С одной стороны, обиды военного времени далеко не забыты, и радикальные устремления полностью не устранены. Пропасть между народами, созданную войной и злодеяниями, весьма трудно преодолеть, а между соответствующими политическими элитами также нет никакого доверия. Грузинская сторона, движимая жадной реванша, ищет пути возвращения Абхазии под свой контроль. В своем споре с Абхазией Грузия получает значительную моральную и политическую поддержку от международных организаций и отдельных государств. Но Грузия слишком слаба как с экономической, так и с военной точки зрения для того, чтобы навязать свое решение силой. Кроме того, она лишена достаточной внешней военной поддержки для достижения своих целей в Абхазии. Помимо очевидных отрицательных последствий существующего политического тупика для безопасности и экономики Грузии продолжение такой подвешенной ситуации, вкпе с внутренней неустойчивостью (проявляющейся, в частности, в повторяющихся покушениях на жизнь Шеварднадзе и других политических деятелей и в вооруженных бунтах в Западной Грузии), наносит серьезный ущерб международному имиджу Грузии как устойчивого государства<sup>1</sup>.

С другой стороны, мы имеем де-факто независимое Абхазское государство, абхазскую экономику, которая функционирует даже в жестких условиях российско-грузинской блокады, значительную стабильность абхазского правительства, абхазскую армию, которая способна эффективно защитить территорию республики и ее границы и, главное, полное неприятие абхазским обществом какой-либо тесной реинтеграции с «враждебной» Грузией<sup>1</sup>. Большинство абхазов воспринимает воссоединение с Грузией как наиболее серьезную угрозу выживанию их маленькой нации. У них нет никаких других реальных стимулов для воссоединения с Грузией кроме жесткого российского давления и устрашения. Нынешняя ситуация «ни войны, ни мира»

---

<sup>1</sup> Это отмечается и грузинскими авторами: «Грузия потерпела очевидный провал. Она полностью лишена контроля над приблизительно 15% территории (Абхазия, Южная Осетия), и ее фактический контроль сомнителен в некоторых других областях, например в Аджарии. И проблема не только в том, что центральное правительство вынуждено иметь дело с сепаратистами или местными автократами: проблема территориального устройства государственной власти опущена в Конституции, что означает, что внутри политической элиты отсутствует какое-либо согласие на предмет того, как страна должна территориально управляться»; см. Nodia Ghia, «Georgian Security in the Regional Context», в: *The Army and Society in Georgia*, October 1998. Published by the Center for Civil-Military Relations and Security Studies; The Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development.

может, таким образом, поддерживаться в течение неопределенно длительного периода времени, к большому ущербу как для населения обоих государств, так и для региональной стабильности и экономического развития.

Хотя представляется маловероятным, что руководство в Тбилиси все еще рассчитывает на военное решение проблемы, вполне очевидно, что оно ожидает совместных результатов от российской блокады, экономических лишений и подрывной деятельности в Абхазии своих отрядов «Белый легион» и «Лесные братья». Однако эти факторы устрашения могут привести лишь к незначительным дополнительным уступкам со стороны абхазских властей. Более вероятно то, что они могли бы активизировать радикальное крыло в Абхазии, которое, следуя примеру Чечни, будет настаивать на полной независимости от Грузии, вне зависимости от внешнего давления и цены, которую за это придется заплатить. Хотя даже в этом случае шансы на международное признание Абхазии в ближайшем будущем останутся довольно незначительными, приход к власти этого крыла явился бы серьезным препятствием на пути достижения всестороннего и длительного мирного урегулирования.

Несмотря на такой в общем довольно отрицательный фон, с конца войны наблюдаются постепенные подвижки в позициях Грузии и Абхазии в сторону взаимной аккомодации их политических требований. Грузинские представители говорят о готовности «предоставить Абхазии самую высокую форму политической автономии, которая существует в мире»<sup>2</sup>. С недавних пор грузинский президент Шеварднадзе рассуждает о том, что Грузия должна стать «асимметричной федерацией», в которой Абхазия, Аджария и Южная Осетия обладали бы различными степенями автономии<sup>1</sup>. В пределах этой структуры абхазский президент мог бы получить пост вице-президента федеративного государства или заместителя спикера грузинского парламента. Абхазия имела бы право на содержание собственной армии<sup>2</sup> и обладала бы полной самостоятельностью в налоговой системе<sup>3</sup>. В свою очередь Абхазия теперь категорически не настаивает на полной независимости, рассуждая о возможности в будущем создания общего государства с

---

<sup>1</sup> Эти чувства разделяются большинством абхазов и — в большей или меньшей степени — основной частью армянской, русской и греческой общин Абхазии.

<sup>2</sup> Близкое ознакомление с такими предложениями обычно показывает, что они фактически подразумевают ограниченную форму политической автономии, которая не будет приемлема для Абхазии. Следует отметить, что абхазы относятся критически к слову «предоставить» (подчеркивая, что они ничего не просят от Тбилиси, а ведут речь лишь о реинтеграции Абхазии на равной основе с Грузией) и отвергают термин «автономия», поскольку в советский период этот термин приобрел отрицательную коннотацию.

Грузией. Фактически основным камнем преткновения между Абхазией и Грузией является уровень суверенитета Абхазского государства в рамках Общего государства с Грузией.

Необходимо подчеркнуть, что грузинское решение федерализировать страну и абхазское согласие на Общее государство с Грузией являются вынужденными шагами, сделанными под давлением объективных факторов. Во-первых, как было сказано выше, обе стороны пока не сумели достичь своих стратегических политических целей (Грузия — уничтожить абхазскую государственность; Абхазия — добиться международного признания своей независимости). Во-вторых, Россия, которая настаивает на федерализации Грузии, в то же время подвергла Абхазию полной блокаде, тем самым препятствуя ей укрепить де-факто свою независимость. Это делает обсуждаемое воссоединение Грузии и Абхазии скорее «браком по расчету», что напоминает ситуацию в Боснии, где государство сохраняется исключительно под давлением внешних сил. Учитывая такой контекст, можно утверждать, что внешние факторы обречены играть весьма важную роль в процессе грузино-абхазского урегулирования. При этом следует предполагать чрезвычайно важную роль *объективных* международных посредников и гарантов<sup>4</sup>, по крайней мере на первых стадиях политического примирения.

### Государственность Абхазии в международной перспективе

1. С абхазской точки зрения, государственность Абхазии зиждется на почти непрерывной исторической традиции. В течение VIII—X вв. Абхазия была царством, а с XIII в. до 1864 г. княжеством. Под российским правлением (1810—1917) полная внутренняя автономия Абхазского княжества была отменена в 1864 г. В XX в. государственность Абхазии была декларирована во всех конституциях советского периода

<sup>1</sup> Согласно грузинской прессе, после встречи 20 июня 1998 г. в Боржоме с Эдуардом Шеварднадзе юго-осетинский президент Людвиг Чибиров заявил — впервые в истории грузино-осетинских переговоров — что он одобряет асимметричный федерализм (см. Сакартвелос Газети, № 25, 21 июня 1998 г.).

<sup>2</sup> См. Liz Fuller. Conflict Resolution (1): Ideology vs. Pragmatism, в: Radio Free Europe / Radio Liberty, Prague, Czech Republic. RFE/RL Caucasus Report Vol. 1, No. 17, 23 June 1998. A Weekly Review of Political Developments in the North Caucasus and Transcaucasia from Radio Free Europe/Radio Liberty.

<sup>3</sup> См. интервью Шеварднадзе в «Le Monde Diplomatique», 1 июля 1998 г.

<sup>4</sup> Как грузинская, так и абхазская стороны нередко обвиняют Россию в помощи другой стороне, в то время как очевидно, что Россия рассматривает этот конфликт и, следовательно, свое в нем посредничество сквозь призму своих собственных политических интересов в этом регионе. Другие посредники (ООН, ОБСЕ, а также так называемая дипломатическая группа «Друзья Генерального секретаря ООН по Грузии») пока что продемонстрировали еще меньший уровень своей беспристрастности, последовательно отстаивая, по твердому убеждению абхазского руководства, интересы только грузинской стороны.

(1925, 1936, 1978) и никогда никем не отменялась. После краха Советского Союза в 1991 г. грузинское правительство Звиада Гамсахурдиа отменило Юго-Осетинскую автономию, но не аннулировало ни Абхазскую, ни Аджарскую автономные республики. После насильственного устранения президента Гамсахурдиа в конце 1991 — начале 1992 гг. Военный совет Грузии аннулировал советскую Конституцию Грузии, объявил все законы, принятые в Грузии в течение советского периода, не имеющими законной силы, и возвратился временно к Конституции Грузинской Демократической Республики 1921 г. Военный совет объявил, что возврат к Конституции 1921 г. не означает «изменения существующих границ территориально-административных единиц (статуса Абхазской и Аджарской автономных республик)»<sup>1</sup>. Это означает, что независимо от каких-либо возможных возражений Абхазии относительно законности претензий Грузии на юрисдикцию над Абхазией, что (несколько расплывчато) было выражено в Конституции 1921 г., даже те, кто захватил власть в 1992 г., как видим, признавали в то время юридический статус Абхазии как автономного государства. Грузинская Конституция 1995 г., ничего не говоря относительно будущего политического статуса Абхазии, содержит следующее примечание (глава 1, статья 2, § 3): «Внутреннее территориальное устройство Грузии будет определено в соответствии с Конституцией на основе принципа разделения властей после полного восстановления юрисдикции Грузии над всей территорией страны». Официальная грузинская терминология по отношению к Абхазии — все еще «Абхазская автономная республика»<sup>2</sup>, что подразумевает признание государственности Абхазии («республика» по определению является государством). Таким образом, не государственность Абхазии является предметом спора между Грузией и Абхазией<sup>1</sup>, а скорее, степень суверенитета Абхазии в рамках Общего государства.

2. С точки зрения международного права Абхазия отвечает всем условиям, необходимым для ее признания как государства. Согласно часто цитируемой статье 1 Конвенции Монтевидео о правах и обязанностях государств 1933 г., «государство как субъект международного права должно обладать следующими признаками: (а) постоянным населением; (б) определенной территорией; (в) правительством, и (г) способностью вступать в отношения с другими государствами»<sup>2</sup>. Государ-

<sup>1</sup> См. Nodia 1998: 33.

<sup>2</sup> Несмотря на обычные попытки представить Абхазию в качестве простой провинции или — в лучшем случае — как «регион» Грузии, некоторые грузинские политические авторы придерживаются официальной грузинской позиции (например: «Абхазия имеет статус автономной республики. Она обладает собственной конституцией, парламентом и правительством»; см. Varshalomidze 1998: 523).

ственный департамент США в своем заявлении от ноября 1976 г. определил концепцию государственности в следующих терминах: «эффективный контроль над четко определенной территорией и населением; организованная правительственная администрация над этой территорией; и способность к эффективным внешним сношениям и выполнению международных обязательств»<sup>3</sup>. Рекомендация № 1 арбитражной Комиссии Бадентера по Югославии определяет государство «как сообщество, которое имеет территорию и население, подчиненное организованной политической власти; такое государство характеризуется суверенитетом»<sup>4</sup>.

Абхазия отвечает всем этим условиям, несмотря на практические трудности вступления в нормальные сношения с другими государствами. Она имеет постоянное население<sup>5</sup>, конкретную территорию, ясно определенные и бесспорные границы, избранный парламент и устойчивое правительство, которое осуществляет эффективный контроль и управление над всей территорией Абхазской республики. Абхазия суверенна и не контролируется какой-либо иностранной державой. Она имеет собственные конституцию, флаг, государственный гимн и другие государственные символы, а также собственную армию. Как описывается Миссией ООН по оценке потребностей в Абхазии (март 1998 г.), «де-факто власти Абхазии говорят об этих [политических] структурах в терминах независимого государства; так, Абхазия возглавляется президентом и премьер-министром, который ответствен за общее ведение правительственных дел. Правительство разделено на министерства, каждое из которых возглавляется министром. Имеется парламент, который состоит из депутатов, избранных в ноябре 1996 г. на пятилетний срок. С целью децентрализации правительство планирует выборы в местные органы власти в течение марта 1998 г., что, как ожидается, приведет к учреждению советов на уровне деревень, каждый из

---

<sup>1</sup> Тот факт, что абхазы в течение уже весьма длительного исторического периода сохраняют свою государственность, делает их ситуацию весьма отличной от тех, в которых те или иные народы стремятся создать свое национальное государство.

<sup>2</sup> Цит. по: Greig 1976: 93.

<sup>3</sup> Цит. по: von Glahn 1996: 69.

<sup>4</sup> «International Legal Materials», 31 (1992), с. 1494–1497.

<sup>5</sup> Хотя большая часть населения Абхазии была перемещена или бежала в результате грузинского военного вмешательства и последующей войны, это «не означает, что население Абхазии не является в широком смысле определенным» (Driessen 1997: 6). Предусмотрена поэтапная программа репатриации в соответствии с четырехсторонним «Соглашением о добровольном возвращении беженцев и перемещенных лиц», подписанным обеими сторонами, Россией, ООН и ОБСЕ 4 апреля 1994 г. в Москве.

которых будет иметь по одному представителю на районном уровне» (с. 7–8).

Абхазия способна участвовать в международных отношениях, что декларируется в статьях 47 (8) и 53 (4) ее Конституции<sup>1</sup>. Она проводит собственную независимую внешнюю политику, и ее Министерство иностранных дел вовлечено в международные контакты, например с Грузией, Россией, ООН и ОБСЕ, а также с другими международными организациями (с Международным Комитетом Красного Креста, организацией «Врачи без границ» и т.д.). Абхазия является стороной, подписавшей совместно с упомянутыми выше странами и организациями политически обязывающие документы и соглашения. Кроме того, Абхазия самостоятельно заключила соглашения с республиками в составе Российской Федерации (с Республикой Татарстан, Республикой Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республикой и с Республикой Адыгея), с Приднестровской Республикой и с Гагаузией в пределах Республики Молдова, которые можно расценивать как международные договоры. В практических терминах способность участия в международных отношениях как черты государства, что отражено в признаке (г) Конвенции Монтевидео и в критериях государства в упомянутом выше заявлении Государственного департамента США «не является общепризнанно необходимой. Например, Гвинея-Бисау была признана в 1970-х гг. Соединенными Штатами и Германией на основе только первых трех признаков» (Malanczuk 1997: 79). Как отмечает Бромс (Broms 1991: 45), признак (г) не всегда может реализоваться, поскольку способность вступать в соглашения с другими государствами зависит не только от желания данного государства, но и от решения других государств.

3. Одна из научных школ, придерживающаяся «конститутивной теории признания», рассматривает внешнее признание в качестве важнейшей черты государства. Согласно ей, «права и обязанности, имеющие отношение к государственности, простираются только лишь из признания» (см. Crawford 1979: 4). Однако более широко принятым подходом в международном праве является «декларативная теория», согласно которой «признание нового государства является политическим актом, который в принципе независим от существования нового государства» (там же, Р. 20). Статья 3 Конвенции Монтевидео (положенная в основу статьи 12 Устава Организации американских государств 1948 г.), гласит: «Политическое существование государства не зависит от признания его другими государствами. Даже до своего признания государство имеет право защищать свою целостность и незави-

---

<sup>1</sup> См. Конституция, с. 35, 37.

симось, обеспечивать свою безопасность и процветание и, следовательно, организовываться так, как сочтет необходимым, издавать законы по касающимся его вопросам и руководить различными органами, а также определять юрисдикцию и компетенцию своих судов»<sup>1</sup>. Определение государства Американским институтом права также не содержит никакой ссылки на внешнее признание, трактуя его как «образование, которое обладает определенной территорией и постоянным населением под контролем собственного правительства, которое вступает или обладает способностью вступать в формальные отношения с другими такими же образованиями»<sup>2</sup>.

Как отмечает Грейг (Greig 1976: 97, 122), признание является скорее политическим фактом международной жизни, нежели фундаментальным юридическим принципом. Фон Глан (von Glahn 1996: 66) также указывает, что, «несмотря на серьезные попытки обосновать, что признание новых государств (и новых правительств) является предметом права, большинство авторов, как и практика государств, указывают на то, что оно представляет собой, скорее, политический акт с юридическими последствиями».

Действительно, «новое государство начинает свое существование тогда, когда данное сообщество приобретает основные характеристики, ассоциируемые с концепцией государства: определенную территорию, действующее и эффективное правительство, независимость от иностранного контроля и т.д. Так как все эти аспекты государственности представляют доказуемые факты, датировка начала существования нового государства является главным образом вопросом факта, а не права. Новое государство существует независимо от того, было ли оно признано другими государствами, если оно отвечает фактическим требованиям государственности» (von Glahn 1996: 68–69). Кроме того, «в большинстве случаев создание (даже силовое учреждение) нового государства или правительства не является нарушением международного права; нет никакого общего правила международного права, которое запрещало бы группе людей... отделиться и сформировать новое государство, если она обладает необходимой для этого силой. В таких случаях существование государства или правительства является лишь вопросом факта, и признание либо непризнание обычно не имеют никаких юридических последствий» (Malanczuk 1997: 84). «Даже в случае отсутствия широкого международного признания отделяющаяся территория может являться государством в свете международного права, так как признание, вообще говоря, не является условием *sine qua non*»

<sup>1</sup> См. Kapteyn et al. 1984: 188.

<sup>2</sup> Цит. по: Gotlieb 1993: 131.

(Duursma 1996: 92). Рекомендация № 1 Комиссии Бадентера гласит: «Существование или исчезновение государства является вопросом факта; результаты признания другими государствами имеют чисто декларативное значение»<sup>1</sup>. Как отмечает в этой связи Дриссен (Driessen 1997: 6), «представляется, что признание государства другими государствами является лишь свидетельством того, что четыре вышеупомянутых критерия соблюдены; формальное признание правительством Грузии, Организацией Объединенных Наций, либо третьими государствами не создаст государства Абхазия. В то же время непризнание может быть выражением неодобрения некоторых аспектов, имеющих отношение к этому новому государству».

4. Несмотря на тот очевидный факт, что в результате военного поражения Грузии и последующего отделения Абхазии последняя уже в течение нескольких лет утвердилась де-факто как независимое государство, международное сообщество все еще рассматривает Абхазию как составную часть Грузии. ООН придерживается следующей позиции по вопросу о признании Абхазии, выраженной словами прежнего Генерального секретаря Бутроса Гали: «Абхазской стороне во время переговоров было ясно дано понять, что независимость, обретенная силой оружия, неприемлема для международного сообщества» (см. S/1994/253, P. 6). Тем не менее, несмотря на такую позицию ООН, можно утверждать, что де-факто независимость Абхазии не может быть скомпрометирована тем обстоятельством, что ее отделение от Грузии явилось результатом военного конфликта с вооруженными силами прежней метрополии. Можно привести по крайней мере три аргумента в поддержку этого утверждения.

Во-первых, отделение Абхазии может быть оправдано «теорией угнетения», согласно которой «жестокость обращения государства со своими меньшинствами... может в конечном счете привести к международной легитимации их права на самоопределение путем отделения как средства самозащиты угнетенной группы»<sup>1</sup>.

Во-вторых, с точки зрения абхазской стороны ни грузинское правительство президента Гамсахурдиа, ни правительство Государственного совета Грузии, которое сменило правительство Гамсахурдиа, не представляло абхазский народ (и другие негрузинские общины Абхазии). Согласно грузинскому закону о выборах 1990 г., участие абхазских или юго-осетинских политических партий в общегрузинских выборах было запрещено на том основании, что они представляли «региональные» партии. На всесоюзном референдуме, состоявшемся 17

<sup>1</sup> «International Legal Materials», 31, 1488 (1992); цитируется по: Driessen 1997: 6, сн. 12.

марта 1991 г., 52,4% населения Абхазии проголосовало в пользу сохранения обновленного Советского Союза. Абхазское население, так же, как и большинство другого негрузинского населения Абхазии, не участвовало во всегрузинском референдуме от 31 марта 1991 г. по вопросу о независимости Грузии. Военный переворот в Тбилиси, который сместил президента Гамсахурдиа, совпал по времени с роспуском Советского Союза. Хунта распустила грузинский парламент и образовала Военный совет, который вскоре передал власть Государственному совету, возглавленному Эдуардом Шеварднадзе. Все эти новые структуры, которые не имели никакого законного основания с точки зрения грузинской Конституции, также не представляли население Абхазии. Именно эти политические структуры и приняли решение о войне против Абхазии.

В-третьих, как народ абхазы имеют право на самоопределение, включая внешнее самоопределение.

Представляется, что эти три аргумента (угнетение большинством; нелегитимность грузинского руководства в 1992 г.; право на самоопределение) перевешивают принцип «неприменения силы», приводимый ООН в качестве причины непризнания Абхазии. Более того, отделение (сецессия) части территории государства, даже с использованием вооруженной силы, направленное на учреждение другого государства, не запрещено международным правом. Комиссия международного права ООН ограничивает принцип непризнания территориальных приобретений случаями захватов территорий «другим государством», не распространяя этот принцип на сецессию (см. Crawford 1979: 267). Например, отделение в марте 1971 г. Восточного Пакистана и одностороннее провозглашение его независимости под названием Бангладеш было признано к февралю 1972 г. 47 государствами, несмотря на тот факт, что это отделение было достигнуто «силой оружия» и с иностранной военной помощью вопреки протестам Пакистана, настаивающего на том, что Восточный Пакистан/Бангладеш является неотъемлемой частью его территории<sup>1</sup>. И международное право, и практика доказывают, что отделение «является внутригосударственным делом и, следовательно, в свете международного права юридически нейтральным актом». «Этническая группа в данном государстве свободна, с точки зрения международного права, отделиться и сформировать собственное этническое государство» (Musgrave 1997: 210, 211).

Такая позиция разделяется широким кругом специалистов. Так, Лаутерпахт (Lauterpacht 1948: 8) подчеркивал, что «международное право не осуждает восстания или отделения, направленного на обрече-

<sup>1</sup> См. Buchheit 1978: 222.

тение независимости». Эйкхерст (Akehurst 1987: 53) утверждает, что «нет никакого закона международного права, который запрещал бы отделение от существующего государства; нет никакого закона, который запрещал бы государству, если оно на то способно, сокрушить сепаратистское движение. Каков бы ни был результат борьбы, в свете международного права он будет признан как законный». Некоторые авторы указывают, что международное признание отделения более легко достижимо, если отделяющаяся группа составляет народ, который занимает территорию, уже разграниченную внутренними административными границами. Так, Дююрсма (Duursma 1996: 99–100) указывает, что «вопреки утверждению некоторых маститых ученых международная государственная практика признает право на отделение. Отделение подразумевается самим правом на самоопределение. Международное право не запрещает отделения в том случае, если оно осуществляется группой, составляющей народ или часть народа, и если, кроме того, такая группа проживает на определенной территории, отграниченной международными и/или внутренними административными границами».

Как ни парадоксально, при отсутствии каких-либо правил международного права, управляющих балансом между правом на самоопределение и принципом территориальной целостности, «существующая международная юридическая ситуация поощряет использование силы, для того чтобы сделать попытку отделения успешной» (Duursma 1996: 104, 426). Более того, «если государственные власти первыми использовали насилие, нарушив основные человеческие права или даже осуществлял геноцид, то сепаратисты могут оказать вооруженное сопротивление. При отсутствии международного признания отделяющегося государства гражданская война, раз начавшись, будет продолжаться до тех пор, пока фактическим решением не будет достигнуто силой. Либо метрополия восстановит свой контроль над отделяющейся территорией, либо сепаратисты укрепят свою власть и сумеют гарантировать функционирование всех элементов государственности, то есть создадут независимое государство».

<sup>1</sup> Среди аргументов в пользу признания Бангладеш были названы географическое разделение Восточного и Западного Пакистана, а также лингвистические, культурные и этнические различия между двумя частями страны. Другими, более существенными причинами были, с одной стороны, неспособность Пакистана (члена ООН с 1947 г.) подавить сепаратистское движение, которое сумело установить фактический контроль над территорией провозглашенного государства (в значительной степени благодаря военной помощи, предоставленной повстанцам Индией), и, с другой стороны, лоббирование таких влиятельных сторонников независимости Бангладеш, как Индия и Советский Союз (см. Dugard 1987: 75–76).

5. С 1993 г. Грузия, Россия, ООН и ОБСЕ проводят периодические переговоры и консультации с абхазскими властями, в том числе с президентом Абхазии, министром иностранных дел, премьер-министром и другими должностными лицами. В течение этого времени стороны в конфликте подписали значительное число политически обязывающих документов и соглашений. Грузинский и российский президенты принимали президента Абхазии в своих официальных резиденциях. Абхазские власти принимали грузинского президента, министров иностранных дел Грузии и России, послов в Грузии тех стран, которые составляют дипломатическую группу «Друзья Генерального секретаря ООН по Грузии» (США, Великобритания, Германия, Франция, Россия). Абхазию посетили делегации российского парламента, Государственного департамента США и миссии США в ООН. Официальные документы ООН именуют абхазское правительство «абхазскими властями» либо «абхазскими должностными лицами» и делают различие между Грузией и Абхазией, называя, например, недавнюю войну «конфликтом между Республикой Грузия и Абхазией» (см. Доклад Генерального Секретаря ООН, S/26250, P. 2). Это означает, что абхазское правительство, а также существование абхазского государства признаются де-факто, но не де-юре.

Крофорд (Crawford 1979: 70) указывает, что «как общий принцип любое формально отдельное и обладающее определенной степенью фактической власти территориальное образование способно являться и, в общих интересах международного права, должно *caeteris paribus* (при прочих равных условиях) рассматриваться как государство. Наименования *sui generis* (особого рода), часто применяющиеся к образованиям, которые в силу тех или иных причин нежелательно характеризовать в качестве государства, мало чем помогают». Он также утверждает, что «критериями для государственности отделяющихся территорий остаются в сущности те же, что и установленные в девятнадцатом столетии, а именно наличие устойчивого и эффективного правительства, контролирующего достаточно четко очерченную территорию вне метрополии, в результате чего независимость является либо фактической, либо явно бесспорной» (Crawford 1979:266).

Объективный анализ нынешнего внутреннего и международного положения Абхазии подтверждает тот факт, что она является суверенным государством, которое отвечает всем формальным требованиям, необходимым для ее признания в качестве такового. Правительства Грузии и России, так же как ООН и ОБСЕ, относятся к правительству Абхазии де-факто как к правительству. Его непризнание де-юре используется ими, так же как другими государствами как форма их неодобрения или возражения против существования неза-

висимого Абхазского государства. Однако такое непризнание не аннулирует фактического существования Абхазского государства, так же, как признание де-юре со стороны ООН, Грузии или любого другого правительства не создадут Абхазского государства: оно существует независимо от этих факторов.

Конечно, невозможно оспаривать важность внешнего признания для нормального функционирования государства. В некоторых случаях признание может укрепить независимость нового государства, особенно в спорных или нестабильных ситуациях, тогда как непризнание может иногда привести к неспособности провозглашенного государства утвердить себя.

Специфический характер абхазской ситуации состоит в том, что абхазское правительство, объявив Абхазию «суверенным» государством, формально пока не объявило отделения от Грузии. Кроме того, Абхазия согласилась на переговоры с Грузией на предмет восстановления их внутригосударственных отношений в пределах структуры общего государства<sup>1</sup>. Это обстоятельство может привести к урегулированию грузино-абхазского конфликта на основе союзного государства, созданного Республикой Грузия и Республикой Абхазия.

6. Представляется правомерным утверждать, что со времени своего учреждения в качестве де-факто независимого государства Абхазия приобрела отдельную международную правосубъектность. Международная правосубъектность Абхазии заявлена в ее Конституции 1994 г. Непризнание Абхазии де-юре не изменяет эту ситуацию. Как отмечается Американским институтом права, «образование, не признанное в качестве государства, но отвечающее критериям, необходимым для его признания как такового, в свете международного права имеет права государства относительно не признающего его государства»<sup>2</sup>. Крофорд также указывает на то, что «в практическом плане государства не рассматривают непризнанные государства как свободные от норм международного права, и такие государства на самом деле поддерживают определенный, часто весьма значительный, уровень неофициального общения»<sup>3</sup>. Он считает, что «можно предполагать, что международный статус государства как «субъекта международного права» в принципе независим от признания» (Crawford 1979: 24). Кроме того, как утверждает Дююрсма (Duursma 1996: 101), «если сепаратисты одержали победу над центральными государственными властями <...>, то отошедшая территория приобретает международный статус».

#### Конституционные отношения между двумя государствами:

Ниже я кратко обрисую взгляды сторон на пути решения политического конфликта между Абхазией и Грузией, не давая, однако, оценку их осуществимости. Затем я представлю мои собственные предложения о новой государственной модели, которая включала бы Грузию и Абхазию в структуру Общего государства. Эта государственная модель могла бы быть использована в качестве основы для обсуждения конституционного урегулирования конфликта между двумя республиками.

Ни одна грузинская политическая партия либо отдельный политический деятель пока не выразили готовности рассматривать в качестве одной из возможностей независимый политический статус Абхазии. Они все настаивают, что Абхазия является составной и неотъемлемой частью Грузии. Однако, кроме этого единственного пункта, мнения разнятся весьма существенно, и какого-либо единого грузинского взгляда относительно статуса Абхазии нет. Мнения варьируют от предоставления некоторой степени культурной автономии для абхазских анклавов в Абхазии до возвращения, в сущности, к политическому статусу Абхазии советского времени, то есть к автономии в составе грузинского государства под контролем центрального грузинского правительства. Нынешняя Конституция Грузии, принятая в 1995 г., все

---

<sup>1</sup> Можно было бы предполагать, что подобная ситуация несколько напоминает ситуацию с Тайванем, поскольку последний также не провозгласил отделения от Китая, хотя, даже не будучи членом ООН, он обладает своим собственным международным юридическим статусом, выступая стороной в различных международно обязывающих договорах. Однако на этом всякие аналогии кончаются, поскольку Тайвань заявляет о себе не как об отдельном государстве, а скорее как о части единого Китайского государства (что соответствует и позиции Китайской Народной Республики). Это, конечно, не означает, что все слои тайваньского общества поддерживают официальную позицию, что очевидно из программы Демократической прогрессивной партии Тайваня, отстаивающей право народа Тайваня на самоопределение и отдельную государственность. Как подчеркивает Крофорд (Crawford 1979: 151), «государственность является заявкой на право, и в отсутствие какого-либо требования на отделение статус Тайваня может быть определен лишь в терминах части государства Китай под управлением отдельной администрации». В отличие от этого правительство Абхазии рассматривает Конституцию 1994 г. как фактическое провозглашение самостоятельной государственности. Абхазия настаивает на том, что она является полностью независимым государством и что к ней должны относиться как к таковому. 15 апреля 1998 г. Народное собрание (парламент) Республики Абхазия обратился к парламенту Грузии с призывом признать суверенитет и независимость Республики Абхазия.

<sup>2</sup> Цит. по: Crawford 1979: 74.

<sup>3</sup> Так, «непризнание Северной Кореи и Израиля не рассматривалось как препятствие для применения правил международного права к корейской и ближневосточной войнам» (Crawford 1979: 23). Тот же принцип был применим и к Абхазии в течение недавней грузино-абхазской войны.

еще является конституцией унитарного государства, которое включает в себя автономные единицы.

Пока что позиция официального Тбилиси по поводу конкретных деталей федеративного реструктурирования Грузии остается довольно неопределенной, что отмечается и некоторыми грузинскими авторами. Так, Заал Анджапаридзе (1998) справедливо отмечает, что «правительство президента Шеварднадзе пока не сумело выработать ясной и последовательной политики по абхазской проблеме; оно «не выработало каких-либо формальных документов, которые подтвердили бы, что желание установить федерацию является необратимым». Другой грузинский автор, Гиа Тархан-Моурави (1998: 137), указывает, что «отсутствие ясно сформулированной и пользующейся широкой поддержкой стратегии разрешения этнотерриториальных конфликтов все еще остается серьезной проблемой. Нежелание грузинского руководства децентрализовать власть в собственно Грузии... дает основание партнерам по переговорам относиться с подозрением к искренности либеральных и федералистских заявлений грузинского правительства».

Детали плана Шеварднадзе по «асимметричной федерации» в Грузии пока еще не были обнародованы. Можно, однако, предполагать, что, учитывая советский опыт грузинского лидера, главные идеи были заимствованы из советской и нынешней российской моделей, которых, вероятно, не будет достаточно для того, чтобы удовлетворить абхазскую сторону<sup>1</sup>. Возвращение к советской системе автономных республик критикуется даже грузинскими авторами как исторически бесплодное. Так, согласно Р. Климиашвили (с. 2), «грузинское руководство не предлагает ничего иного, кроме статуса автономной республики, которая, кстати, показала все свои недостатки, и ее невозможно реанимировать!». Такой же скептицизм содержится и в документе, подготовленном Республиканской партией Грузии («бесперспективны и попытки возвращения в Абхазии к существовавшей ранее политико-правовой модели»<sup>2</sup>).

### *Радикальная грузинская позиция*

Радикальную грузинскую позицию в отношении Абхазии можно сформулировать следующим образом. Абхазия является исконно грузинской землей. Абхазы, фактически племя апсуа<sup>3</sup>, как «нация» являются продуктом российского империализма. Русские дали им грамотность и тем самым создали раскол между грузинами и ранее прогрузински настроенными абхазами. С тех пор абхазы всегда использовались против Грузии. Если абхазы хотят жить в мире в Грузии, они должны стать лояльными грузинскими гражданами. В обмен на это им будет позволено выражать их этническую идентичность, например

иметь образование на родном языке, печать и т.д. Они, однако, не будут иметь какой-либо территориальной автономии. Им может быть предоставлена только местная культурная автономия в местах их концентрации (вокруг Гудауты, в Ткуарчале, и вокруг Очамчиры). Остальная часть территории Абхазии будет управляться из Тбилиси как обычная грузинская область. Если абхазы не примут этого, они свободны покинуть Грузию в любом направлении, которое они пожелают<sup>1</sup>.

#### *Концепция «Двух Абхазий»*

Абхазия — неотъемлемая часть Грузии, и абхазы — вне зависимости от того, являются ли они коренным (вместе с грузинами) народом, либо сравнительно недавним населением, — должны принять это. Им будет разрешено иметь некоторую территориальную автономию, которая, однако, будет охватывать территорию не всей Абхазии (то есть между реками Ингур и Псоу), а только ее части к северу от Сухума, с центром в Гудауте. Эта часть будет называться «Абхазская Республика», она будет населена преимущественно этническими абхазами и может быть самоуправляемым образованием, которое будет делегировать финансовые и некоторые другие полномочия Тбилиси. Оставшаяся часть Абхазии под названием «Абхазский Край» будет населена преимущественно этническими грузинами и будет обладать теми же правами, что и обычный грузинский район. Нынешняя абхазская столица Сухум будет разделена на две части, грузинскую и абхазскую. Вся территория Абхазии будет объявлена демилитаризованной зоной<sup>2</sup>.

#### *Официальная грузинская позиция*

Абхазия — неотъемлемая часть Грузии, что признано ООН, ОБСЕ и международным сообществом. Абхазия будет иметь статус автономной республики, конституцию, гимн, флаг и другие государственные символы, парламент и широкие культурные права. В то же

время внешняя политика и международные экономические отношения, оборона, полиция, государственная безопасность, денежно-кредитная система, федеральный бюджет, контроль над границами, таможенная служба, уголовное, гражданское и юридическо-процессуальное законодательство, пенитенциарная система, энергетика, транспорт, коммуникации, экология, вопросы гражданства и т.д. останутся в ведении центрального грузинского правительства (иногда называемого «федеральным правительством»). Абхазия будет иметь право заключать международные соглашения при условии, что она будет уведомлять об этом центральное правительство. Грузия готова принять на себя обязательство не размещать грузинские войска в Абхазии. Эта модель в существенной степени совпадает с политическим статусом автономной Абхазской Советской Социалистической Республики, которая существовала между 1931 и 1991 гг. при коммунистическом режиме, сочетая также некоторые элементы, заимствованные из нынешней российской федеративной системы.

#### *Первоначальные абхазские предложения до августа 1992 г.*

Проект юриста Тараса Шамба<sup>1</sup> был первым абхазским проектом, в котором было предусмотрено политическое равенство абхазского и грузинского государств в пределах Республики Грузия. Согласно этому предложению, обе стороны были бы суверенными государствами, равными участниками международных и внешних экономических отношений. Они были бы способны самостоятельно заключать договоры и соглашения с другими странами, которые, однако, не должны

<sup>1</sup> Согласно Анджапаридзе (Anjaparidze 1998: 3), Шеварднадзе и на самом деле упоминал российскую федеративную модель с ее суверенной Республикой Татарстан как возможный пример для Грузии и Абхазии.

<sup>2</sup> См. статью И.Хаиндрава в настоящем сборнике, с. 357.

<sup>3</sup> Апсуа — самоназвание абхазов. Некоторые грузинские историки защищают тезис, который широко популяризировался в грузинских средствах массовой информации перед войной, согласно которому «появление» абхазов в Абхазии относилось к XVII в., когда варварские племена апсуа, якобы проникшие с северокавказских гор, покорили «грузинскую Абхазию» и ассимилировали подлинных абхазов, которые были на самом деле истинными грузинами, присвоив их имя. На самом деле эта «теория», которая была сформулирована во времена сталинских и бериевских репрессий против абхазов и их культуры, лишена каких-либо научных оснований. См. об этой теме Ломтатидзе 1956, Hewitt 1998, и о происхождении абхазов — Лакоба 1993: 5–12, Chirikba 1999.

<sup>1</sup> Интересно, что та же самая идея была выражена как Гамсахурдиа, так и Шеварднадзе (хотя только первый из них известен своими радикальными националистическими взглядами), что могло бы указывать на то, что их видение Абхазии и абхазов, в конечном счете, не так уж сильно разнилось. Как «заявил Гамсахурдиа на митинге, абхазские требования на самоопределение оправданы, но они ошиблись в территории: надо им позволить вернуться на Северный Кавказ, и мы поддержим их борьбу там» (Nodia 1998: 26). В свою очередь Шеварднадзе, обращаясь к абхазскому народу в радиointервью, заявил: «И раз и навсегда — должны забыть мнение, что кто-то куда-то хочет уйти, войти в другую страну. Я хочу сказать, что грузинская земля едина и неделима. Пока жив хоть один грузин, ни один клочок земли не будет оторван от Грузии. Если кто-то куда-то хочет уйти — будь то грузин, абхаз, русский и так далее — мы скажем ему счастливого пути — живите там, где хотите, в счастье и довольствии» (Грузинское радио, 4.09.1992: цит. по Хагба 1995а: 77).

<sup>2</sup> Концепция «Двух Абхазий», предусматривающая расчленение Абхазии, была предложена Республиканской партией Грузии (под руководством Ивлиана Хаиндрава; см. настоящий сборник, статью И. Хаиндрава), хотя подобные идеи уже в течение некоторого времени зрели в грузинских политических кругах (ср., например, план разделить Абхазию согласно «кипрскому сценарию», который отстаивали некоторые грузинские политические деятели во время войны). Тот же самый план под аналогичным названием («Концепция Двух Абхазий») содержится и в трехстраничном памфлете Рамаза Климиашвили.

были наносить ущерб или быть направленными против другой стороны. Республика Абхазия по собственной воле должна была объединиться с Республикой Грузия. Она должна была обладать всей законодательной, исполнительной и судебной властью на своей территории, кроме тех властных полномочий, которые, в соответствии с конституцией, были бы отнесены к юрисдикции Республики Грузия.

#### *Нынешние абхазские позиции*

Можно выделить две основные позиции, существующие в абхазском обществе относительно будущего абхазо-грузинских отношений. Ниже приведенное мнение разделяется большинством абхазов: Абхазия насчитывает 1200 лет своей государственности. В течение многих столетий она была независимым царством или княжеством. Абхазия вошла в состав Российской империи в 1810 г. независимо от Грузии. Она стала частью Горской республики в 1918 г. прежде, чем Грузия объявила о своей государственной независимости. Три раза в нынешнем столетии Грузия представляла главную угрозу для существования Абхазии. В 1918–1921 гг. Абхазия была оккупирована Грузинской Демократической Республикой. При этом были арестованы представители абхазской интеллигенции, убиты крестьяне, сожжены деревни. В Абхазии насаждался грузинский язык и проводилось переселение в Абхазию грузинских колонистов. При советском режиме Абхазия была вынуждена объединиться с Грузией в 1921 г., но оставалась союзной республикой до 1931 г. Она была включена в состав Советской Грузии в 1931 г. грузинским большевиком Сталиным против желания абхазского народа. При Берии и Сталине большая часть абхазской интеллигенции была физически уничтожена, абхазские топонимы заменены на грузинские, прекращены трансляции абхазского радио, запрещено образование на абхазском языке, и десятки тысяч грузинских колонистов были переселены в Абхазию для того, чтобы изменить ее демографический состав. В 1992 г. Грузия без предупреждения напала на Абхазию, убила тысячи абхазов и представителей других негрузинских национальностей, преднамеренно сожгла абхазский Государственный архив и Институт языка, литературы и истории<sup>1</sup>, разграбила музеи и научно-образовательные центры, разрушила памятники представителям абхазской интеллигенции. Высшие грузинские военные и гражданские официальные лица открыто угрожали абхазской нации геноцидом<sup>2</sup>. Абхазы заплатили за свою свободу жизнями тысяч своих патриотов, и они заслужили право свободно определять свою собственную судьбу. Возврат к ситуации, которая существовала перед войной

<sup>1</sup> См. его английский перевод в: Hewitt 1999: 264–266.

1992–1993 гг., абсолютно невозможен. Возвращение Абхазии под контроль Грузии поставит под угрозу выживание абхазов как нации.

#### *Радикальная абхазская позиция*

Абхазия — суверенное демократическое государство. Она имеет собственные конституцию, парламент, флаг, гимн и другие государственные символы, а также опытную армию, готовую защитить страну и ее границы. Абхазы — единственное коренное население Абхазии. Хотя они были искусственно сделаны меньшинством на их собственной земле вследствие проведения в Абхазии царской Россией политики геноцида и этнической чистки, и позже — Сталиным и Берией политики массового перемещения населения, они не должны рассматриваться как меньшинство, и их право на самоопределение должно уважаться. Даже в советские времена Абхазия была государством. Как государство Абхазия имеет право свободно определять свою собственную судьбу, и ее независимость не должна рассматриваться как нарушение территориальной целостности какого-либо другого государства. Война Грузии против Абхазии была направлена на уничтожение государственности Абхазии и самого абхазского народа. Выиграв в этой войне, которая являлась национально-освободительной войной против грузинского колониального угнетения, Абхазия заслужила законное право на свободное самоопределение и создание независимого государства. Она готова установить добрососедские отношения с Грузией на основе уважения независимости Абхазии, ее суверенитета и территориальной целостности. Грузии следует признать отделение Абхазии как свершившийся факт, и она не должна создавать трудности на пути мирного перехода Абхазии к независимости. Она должна компенсировать Абхазии все разрушения, которые она причинила в течение своей военной агрессии. Даже если существование Абхазского государства не будет признано международным сообществом и отдельными правительствами, Абхазия как независимая республика является субъектом международного права. Абхазия готова защитить свою независимость, дорого оплаченную кровью абхазских патриотов, всеми доступными средствами.

#### *Официальная абхазская позиция*

<sup>1</sup> И Государственный архив Абхазии, и Институт языка, литературы и истории были сожжены грузинскими КГБ и армией 22 октября 1992 г., см. Амкуаб 1993: 68, 108.

<sup>2</sup> См. относительно угроз геноцидом, сделанных командующим грузинской армией в Абхазии Г. Каркарашвили и главой грузинской гражданской администрации в оккупированной Абхазии Г. Хаиндрава, в: Амкуаб 1993: 127–128 и Чирикба 1998: 69.

Абхазия — суверенное демократическое государство, субъект международного права. Она имеет собственные конституцию, парламент, флаг, гимн и другие государственные символы, а также армию. На нынешний момент Абхазия и Грузия не связаны ни одним юридическим документом и фактически независимы друг от друга<sup>1</sup>. Грузии следует отказаться от своей агрессивной политики по отношению к Абхазии, и она должна предоставить Абхазии компенсацию за все разрушения, которые она причинила во время своей военной агрессии. Абхазия готова образовать с Грузией федеративный союз при условии политического равенства Грузии и Абхазии в рамках общей государственной структуры. Абхазия не собирается обсуждать свой внутренний политический статус, поскольку последний уже определен в новой Конституции Абхазии. Она согласна обсуждать только формы и условия ее реинтеграции с Грузией в пределах структуры федеративного союза<sup>2</sup> и другие связанные с этим проблемы. Абхазия будет обладать полным внутренним суверенитетом и будет являться субъектом международного права. Она будет иметь собственные парламент, правительство, конституцию, армию и полицию, флаг, государственный гимн и другие государственные символы, собственные гражданский и уголовный кодексы, Конституционный суд, независимую налоговую и культурную политику. Вне этих полномочий Абхазия будет готова делегировать общим правительственным органам такие государственные полномочия, как внешняя политика и внешние экономические отношения, контроль над границами и таможенные службы, международный транспорт и системы коммуникаций, энергетику, экологию, защиту прав человека и прав меньшинств и т.д. Компетенции будут таким образом разделены на две категории: находящиеся в совместной юрисдикции Грузии и Абхазии и находящиеся в исключительной юрисдикции Абхазии.

#### *Международный опыт*

Сравнение официальных грузинской и абхазской позиций показывает, что они сблизилась по крайней мере по нескольким кардинальным важным пунктам. И Грузия, и Абхазия согласны на реинтеграцию в рамках некоторой федеративной государственной структуры. Обе стороны признают существование Абхазского государства, хотя по-разному понимают его политическую сущность. Обе стороны согласны разделить государственные полномочия на совместные и исключительные. Это делает проблему Абхазии в некотором смысле технически более легко разрешимой, чем проблему Нагорного Карабаха или Чечни, чье политическое руководство настаивает на полной независимости. Остающейся проблемой, как уже было сказано выше, является

уровень внутреннего и внешнего суверенитета Абхазии, который был бы приемлем как для Сухума, так и для Тбилиси.

Если взглянуть с перспективы грузино-абхазского конфликта на то, как другие страны решают их собственные межэтнические споры и проблему самоопределения, можно попытаться идентифицировать случаи, наиболее близко напоминающие грузино-абхазскую ситуацию. Некоторые аналоги найти довольно легко, однако все они имеют достаточно относительный характер. Например, ситуация в Дании и Финляндии напоминает грузино-абхазскую ситуацию, поскольку эти страны имеют периферийно расположенные компактные этнические/лингвистические меньшинства. В случае Дании — это Фарерские острова, населенные фарерцами, и остров Гренландия, населенный инуитами. В случае Финляндии — Аландские острова, населенные шведами. Однако Грузия далеко не так этнически однородна, как Дания или Финляндия: этнические картвелы<sup>1</sup> составляют приблизительно 70% населения страны. Кроме того, различие между Абхазией, с одной стороны, и Аландскими и Фарерскими островами — с другой, состоит в том, что последние представляют этнически однородные автономные территории вне основного региона, который населен почти исключительно датчанами или финнами, в то время как Абхазия сама является многонациональной страной, где, помимо коренных абхазов проживают также грузины (или скорее картвелы), армяне, русские и греки<sup>2</sup>.

Определенные аналоги можно также найти с ситуацией в Великобритании, где основная часть страны населена английским большинством, тогда как периферийные области — Уэльс, Шотландия и Северная Ирландия — населены кельтскими меньшинствами. Ситуация в Северной Ирландии с ее протестантским (пробританским) большинством и католическим (проирландским) меньшинством напоминает довоенную Абхазию с ее (относительным) картвельским большинством, ориентированным на Тбилиси, и с ее стремившимся к независимости автохтонным абхазским меньшинством, которое пыталось до-

<sup>1</sup> Абхазские политики утверждают, что этот факт косвенно подтвержден в Московском соглашении от 4 апреля 1994 г. — в подписанной Грузией, Абхазией, Россией, ООН и ОБСЕ «Декларации о мерах по политическому урегулированию грузино-абхазского конфликта» — параграф 8 которой гласит: «будут разработаны поэтапная программа действий и предложения по *восстановлению* государственно-правовых отношений» (курсив мой; см. английский текст в: Hewitt 1999: 267). Они подчеркивают, что необходимость «*восстановления государственно-правовых отношений*» может означать лишь одно: на данный момент такие отношения отсутствуют.

<sup>2</sup> Форсайт (Forsyth 1981: 10) определяет «федеративный союз» как государственную структуру, представляющую промежуточную стадию между нормальными внутригосударственными и нормальными межгосударственными отношениями.

стичь своих целей в союзе с народами Северного Кавказа. До недавнего времени проведение параллелей с ситуацией в Северной Ирландии было бы оправдано лишь с точки зрения печальной истории межобщинного насилия и неудавшихся попыток посредничества. Ныне, после решительных шагов в направлении всеобъемлющего мирного урегулирования, предпринятых умеренными лидерами обеих общин и правительством Тони Блэра и поддержанных американским дипломатическим посредничеством, североирландская модель несомненно заслуживает изучения с точки зрения грузино-абхазского мирного урегулирования.

Довольно близка к грузино-абхазской ситуация на Кипре. В 1974 г., после конфликта, этот остров был разделен между общиной греков-киприотов (78%) и турецко-кипрским меньшинством (18%). В то время как правительство греков-киприотов настаивает на своем суверенитете над всем островом, турки-киприоты утверждают, что они представляют собой одну из двух составных единиц в будущей кипрской (кон)федерации<sup>1</sup>. Хотя обе стороны в принципе выразили приверженность к федеральному решению с целью поддержания политического единства острова, «греки рассматривают федерацию как кодовое слово для утверждения греческого господства в государстве с сильным центральным правительством, в то время как турки рассматривают федерацию как способ обретения турецкой автономии в рамках государства с конфедеративным устройством» (Elazar 1991: 80; см. также Musgrave 1997: 222–229). В 1983 г. турки-киприоты провозгласили независимую «Турецкую республику Северного Кипра» (признанную с тех пор только Турцией). Их лидер Рауф Денкташ заявил, что провозглашение турецкого кипрского государства «будет не препятствовать, а напротив, облегчит учреждение подлинной федерации». С его точки зрения греческое и турецкое государства острова должны быть связаны друг с другом общим правительством, и общее федеративное устройство обеспечило бы равные права грекам- и туркам-киприотам<sup>1</sup>. План по урегулированию на Кипре, выдвинутый Генеральным секре-

<sup>1</sup> «Картвель» — общий термин, используемый для обозначения отдаленно родственными грузинов, мегрелов, лазов (которые живут главным образом в Турции) и сванов, которые обладают своими собственными отличными языками и культурами (только носители мегрельского и лазского языков могут объясниться между собой без помощи третьего языка), хотя в Грузии все они официально именуется «грузинами».

<sup>2</sup> Все эти группы стали селиться в Абхазии после массовых депортаций абхазов в Османскую империю, проводившихся царской Россией в середине прошлого века (главным образом после 1864 г.). Только в части смежного с Мегрелией Галского района Абхазии мегрельское население является старым. Население остальной части Абхазии перед изгнанием было однородно абхазским (см. Лакоба 1993: 162–164, 190, 205–217; Hewitt 1999: 83–88, 219–220).

тарем ООН, «предполагает учреждение «двухзональной и двухобщинной федеративной республики», образованной из двух отдельных, но «политически равноправных» государств, одно из которых будет управляться турками-, а другое греками-киприотами. Каждое из этих государств имело бы «идентичные полномочия и функции», включая обеспечение безопасности, общественного порядка и органы правосудия на его территории. Хотя они составляют менее 20% от всего населения острова, турки-киприоты имели бы право выбирать половину членов верхней палаты законодательного органа и обладали бы правом вето над всем центральным правительственным законодательством» (Wipman 1998: 217). Очевидное сходство с грузино-абхазской ситуацией усугубляется и проблемой беженцев, а также тем обстоятельством, что линия противостояния, разделяющая остров на два де-факто независимых государства, контролируется силами ООН по поддержанию мира и международными наблюдателями. Как Россия в случае с Грузией/Абхазией, так и Турция настаивала на федерализации Кипра как способе решения межобщинного конфликта<sup>2</sup>. Различие состоит в том, что в отличие от односторонне провозглашенной «Турецкой республики Северного Кипра», Абхазия существовала как автономное государство еще до провозглашения своего суверенитета<sup>3</sup>.

Определенным аналогом грузино-абхазской ситуации может служить ситуация в Боснии-Герцеговине. Подобно Грузии, Босния-Герцеговина является многонациональным государством, населенным мусульманами (40%), сербами (32%) и хорватами (18%). Согласно мирному соглашению, достигнутому в декабре 1995 г., Босния-Герцеговина должна стать независимым федеративным государством, состоящим из двух государств: Мусульмано-Хорватской федерации и Сербской республики. Центральное федеральное правительство обладает правом на исключительную юрисдикцию в области внешней политики, внешней торговли, таможенной политики, иммиграции, валютной политики, международного и внутреннего транспорта, управления воздушным движением и финансированием правительственных действий и обязательств. Два отдельных правительства обладают юрисдикцией по всем другим вопросам. Согласно соглашению, три этнические группы имеют право на содержание собственных отдель-

<sup>1</sup> Греки-киприоты утверждают, что только их община, представляющая этническое большинство, имеет право на самоопределение, тогда как турки-киприоты являются лишь этническим меньшинством и поэтому лишены такого права. Со своей стороны, турки-киприоты настаивают, что они должны квалифицироваться не в качестве меньшинства, а как народ, который обладает своими особыми традициями, языком, религией и политическими устремлениями, и как таковой имеет право на самоопределение.

ных армий. «Соглашение, таким образом, сохранило де-юре суверенитет и территориальную целостность Боснии-Герцеговины, но практически создало де-факто два отдельных государственных образования» (Musgrave 1997: 116–121). Некоторые элементы политического урегулирования в Боснии-Герцеговине довольно близки к модели конституционного урегулирования грузино-абхазского конфликта, который я здесь предлагаю, и поэтому представляют определенный интерес<sup>1</sup>.

Ситуация в Российской Федерации в некоторых отношениях также напоминает грузино-абхазскую ситуацию: этнические русские, которые составляют подавляющее большинство населения страны, и республики, населенные автохтонными этническими меньшинствами, некоторые из которых стремятся к обретению независимости. Российский эксперимент построения многонационального государства, основанного на демократических принципах, все еще в процессе созидания, и на его счету как значительные успехи, например, Татарстан, так и ужасные издержки, подобные войне в Чечне. Хотя теперь грузинское руководство пытается уладить свой спор с Абхазией, настаивая на федеративном устройстве российского типа, российская модель не может быть принята за основу такого урегулирования. Россия все еще сохраняет высокий уровень централизации, унаследованный с советских времен. Центральный контроль над национальными республиками все еще весьма значителен, тогда как Абхазия настаивает на децентрализации и полном внутреннем суверенитете в пределах общего государства с Грузией. Кроме того, Российская Федерация, которая в сущности является огромным этнически русским государством, включающим различные нерусские республики в разнообразных формах зависимости от центрального правительства в Москве, представляет собой неустойчивую государственную структуру, находящуюся в процессе трансформации, причем заключительный результат этого процесса никто предсказать не может. Пока что Российская Федерация в результате усилий ее этнических республик (и некоторых российских областей)

<sup>1</sup> См. Elazar 1991: 85.

<sup>2</sup> См. Musgrave 1997: 227.

<sup>3</sup> Отмечая концептуальное сходство между предложениями по урегулированию, выдвинутыми для грузино-абхазского и кипрского конфликтов и отраженными в «Декларации о мерах по политическому урегулированию грузино-абхазского конфликта» (S/1994/253) и в «Комплексе идей относительно всеобъемлющего рамочного соглашения по Кипру» (S/24472), Дэвид Виппман (Wipman 1998: 217) подчеркивает, что каждое из этих предложений «стремится заменить принцип правления простого большинства различными методами достижения политического согласия между этническими группами, по крайней мере по вопросам, являющимся жизненно важными для тех групп, которые иначе чувствовали бы себя в опасности в условиях правления простого большинства».

добиться как можно больше полномочий от Кремля, ослабленного перманентными политическими и финансовыми кризисами, дрейфует в сторону более свободной федерации или даже конфедерации. Злополучная судьба Советского Союза все еще маячит перед ней в качестве одного из наиболее неблагоприятных и все еще до конца не полностью исключенных сценариев, тогда как некоторые нетерпеливые республики вроде Чечни вырываются на свободу в первом ряду. Тем не менее некоторые элементы конституционного устройства, допускающего сосуществование «суверенных» республик в рамках политико-экономической структуры Российской Федерации, могут представлять определенный интерес для Грузии и Абхазии.

Наконец, серьезного изучения заслуживает и бельгийская федеративная модель, представляющая собой рационально построенную государственную систему, основанную на разделении властей и самоуправлении политически равноправных федеральных единиц. Последние наделены конституцией весьма обширными правами и полномочиями как во внутрисударственных делах, так и в области международных отношений, что представляет значительный интерес с точки зрения конституционного урегулирования между Грузией и Абхазией.

Хотя все упомянутые государства стараются разрешить проблему отношений со стремящимися к независимости общинами или территориями на основе их собственных индивидуальных методов, общей особенностью во всех этих случаях являются существенное ограничение суверенитета центрального правительства над автономными тер-

<sup>1</sup> В последнее время грузинский лидер Шеварднадзе также отстаивал «боснийскую модель» как способ решения проблемы Абхазии. Здесь необходимо подчеркнуть, что под применением «боснийской модели» как он, так и другие грузинские политические деятели подразумевали не конкретную конституционную договоренность, достигнутую в Боснии, а скорее «боснийского» типа военное принуждение Абхазии, для того чтобы заставить ее капитулировать перед требованиями Тбилиси. К его разочарованию, обращения Шеварднадзе к обычно симпатизирующим ему западным лидерам с просьбой применить «боснийскую модель» в Абхазии в том виде, как он ее понимает, не вызвало никакой положительной реакции. Весьма очевидно, что ситуация и условия, характеризующие фронтную Боснию и послевоенную Абхазию, совершенно различны. Принуждение к миру в Боснии использовалось НАТО для того, чтобы *прекратить войну* и злодеяния и достигнуть прекращения огня, что в конечном счете привело к принятию всеми враждующими сторонами условий политического урегулирования. В отличие от этого с 1993 г. в Абхазии не наблюдалось каких-либо существенных военных действий, прекращение огня твердо соблюдается, прежние воюющие стороны разделяются силами СНГ по поддержанию мира и военными наблюдателями ООН и, помимо всего этого, обе стороны уже в течение нескольких лет ведут политические переговоры, направленные на мирное урегулирование конфликта.

риториями и замена принципа правления простого большинства различными балансирующими механизмами.

### **Предложения по политическому статусу Абхазии в рамках Общего государства с Грузией**

Хотя некоторые элементы конституционных систем различных федеративных государств и могут помочь при создании общего абхазо-грузинского государства, практически весьма трудно подобрать страну, которая послужила бы идеальной моделью для возможного конституционного урегулирования между Абхазией и Грузией. Поэтому представляется оправданным говорить в терминах новой государственной модели, которая, будучи основана на комбинации конфедеративных и федеративных принципов, не будет прямо совпадать с какой-либо из существующих ныне систем.

Здесь я не буду подробно останавливаться на теоретическом обсуждении различий между федеративными и конфедеративными системами (см. в этой связи статью Сяокунь Сун в настоящем сборнике). Вообще конфедерация может быть расценена как форма федеративного союза в том смысле, что она основана на «соглашении между государствами, а не на полностью одностороннем утверждении воли»<sup>1</sup>. По-видимому, можно было бы указать по крайней мере две главные черты, которые лежат в основе различия между федерацией и конфедерацией. Во-первых, это степень децентрализации принятия решений, которая существенно выше в конфедерации, чем в федерации. Во-вторых, иерархически организованная федерация, в которой федеральное правительство осуществляет власть над политическими единицами более низкого уровня, противостоит неиерархически организованной конфедерации с ее несколькими политически равноправными центрами власти, от чьих согласия и коллективной воли зависит функционирование центрального правительства и страны в целом.

Все предыдущие абхазские предложения, основанные на союзе грузинского и абхазского государств, неоднократно отклонялись грузинским руководством как неприемлемые. Между тем, как представляется, союзное государство, охватывающее Грузию и Абхазию как политически равноправные республики в рамках общего государства, является единственной разумной альтернативой заведенному в тупик политическому процессу. Предложенная ниже модель будущего государства сочетает конфедеративные принципы в его внутренней структуре с федеративными принципами в том, что касается его международного политико-юридического статуса. Такая государственная модель может быть в некоторой степени сопоставима со статусом и правоспособно-

стью таких федеративных государств, как, например, Бельгия или Босния-Герцеговина. Согласно одному из определений конфедерации, государства-члены конфедерации не теряют своего *внешнего* и *внутреннего* суверенитета (курсив мой. — В.Ч.) после заключения конфедеративного союза<sup>1</sup>. В отличие от этого в соответствии с представленной ниже моделью Абхазская Республика, обладая *полным суверенитетом в своих внутренних делах*, будет обладать *определенным уровнем независимости и в области международных отношений*, что таким образом будет напоминать скорее федеративное, нежели конфедеративное устройство. *Внутри* предлагаемой государственной структуры Абхазия будет действовать как суверенная республика в составе общего государства. *Внешне*, на международной арене, Абхазия будет выступать как республика в составе общего государства в пределах ее международных компетенций (что может быть сопоставимо, скажем, с международным статусом Фландрии в Бельгии), а не как полностью независимый международный субъект. Такая модель может составить компромисс между стремлением Грузии к сохранению территориальной целостности и стремлением Абхазии к построению неиерархической государственной структуры, при которой Абхазия была бы полностью самоуправляемой республикой в рамках общего государства с Грузией.

Предложенная ниже модель представляет собой одно из возможных решений в рамках конституционного урегулирования между Республикой Грузия и Республикой Абхазия. Она не затрагивает проблемы возможных договоренностей с Южной Осетией и Аджарией. Я не буду касаться здесь и чувствительной темы названия будущего государства<sup>1</sup>, назовя его условно нейтральным термином «Общее государство». Сначала я буду говорить о главных принципах, которые должны быть положены в основание будущего государства. Затем я перечислю наиболее важные конституционные условия, имеющие отношение к политическому статусу Республики Абхазия в пределах Общего государства. Наконец, я затрону проблему разделения государственных полномочий между Общим государством и Абхазской Республикой. Я

<sup>1</sup> См. Forsyth 1981: 1. Согласно Форсайту (Р. 7), «федеративный союз» как спектр межгосударственных и внутригосударственных отношений, и «федеративное государство» как спектр федеративного союза и унитарного государства, как представляется, можно рассматривать в качестве двух основных категорий федерализма, если его таким образом можно дифференцировать». Элазар (Elazar 1991: XV) также расценивает конфедерацию как вид федеративного устройства. Крофорд (Crawford 1979: 292 (сн. 26)) считает, что, по-видимому, лучше всего было бы усматривать различие между конфедерацией и федерацией в том, что в первой «местные единицы в общем-то остаются государствами, просто делегируя некоторые полномочия центральным органам, тогда как в случае федерации имеется лишь одно государство, даже если местные единицы сохраняют некоторые права в области международной деятельности».

хотел бы подчеркнуть, что предложенная модель — личное предложение автора, хотя оно и довольно близко к официальной абхазской позиции.

### Основные принципы

Отношения между Республикой Абхазия и Республикой Грузия в пределах Общего государства, так же, как между Общим государством и составляющими его республиками, должны быть основаны на некоторых принципах.

#### 1. Политическое равенство

Как представляется, бесполезно обсуждать политическое урегулирование между Грузией и Абхазией в терминах иерархической структуры, основанной на принципе доминирования и подчинения, характеризовавшем отношения между Грузинской ССР и Абхазской АССР в пределах советской системы. Согласно предложенной здесь модели конституционной договоренности, Абхазия будет частью не «Грузии», а Общего государства. Новая государственная структура будет включать Республику Абхазия и Республику Грузия как политически равные субъекты, к которым присоединятся Аджария и Южная Осетия.

Отношения между Грузией и Абхазией в рамках Общего государства будут напоминать отношения между членами такой федерации, как, например, Бельгия, где нидерландоязычный регион Фландрия и франкоязычный регион Валлония являются политически равными субъектами. Кроме того, отношения этих регионов с федеральным центром также являются неиерархическими. Как подчеркивает премьер-министр правительства Фландрии Люк ван ден Бранде, политика фламандского парламента или фламандского правительства «никоим образом не подчинены политике федерального правительства»<sup>1</sup>. Согласно брошюре, выпущенной фламандским правительством, «правительство Фландрии и федеральное правительство фактически обладают одинаковым уровнем власти», хотя и имеют различный состав полномочий<sup>2</sup>.

#### 2. Приверженность союзу

Республики в составе Общего государства должны быть привержены союзу. Они должны воздерживаться от любых действий, которые бы подвергли опасности политическое единство, территориальную целостность или международные обязательства Общего государства.

#### 3. Невмешательство

<sup>1</sup> См. Broms 1991: 49.

Общее государство должно уважать самостоятельность республик в их внутренних делах и в их международных компетенциях, на которые они имеют право в соответствии с конституцией. Соблюдение принципа невмешательства в юрисдикцию друг друга может быть расценено как важная норма, оформляющая отношения между правительством Общего государства и составляющими его республиками, а также между республиками.

### Политический статус Республики Абхазия-Апсны

1. Республика Абхазия-Апсны — демократическое правовое государство. Она имеет собственные конституцию, парламент, правительство, флаг, герб, гимн и другие государственные символы.

2. Глава Республики Абхазия-Апсны — Президент Абхазии, который должен владеть абхазским языком.

3. Абхазия — составная часть Общего государства<sup>3</sup>. Абхазия уважает территориальную целостность Общего государства, в свою очередь последнее не нарушает конституцию Республики Абхазия-Апсны и не посягает на ее суверенитет, территорию и политический статус.

4. Будучи республикой в составе Общего государства, Абхазия обладает широкими международными полномочиями и является субъектом международного права.

4.1. Даже согласно официальным грузинским проектам о будущем статусе Абхазии, «Абхазия может вступать в международные соглашения в пределах ее полномочий, информируя соответствующие федеральные органы»<sup>1</sup>. Способность вступать в международные правовые отношения и заключать международные договоры означает, что Абхазия, даже согласно грузинским предложениям, будет обладать определенными международными юридическими правами и обязанностями и в силу этого приобретет международную правосубъектность или, иными словами, станет субъектом международного права.

Как указывает Эйкхерст (Akehurst 1987: 70), в отличие от ситуации в XIX в., когда только государства были юридическими субъектами международного права, в нынешнем столетии также и международные организации, индивидуумы и компании приобрели некоторую степень международной правосубъектности. Например, «Статья 43 Устава ООН упол-

<sup>1</sup>Название будущего Общего государства может стать важной политической проблемой для обеих сторон. Это — специфическая проблема, которая не существует в странах, подобных Великобритании, Бельгии или Швейцарии, чьи названия отличны от названий главных групп населения. Весьма вероятно, что название будущего государства не будет обязательно совпадать с нынешним именем Грузии («Республика Грузия»). Можно себе представить, например, такие названия, как «Объединенная Республика Грузия» (предложено Тимом Потье (1997)), «Союзная Республика Грузия», или «Федеративный Союз Грузии и Абхазии».

номочивает Организацию Объединенных Наций заключать определенные соглашения с государствами-членами; такие полномочия не могли бы существовать, если бы Организация Объединенных Наций не имела никакой международной правосубъектности» (там же, Р. 71). Аналогично этому и субъекты федерации, если они наделены федеральной конституцией полномочиями выступать сторонами в двусторонних и многосторонних международных соглашениях, должны рассматриваться как субъекты международного права. В Докладе 1994 г. на Генеральной Ассамблее Комиссия международного права ООН заявила: «В том случае, если орган государства, входящего в состав федеративного государства, действует таким образом, что этот член федерации имеет международные обязательства, ответственным за которые является он, а не федеративное государство, то такое государство-член федерации несомненно выступает на международном уровне как отдельный субъект международного права, а не просто как территориальная правительственная единица, подчиненная федеративному государству»<sup>2</sup>.

Международная практика дает достаточно примеров широких возможностей для субъектов федерации действовать самостоятельно на международной арене. Швейцарские кантоны, немецкие и австрийские земли проводят свою собственную внешнюю политику, участвуют в заключении договоров своих федераций и имеют собственные представительства во многих странах<sup>1</sup>. Фарерские острова и Гренландия, которые являются самоуправляемыми территориями в Дании, и Аландские острова, являющиеся самоуправляемой территорией в Финляндии, состоят отдельными членами Скандинавского совета — международной межправительственной организации, которая объединяет скандинавские страны. В 1967 году Фарерские острова присоединились к Европейской ассоциации свободной торговли как «коммерчески автономный» датский островной регион, но вышли из нее в 1972 г. после того, как Дания решила присоединиться к Европейскому экономическому сообществу (ЕЭС). Фарерские острова не присоединились к ЕЭС совместно с Данией, но заключили вместо этого ряд двусторонних торговых соглашений с членами ЕЭС. То же самое произошло с Гренландией, которая была вынуждена присоединиться к ЕЭС вместе с Данией, но затем вышла из членства Дании в Европейском экономическом сообществе после референдума 1985 г. по этой проблеме<sup>2</sup>. Аджарская республика в Грузии и Фландрия в Бельгии явля-

<sup>1</sup> См. Luc van den Brande 1997: 3.

<sup>2</sup> См. Flanders 1997: 6.

<sup>3</sup> См. доклад Генерального секретаря ООН от 3 мая 1994 г.: «Абхазия будет субъектом с суверенными правами в пределах структуры союзного государства, которое будет установлено в результате переговоров после того, как будут улажены спорные проблемы» (S/1994/529, P. 3).

ются членами Ассоциации европейских регионов. Франкоязычная провинция Квебек в Канаде обладает отдельным статусом в международных отношениях. Франция предоставила определенную форму признания Квебеку, который имеет во Франции большое официальное представительство. На международных конференциях Квебек часто включается в список отдельно от Канады, а в некоторых случаях Квебек выступает совершенно самостоятельно. Помимо Квебека и другие канадские провинции также расширяют свои прямые международные торговые и деловые связи и открывают представительства (Elazar 1991: 64).

Даже в советский период союзные республики Украина и Белоруссия обладали отдельным членством в ООН и формально являлись отдельными субъектами международного права. В нынешней Российской Федерации Республика Татарстан может официально участвовать в деятельности международных организаций. Пункт 11 статьи 2 Договора Российской Федерации с Татарстаном гласит, что органы государственной власти Татарстана «участвуют в международных отношениях, устанавливают отношения с иностранными государствами и заключают с ними соглашения, не противоречащие Конституции и международным обязательствам Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан и настоящему Договору, участвуют в деятельности соответствующих международных организаций»<sup>1</sup>. Статья 62 Конституции Татарстана гласит: «Республика Татарстан вступает в отношения с другими странами, заключает международные договоры, обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций, руководствуясь принципами международного права». В 1995 г. Татарстан заключил более 120 соглашений с субъектами Российской Федерации (Башкортостан, Удмуртия, Марий Эл, Чувашия, Коми, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Северная Осетия, Хакасия), со всеми странами СНГ (кроме Армении и Грузии), с Абхазской Республикой, с Приднестровской Республикой (в составе Молдовы), с Республикой Крым (в составе Украины) и с такими странами, как Литва, Венгрия, Греция, Болгария, Турция и др. Татарстан имеет собственные постоянные экономические представительства в США, Франции, Австралии, Узбекистане, Азербайджане и Литве.

<sup>1</sup> См. Предложения.

<sup>2</sup> Yearbook ILC, 1974, vol. II, Part I, p. 281 (цит. по: van den Brande 1998: 154). Представляется, что следует проводить различие между признанным суверенным государством как «обладателем полной международной правосубъектности» и государством-членом федерации как «обладателем отдельной международной правосубъектности». Последнее может обладать довольно значительными международными компетенциями и не будучи полностью суверенным международным лицом. Тем не менее оба государства могут равным образом рассматриваться как субъекты международного права.

Хотя международный правовой статус некоторых из упомянутых выше европейских регионов иногда подвергается сомнению, такие сомнения полностью отсутствуют в отношении федеральных регионов Бельгии. «Согласно Конституции Бельгии, Общины и Регионы являются полноценными субъектами международного права» (Alen & Peeters 1998: 139). Согласно бельгийским законам (Специальный Акт от 5 мая 1993 г.), регионы, составляющие Бельгию (именуемые также государствами-членами федерации), наделены обширными и исключительными международными полномочиями. Они могут заключать полноценные международные договоры, имея исключительные полномочия на заключение таких соглашений в рамках своей компетенции, и полностью вовлечены в деятельность ряда международных организаций. Так, Фландрия имеет официальные миссии и представительства в зарубежных странах. Двусторонние экономические и культурные соглашения были подписаны с Польшей, Венгрией (в 1994 г.), Эстонией, Латвией, Литвой (в 1996 г.), Румынией (в 1997 г.). Помимо этого, Фландрия заключила соглашения по сотрудничеству по целому диапазону вопросов с Федеративной Республикой Германия, с Санкт-Петербургом, ЮАР, Нидерландами, Чили, Китаем, с некоторыми странами Юго-Восточной Азии, с США, Японией, Австрией и т.д. Она имеет собственных дипломатов в посольствах Бельгии, которые отвечают, помимо прочего, за коммерческие и культурные аспекты внешней политики Фландрии. Подобные же отношения с большим числом стран имеет и франкоязычная Валлония.

Согласно бельгийской конституционной структуре, «если договор касается вопросов, находящихся в пределах исключительной компетенции федеральных властей, их полномочия на заключение этого соглашения являются исключительными. Тогда же, когда договор находится в исключительной компетенции Общин или Регионов, исключительными являются полномочия их органов власти: именно их парламенты одобряют соглашение, и их правительства производят ратификацию» (Luc van den Brande 1998: 147). Более того, «если какое-либо третье государство отказывается заключить соглашение с Общиной или Регионом по вопросам, находящимся в пределах их исключительной компетенции, то третье государство не способно обратиться к федеративному государству Бельгии. Последнее на самом деле неполномочно и не способно заменить собой какую-либо из составляющих его единиц. В такой ситуации договор просто не будет заключен» (там же, Р. 152). Например, договоры, касающиеся защиты рек Маас и Шельда, были подписаны Францией, Нидерландами и тремя бельгийскими регионами, но не бельгийским федеральным

<sup>1</sup> Van den Brande 1998: 146.

<sup>2</sup> Elazar 1991: 95, 96.

правительством. Комментируя такое положение, Алэн и Пеетерс (Alen & Peeters 1998: 140) полагают, что бельгийская ситуация «может привести к более широкому признанию государств-членов федераций в качестве субъектов международного права»<sup>1</sup>.

5. В вопросах, относящихся к ее собственной компетенции, Республика Абхазия будет располагать отдельным представительством в некоторых международных организациях и ассоциациях, включая межправительственные ассоциации и неправительственные организации. Абхазия будет иметь своих представителей в составе официальных делегаций Общего государства в ООН, ОБСЕ, Совете Европы и некоторых других международных организациях. Кроме того, Абхазия будет иметь собственных дипломатов в посольствах Общего государства, отвечающих за международные экономические и культурные интересы Абхазии.

6. Возможные споры между республиками и Общим государством или между республиками будут рассматриваться Конституционным судом Общего государства или/и специальными арбитражными комиссиями.

7. Абхазия состоит из семи районов (Гальский, Ткварчалский, Очамчирский, Гулрыпшский, Сухумский-Аквинский, Гудаутский и Гагрский). Территория Республики Абхазия-Апсны, границы которой совпадают с границами Абхазской АССР на 21 декабря 1991 года, является неделимой. Границы Абхазии не могут быть изменены без совместного согласия парламента и президента Абхазии; любое такое решение должно получить окончательное одобрение на общенародном референдуме.

8. Все естественные богатства Абхазии, ее минеральные ресурсы, воздушное пространство и прибрежные воды находятся в исключительном владении и эксплуатации многонациональным народом Абхазии.

9. Республика Абхазия будет непосредственно участвовать в законодательных и конституционных реформах Общего государства в сферах, регулирующих ее отношения с правительством Общего государства.

10. За Абхазией будет сохранено право вето на принятие правительством или парламентом Общего государства любых законов, которые нарушали бы суверенитет Абхазии, целостность ее территории, границы или конституционные права.

11. Все этнические общины в Абхазии равны в своих правах, они могут свободно проявлять свою этническую, культурную и языковую

<sup>1</sup> См. Хакимов 1995: 9.

идентичность и организовывать свои политические, образовательные и культурные учреждения.

12. В контексте грузино-абхазских отношений в пределах Абхазии неправомерно говорить о «правах меньшинства» в отношении абхазского народа. Последний, так же, как, например, тибетцы или турки-киприоты, рассматривает себя не в качестве «меньшинства», а в качестве «народа», который обладает правом на самоопределение<sup>1</sup>. Абхазы подчеркивают, что они составляли большинство населения Абхазии до конца XIX в. Они стали в конечном счете меньшинством в их собственной стране из-за политики массовых депортаций и этнических чисток, проводимых в XIX веке царской Россией, а также преднамеренной политики перемещения населения, проводившейся советским грузинским руководством. Кроме того, ни одна этническая группа в Абхазии до войны 1992–1993 гг. не составляла абсолютного большинства, и даже тогда абхазы были второй по величине этнической общиной в Абхазии.

Абхазы будут противостоять попыткам их маргинализации из-за их демографической слабости, что имело место в прошлом. В отличие от грузин, русских, украинцев, армян, греков и других этнических групп, живущих в Абхазии, абхазы не имеют другой родины или культурного и политического центра вне Абхазии<sup>1</sup>.

Даже формально демократические процедуры (например, организация референдума), если они используются как политическое оружие этнического большинства, чтобы установить свое правление и гегемонию над (автохтонным) меньшинством или чтобы навязать важные политические решения, которые будут непосредственно влиять на судьбу этого меньшинства, могут серьезно нарушить межэтническое согласие и иметь крайне разрушительные последствия для безопасности как большинства, так и меньшинства населения<sup>1</sup>.

Для того чтобы избежать использования потенциально чувствительного для этнического самоощущения термина «этническое меньшинство», противопоставленного «этническому большинству», представляется более приемлемым говорить вместо этого в терминах «этнических общин» в отношении различных групп населения в Абхазии

<sup>1</sup> Согласно Люку ван ден Бранде (Luc van den Brande 1995: 11), «Фландрия приобрела такие обширные международные компетенции, которые до сих пор не имеет ни один небельгийский субъект федерации в мире». «В теории... Фландрия обладает конституционно закрепленными и почти неограниченными возможностями в области внешней политики. Ряд межфедеральных балансов и конституционных соглашений гарантируют, что внешняя политика членов федерации и федерального центра взаимодополнительны даже без наличия какой-либо иерархии между ними. Межминистерский Комитет внешней политики ответствен за координирование внешней политики федеральных властей и членов федерации».

(абхазской, грузинской/картвельской, армянской, русской/русскоязычной, греческой).

Специальные мероприятия будут необходимы для того, чтобы создать, с одной стороны, режим сбалансированного представительства в государственных структурах больших этнических общин и, с другой стороны, сбалансировать и компенсировать численную слабость абхазской общины, чтобы устранить основу для межэтнического конфликта. Такие сбалансированные меры применяются во многих демократических странах мира и рассматриваются как оправданные демократические институты. Если взять для примера Бельгию, кампания франкоязычного валлонского движения в пользу принятия защитных мер против его политической маргинализации завершилась в значительной степени устранением принципа правления большинства на федеральном уровне. Совет Министров включает равное число нидерландоязычных и франкоязычных министров, и тот же самый принцип соблюдается в составе Арбитражного суда, Кассационного суда, Государственного совета и т.д.<sup>2</sup>. В качестве ответной меры на эту уступку фламандцы, которые являются этническим большинством в Бельгии, но не в ее столице Брюсселе, получили подобные же уступки в духе политики «позитивной дискриминации». Хотя большинство населения Брюсселя (который одновременно является столицей Фландрии и Бельгии) состоит из франкоязычных граждан (приблизительно 80%), а нидерландоязычная община города составляет лишь пятую часть его населения, ни один законопроект не может быть принят Брюссельским региональным парламентом без одобрения большинства, состоящего как из франкоязычных, так и нидерландоязычных членов. Сбалансированное участие фламандцев и валлонов также требуется для формирования правительства Брюсселя<sup>1</sup>.

13. Правительство Общего государства поддержит политику Абхазии по добровольной репатриации абхазов из диаспоры в Турции, Сирии и в других странах, чьи предки стали беженцами в результате ко-

<sup>1</sup> См. Хагба 1995: 9, 29, 54–55. Согласно современному международному праву, только «народы» имеют право на самоопределение, включая внешнее самоопределение, в то время как «меньшинства» имеют право на автономию, то есть только на внутреннее самоопределение (см. Musgrave 1997: 157), тогда как в таком признании было отказано туркам-киприотам. Относительно абхазов официальные документы ООН нередко избегают словосочетания «абхазский народ», используя вместо этого такие термины как «абхазская сторона (власти, должностные лица и т.п.)». Однако другие документы ООН рассматривают абхазов как «народ», например, «Доклад миссии Генерального секретаря о расследовании нарушений прав человека в Абхазии, Республика Грузия» (S/26795, 17 ноября 1993 г., P. 3), или доклад миссии Организации Объединенных Наций по оценке потребностей в Абхазии 1998 г. (P. 2, 54).

лониальной политики царской России. Оно обеспечит дипломатическую и финансовую помощь программе репатриации.

### **Разделение полномочий между Республикой Абхазия-Апсны и Общим государством**

Политическая формула, положенная в основу конституционного урегулирования между Абхазией и Грузией, которую я здесь предлагаю, может быть определена как «самостоятельные республики внутри государства, и единое союзное государство вовне». Эта формула имеет то преимущество, что она призвана примирить существенно различающиеся позиции Грузии и Абхазии и создать жизнеспособную модель государства, основанную на совместном управлении и разделении полномочий между Общим государством и составляющими его Республиками.

#### *Общее государство*

Общее государство будет иметь президента, парламент и Совет министров, флаг, герб, гимн и другие государственные символы. Столицей Общего государства может быть Тбилиси. Президент Общего го-

---

<sup>1</sup> Стоит, вероятно, отметить, что в Абхазии только абхазы заявляют о себе как об отдельном народе. Все другие этнические группы (картвелы/грузины, армяне, русские, украинцы, греки и т.д.) рассматривают себя как часть соответствующих наций, основные этнические территории которых расположены вне границ Абхазии. Исходя из этого, можно утверждать, что эти группы в Абхазии могут рассматриваться (без придания этому суждению ценностной характеристики и без ущерба для их прав) как меньшинства *par excellence*, потому что они живут вне своей этнической территории, на которой они составляют отдельный народ (собственно Грузия, Армения, Россия, Украина, Греция), и потому что они не заявляют о себе как об отдельных народах, отличных от соответствующих им этносов в упомянутых странах. Следовательно, даже являясь меньшинством, абхазы в то же время представляют собой «народ» и как таковой они имеют право на самоопределение (включая внешнее самоопределение). Как указывает Дююрсма (Duursma 1996: 41), «меньшинства не имеют права на самоопределение, если они в то же самое время не представляют собой также и народы», добавляя, что сама по себе концепция «меньшинства» является относительной. Кроме того, «право на самоопределение имеет отношение не к выбору национальности, а скорее, к выбору отнесения себя к тому или иному народу» (там же, Р. 71). Говоря обо всем населении Абхазии, представляющем «народ Абхазии» (см. статью 2 Конституции Абхазии, которая гласит: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Республике Абхазия является ее народ — граждане Республики Абхазия»), стоит отметить, что только его картвельская часть настроена в основном критически к идее независимости Абхазии, тогда как все другие этнические группы в основном поддерживают или сочувствуют стремлению Абхазии к независимости.

сударства должен знать грузинский язык. Президент одной из республик может стать, если он будет избран, в то же время и президентом Общего государства.

Парламент и Совет министров будут включать пропорциональное число представителей от каждой республики. Двухпалатный парламент будет включать Сенат, который должен состоять из равного числа представителей от каждой из республик.

Парламент будет издавать новые законы и изменять уже существующие, которые станут обязательными на территориях государств-членов Общего государства после ратификации их парламентами.

Официальными языками Общего государства станут грузинский, абхазский и осетинский. Каждый министр или член парламента может свободно использовать во время дебатов и выступлений один из этих официальных языков или русский язык, если он(а) предпочитает последний. Будет обеспечиваться официальный перевод. Все официальные документы должны быть переведены на три официальных языка и на русский.

В некоторых федеративных государствах, как, например, в Германии, федеральные законы имеют главенство над законами субъектов федерации. Бельгийская модель, согласно которой федеральные и региональные законы обладают равной юридической силой, как представляется, более соответствует грузино-абхазской ситуации. Возможные противоречия будут разбираться Конституционным судом Общего государства либо специальными согласительными комиссиями.

Международные соглашения, заключенные правительством Общего государства, которые имеют непосредственное отношение к Абхазии (например, маршруты транзитного транспорта, трубопроводы, линии коммуникаций, экология и т.д.), будут иметь силу на территории Абхазии только после их ратификации парламентом Абхазии.

#### **Сферы компетенции Общего государства:**

- Конституционный суд Общего государства.
- Представительство в главных международных организациях (ООН, ОБСЕ, Совет Европы и т.д.); признание других госу-

---

<sup>1</sup> Как отметил в этом отношении Гидон Готлиб (Gotlieb 1993: 23), «демократическое правление может быть необходимым, но недостаточным условием для уважения прав человека. Авторы американского Билля о правах отлично понимали, что права меньшинств и личности нуждаются в защите от демократически избранных правительств». См. обсуждение взглядов на либеральную и регулируемую демократию с точки зрения этнической ситуации в Бельгии в: Рут ван Дейк 1997: 257–264.

<sup>2</sup> Working Paper. P. 10.

дарств; заключение и ратификация международных договоров, соглашений и международных программ, относящихся к международным компетенциям Общего государства.

- Объявление войны и мира; членство в военных союзах.
- Законодательство, регулирующее пограничный контроль и таможенную политику.
- Федеральный бюджет.
- Федеральные налоги.
- Общая координация денежной политики.
- Поддержание отношений между республиками и общая координация их политики.
- Общее макроэкономическое планирование.

1. В случае объявления войны Общим государством Абхазия оставляет за собой право замены своего полного военного участия посылкой добровольцев и медицинского персонала, поставками продовольствия, помощью тыловым службам и т.д. Вопросы, касающиеся внешней обороны и государственной безопасности Общего государства, а также координация национальных вооруженных сил и органов безопасности составляющих государство республик станут предметами специальных соглашений.

2. В вопросах внешних сношений Общее государство будет консультироваться с Абхазией по вопросам, прямо касающимся или затрагивающим Абхазию. Абхазия будет иметь право вето на любые международные соглашения, заключенные Общим государством, если они нарушают суверенитет Абхазии, ее безопасность, конституционные и юридические права или если они могут привести к нежелательным или опасным экологическим последствиям.

3. Проходящие через территорию Абхазской республики транзитные шоссейные и железные дороги будут в ведении властей Абхазии, которая будет получать соответствующие субсидии из бюджета Общего государства. То же будет касаться и проведенных через территорию Абхазии транзитных линий коммуникаций и трубопроводов.

Сферы юрисдикции Общего государства могут быть расширены при согласии сторон. Все полномочия, которые не обозначены в списке компетенций Общего государства, будут относиться к компетенции Республики Абхазия.

### **Сферы компетенции Республики Абхазия-Апсны:**

<sup>1</sup> Flanders 1997: 13.

- Вооруженные силы Абхазии и органы государственной безопасности.
- Гражданство, иммиграция, эмиграция.
- Верховный суд.
- Полицейские силы Абхазии, правосудие и пенитенциарная система.
- Центральный банк; банковское дело, финансово-кредитная система, бюджет и налоговая политика.
- Импортно-экспортная политика, внешняя торговля и иностранные инвестиции.
- Приватизация, торговля и бизнес.
- Туризм.
- Сельское хозяйство, промышленность, рыболовное хозяйство.
- Эксплуатация природных и минеральных ресурсов Абхазии, ее воздушного пространства и прибрежных вод.
- Образовательная, культурная, научная и технологическая политика.
- Здравоохранение, социальное обеспечение, страхование.
- Средства информации, печать и вещание.
- Почта, телеграф и телефонные услуги.
- Защита окружающей среды и экология.
- Энергетика.
- Городское планирование и муниципальные службы; жилищная и земельная собственность; ЗАГС и статистика; занятость.
- Шоссейные и железные дороги, аэропорты и морские порты и их инфраструктура; трубопроводы.
- Заключение международных договоров и соглашений в сферах компетенции Абхазии; зарубежные экономические и культурные связи; участие в международных организациях и программах; содержание зарубежных представительств и миссий.
- Объявление чрезвычайного и военного положения.

### *1. Гражданство*

1.1. Граждане Абхазии будут иметь двойное гражданство: Общего государства и Республики Абхазия-Апсны. Паспорта абхазских граждан будут включать указание на оба гражданства.

Аналоги этому имеются в некоторых других странах. Так, в Российской Федерации граждане Татарстана имеют двойное татарстанско-российское гражданство. В автономных Фарерских островах в Дании паспорта, выданные их гражданам, указывают на двойную национальность владельца паспорта: «Дания-Фареры». На Аландских островах в

Финляндии граждане также обладает двойным аландско-финским гражданством, что обозначено в их паспортах<sup>1</sup>.

1.2. Все граждане Абхазии, независимо от их этнической принадлежности или заявленной национальности, будут пользоваться равными правами и свободами и обладать равными возможностями и обязанностями. Любое преследование или дискриминация, основанные на этнических или религиозных признаках, а также пропаганда межэтнической ненависти будут незаконными и наказуемыми в соответствии с абхазским законодательством.

1.3. Только граждане Абхазии будут иметь право голосовать, владеть землей и недвижимостью в Абхазии. Граждане других частей Общего государства не смогут работать в Абхазии без официального разрешения, выданного властями Абхазии. Такие правила необходимы для того, чтобы поддерживать этнический и демографический баланс в Абхазии и регулировать иммиграцию, что является одним из вопросов, вызывающих первостепенную озабоченность абхазской общины.

Ограничения подобного рода, хотя и редки, все же известны в некоторых других государствах. Например, на территории Аландских островов в Финляндии только постоянные жители имеют право голосовать, владеть недвижимостью или торговать<sup>1</sup>.

## *2. Финансово-кредитная система*

Абхазия может иметь собственную отдельную валюту или по соглашению примет валюту Общего государства. В первом случае на территории Абхазии будут иметь хождение как валюта Общего государства, так и Абхазии, и политика Центрального банка Абхазии будет скоординирована с политикой Общего государства.

Аналоги такой системе можно найти и в других странах. Так, в Великобритании Шотландия имеет собственную валюту, выпускаемую Банком Шотландии, которая является частью британской финансово-кредитной системы и поддерживается по соглашению на одинаковом уровне с последней. Автономный остров Мэн также имеет собственный фунт. В Дании Фарерские острова имеют собственную официальную валюту, которая используется наравне с датской валютой.

## *3. Оборона и безопасность*

Абхазия будет иметь собственные вооруженные силы, сформированные на многонациональной основе, которые будут являться частью вооруженных сил Общего государства (недавно Эдуард Шеварднадзе также заявил, что Абхазия будет иметь право на содержание собственной армии<sup>2</sup>). Границы Абхазии, включая морские границы, будут

охраняться абхазскими (многонациональными) пограничными силами. Грузинская армия сможет иметь право на вступление на территорию Абхазии только после совместного согласия президента и парламента Абхазии. Полицейские силы Абхазии также будут строиться на многонациональной основе.

## *4. Языковая политика*

В школьной системе ученики будут иметь возможность выбирать между абхазскими, грузинскими, русскими или армянскими школами. Будет позволено также открыть греческие, турецкие или мегрельские школы, если на то будет желание населения. Изучение абхазского языка в школах Абхазии будет обязательным, а его знание будет желательным, хотя и не обязательным, для занятия правительственных постов<sup>1</sup>.

## *5. Внешние сношения*

5.1. Абхазия будет информировать правительство Общего государства о своей международной деятельности, о планах заключения международных соглашений и об участии в международных организациях. Международные договоры, заключенные Абхазией, не должны противоречить международным обязательствам Общего государства, или его конституции, или его членству в других международных организациях.

5.2. Поскольку международный туризм, экспорт сельскохозяйственной продукции и изделий легкой промышленности будут главными областями внешнеэкономической деятельности Абхазии, Абхазия будет иметь право открывать туристические, торгово-экономические и культурные центры и представительства за рубежом. Эти представительства могут служить также в качестве консульских и информационных органов, куда могут обращаться представители иностранных деловых и инвестиционных структур, планирующих начать экономическую деятельность в Абхазии.

5.3. Абхазия будет иметь специальные миссии в странах, имеющих большую абхазскую диаспору (например, в Турции, Сирии, Германии), для того чтобы содействовать местным абхазским общинам в их культурных потребностях и регулировать отношения между абхазской диаспорой и Абхазией (например, обмен делегациями, туристами, культурная и экономическая деятельность, а также вопросы, касающиеся репатриации в Абхазии).

<sup>1</sup> См. Driessen 1994: 4, 11; Elazar 1991: 100.

### *Международные гарантии*

Главные международные организации, такие, как ООН и ОБСЕ, и две соседние страны, Россия и Турция, могли бы быть гарантами установленного конституционного урегулирования между Республикой Абхазия-Апсны и Республикой Грузия.

### **Общекавказские перспективы политического урегулирования между Абхазией и Грузией**

Движение регионов, которое зародилось в Западной Европе в 1960–1970-х гг., бросило вызов унитарным европейским государствам и привнесло в политическую повестку дня действительность «Европы регионов»<sup>1</sup>. Децентрализация в Испании и Великобритании, федерализация Бельгии, кампании за федерализацию Италии и за децентрализацию во Франции параллельны панъевропейским интеграционным процессам. Отдельные государства децентрализируются, тогда как их региональные ассоциации приобретают конфедеративные и даже федеративные черты, наиболее зримым признаком чего является запланированное введение единой европейской валюты. Европейские регионы и государства-члены федераций ломают межгосударственные барьеры и уже ставшие прозрачными границы, стремясь быть непосредственно представленными в обще-европейских структурах. Старая мечта о «Соединенных Штатах Европы» постепенно приобретает видимые политические очертания, и в этом новом политическом измерении не только отдельные суверенные государства, но и их все более самостоятельные регионы или члены федераций выступают в качестве полноценных участников.

В этом отношении Западная Европа со всеми ее межгосударственными военными, политическими, финансово-экономическими, культурными и экологическими учреждениями может послужить моделью для общекавказского интеграционного движения. Кавказский парламент, Кавказский общий рынок, Кавказский суд и другие панкавказские учреждения могут стать инструментами кавказской региональной интеграции и стабильности, что превратило бы Кавказ скорее в независимую саморегулируемую экономическую и геополитическую реальность, чем в периферийное поле битвы конкурирующих великих держав. В пределах этой структуры как международно признанные государства, так и республики внутри государств, автономные регионы или области могут быть представлены в качестве

<sup>1</sup> Driessen 1994: 10.

<sup>2</sup> См. Fuller 1998.

субъектов региональной экономической и политической деятельности, которые бы свободно торговали и устанавливали прямые связи друг с другом. Северокавказские республики Российской Федерации, Республика Абхазия-Апсны, Южная Осетия и Аджарская Республика, составляющие часть Общего государства с Грузией, Нагорно-Карабахская Республика, составляющая общее государство с Азербайджаном, могли бы непосредственно присоединиться к Кавказскому общему рынку и общекавказским политическим и культурным учреждениям как индивидуальные политические субъекты, которые бы обладали правом на участие в принятии решений.

Кроме того, отдельные кавказские народы, которые не обладают собственным статусом, могли бы также получить, если они пожелают, отдельное место в пределах структуры некоторых общекавказских учреждений (подобно Совету Кавказа, Кавказского общего рынка и т.д.) наряду с государствами и республиками в составе федераций<sup>1</sup> без ущерба для суверенитета и целостности государств, в которых они проживают.

В пределах общекавказской структуры прозрачные государственные границы, смягченный суверенитет центральных правительств, полная свобода культурного и языкового самовыражения, располагающиеся по обеим сторонам границ общие культурные, политические и экономические учреждения или ассоциации приуменьшат важность, придаваемую идее отделения и независимости, и приведут к осознанию большей безопасности и возможностей в пределах политически, экономически и финансово интегрированной демократической и плюралистической семьи кавказских наций.

Идея общекавказской политической интеграции и общекавказской безопасности уже давно будит воображение целого ряда прошлых и современных кавказских политических деятелей, начиная с Шамиля, лидеров Горской Республики и кончая современными кавказскими лидерами, подобно Дудаеву, Гамсахурдиа, Ардзинбе и Шеварднадзе<sup>2</sup>. Можно предположить, что, когда кавказские народы уладят свои наиболее острые споры, наступит время и для первых конкретных инициатив в этом направлении. Однако это уже является темой отдельного обсуждения.

<sup>1</sup> Кроме поста президента Абхазии, который должен владеть абхазским языком как символом абхазской государственности.

## Библиография

Алиев, Рафиг. «Кавказский дом»: взгляд из Азербайджана. В: А. Малашенко, Б. Коппитерс, Д. Тренин (ред.). Этнические и региональные конфликты в Евразии. Книга 1. Центральная Азия и Кавказ. Москва: Весь Мир, 1997. С. 159–169.

Амкуаб, Гурам (ред.). Абхазия: хроника необъявленной войны. Часть I. 14 августа — 14 сентября 1992 года. Москва, 1993.

Амкуаб, Гурам (ред.). Абхазия: хроника необъявленной войны. Часть II. 15 сентября — 15 октября 1992 года. Москва, 1993.

Амкуаб, Гурам (ред.). Абхазия: хроника необъявленной войны. Часть III. 16 октября — 16 ноября 1992 года. Москва, 1993.

Ван Дейк, Рут. Регионализм, федерализм и права меньшинств в Бельгии. В: Б. Коппитерс, Э. Ремакль, А. Зверев (ред.). Этнические и региональные конфликты в Евразии. Книга 3. Международный опыт разрешения этнических конфликтов. Москва: Весь Мир, 1997. С. 251–268.

Жидков, Спартак. Бросок малой империи. Майкоп, 1996.

Климиашвили, Рамаз. Концепция «Двух Абхазий» (рукопись, 3 с.).

Конституция Республики Абхазия. Сухум, 1994.

Конфликт в Абхазии и возможный путь его урегулирования. Республиканская партия Грузии предлагает грузинам и абхазам новую модель сосуществования — единство посредством разделения [1997], (рукопись), 6 с., с картой (см. наст. изд. с.353–365).

Лакоба, Станислав. Коллективная безопасность и урегулирование конфликтов на Кавказе. Современные реалии урегулирования грузино-абхазского конфликта (в печати).

Лакоба, Станислав. (ред.). История Абхазии. Гудаута: Алашара, 1993.

Лакоба, Станислав. К вопросу о кавказской конфедерации. Абхазия, Грузия: вместе или врозь? В: Б. Коппитерс, Г. Нодиа, Ю. Анчабадзе (ред.). Грузины и абхазы. Путь к примирению. Москва: Весь Мир, 1998. С. 154–164.

Ломтатидзе, Кетеван. О некоторых вопросах этнической принадлежности и расселения абхазов. Мнатоби, 12 (декабрь), 1956, Тбилиси. С. 132–139 (на груз.).

Мачавариани, Ираклий. О политическом статусе Абхазии в составе Грузии (рукопись) [1995].

<sup>1</sup> На таких принципах была основана Конфедерация народов Кавказа.

<sup>2</sup> См. Лакоба, в печати, с. 5; 1998; Алиев 1997; см. также Atkinson 1997; Potier 1997; Хагба 1995: 62–66.

Нодиа, Гиа. Конфликт в Абхазии: Национальные проекты и политические обстоятельства. В: Б. Коппитерс, Г. Нодиа, Ю. Анчабадзе (ред.). Грузины и абхазы. Путь к примирению. Москва: Весь Мир, 1998. С. 19–67.

Организация Объединенных Наций. Миссия по оценке потребностей в Абхазии, Грузия. Март 1998. — Программа развития ООН.

Предложения Грузии по урегулированию конфликта в Абхазии, Грузия. Получено автором от Г. Г. Бадридзе (МИД Грузии) в июне 1997 г. Также доступно на Интернетe под названием «Proposals of Georgia on the Status of Abkhazia, Georgia», см. <http://www.steele.com/Georg/Assoc/abprop.html>.

Пэ, Оливье и Ремакль, Эрик. Политика ООН и СБСЕ в Закавказье. В: Б. Коппитерс (ред.). Спорные границы на Кавказе. Москва: Весь Мир, 1996. С. 116–154.

Тархан-Моурави, Гиа. Грузино-абхазский конфликт в региональном контексте. В: Б. Коппитерс, Г. Нодиа, Ю. Анчабадзе (ред.). Грузины и абхазы. Путь к примирению. Москва: Весь Мир, 1998. С. 121–153.

Сун, Сяокунь. Конфедерализм — обзор новейшей литературы. См. наст. сборник, с. 284–299.

Хагба, Вахтанг. Основные элементы разрешения грузино-абхазского конфликта (рукопись). 12 с.

Хагба, Вахтанг. Агрессия Грузии и международное право. Гагра, 1995.

Хакимов, Рафаэль (ред.). Россия и Татарстан: проблемы асимметричных отношений. Панорама-Форум, № 2. Казань, 1995.

Чирикба, Вячеслав. Грузино-абхазский конфликт: в поисках путей выхода. В: Б. Коппитерс, Г. Нодиа, Ю. Анчабадзе (ред.). Грузины и абхазы. Путь к примирению. Москва: Весь Мир, 1998. С. 68–85.

Шария, Виталий. Абхазская трагедия. Сочи, 1994.

Akehrst, Michael. A Modern Introduction to International Law. London: Allen and Unwin, 1987.

Alen, André, Peeters, Patrick. Federal Belgium within the international legal order: theory and practice. в: K. Wellens (ed.). International Law: Theory and Practice. The Hague: Kluwer Law International, 1998. P. 123–143.

Anjaparidze, Zaal. Negotiability versus negotiations: Georgia and the Abkhaz question. в: The Jamestown Foundation. Prism. A Bi-Weekly On The Post-Soviet States. Vol. IV, No. 6, part 4. 1998.

Atkinson, David. Peace Plan for the Caucasus. A Paper for Discussion. House of Commons (ms), [1997]. 2 pp.

Broms, Bengt. States. В: Mohammed Bedjaoui (ed.). International Law: Achievements and Prospects. Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

Buchheit, Lee C. Secession. New Haven: Yale University Press, 1978.

Chirikba, Viacheslav. The Origin of the Abkhaz People. В: Hewitt 1999. P. 37–47.

Crawford, James. The Creation of States in International Law. Oxford: Clarendon Press, 1979.

Driessen, Bart. Background Briefing for the Government of Abkhazia on Types of Autonomy, Federation and Confederation (ms), 1994. 24 pp.

Driessen, Bart. Legal Opinion on The Validity And Interpretation of the 4 April 1994 Georgian-Abkhaz Agreements (ms), 1997. 15 pp.

Dugard, John. Recognition and the United Nations. — University of Cambridge Research Centre for International Law. Hersch Lauterpacht Memorial Lectures. Cambridge: Grotius Publications Limited, 1987.

Duursma, Jorri. Fragmentation and the international relations of Micro-States. Self-determination and statehood. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Elazar, Daniel J. Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. Essex: Longman Current Affairs, 1991.

Ennals et al. Report of a UNPO Mission to Abkhazia, Georgia, and the Northern Caucasus. Lord Ennals, Margery Farrar, Alvaro Pinto Scholtbach, Dr Linnart Maell, Dr Michael van Walt van Praag with Charlotte Hille. В: Central Asian Survey. Vol. 12, No. 3, 1993, P. 325–345.

Flanders. A state of federal Belgium. Ministry of Flanders. Coordination Department. Administration of Foreign Affairs. Brussels, 1997.

Forsyth, M. Union of States: the Theory and Practice of Confederation. New York: Leicester University Press, 1981.

Fuller, Liz. Conflict Resolution (1): Ideology vs. Pragmatism. В: Radio Free Europe / Radio Liberty, Prague, Czech Republic. RFE/RL Caucasus Report Vol. 1, No. 17, 23 June 1998. A Weekly Review of Political Developments in the North Caucasus and Transcaucasia from Radio Free Europe/Radio Liberty.

Glahn, Gerhard von. Law Among Nations. An Introduction to Public International Law. Boston. London. Toronto. Sydney. Tokyo. Singapore: Allyn and Bacon, 1996.

Gotlieb, Gidon. Nation Against State. A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty. New York: Council of Foreign Relations Press, 1993.

Greig, D.W. International Law. London: Butterworths, 1976.

Hewitt, George B. The Role of Scholars in the Abkhaz' Loss of Trust in the Georgians and How to Remedy the Situation. B: Mehmet Tütüncü (ed.). Caucasus: War and Peace. The New World Disorder and Caucasia. Haarlem: SOTA, 1998. P. 115–125.

Hewitt, George B. (ed.). The Abkhazians. A Handbook. London: Curzon Press, 1999.

Kapteyn, P.J.G. et al. International Organization and Integration. Documentenverzameling, betrekking hebbende op de Verenigde Naties, de aan haar gelieerde organisaties en anderen internationale organisaties en overeenkomsten. Studenteneditie. 2e druk. 's Gravenhage: Interuniversitair Instituut voor Internationaal Recht. T.M.C. Asser Instituut, 1984.

Lauterpacht, Hersch. Recognition in International Law. London, 1948.

Malanczuk, Peter. Akenhurst's Modern Introduction to International Law. London and New York: Routledge, 1997.

Mény, Yves. Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, West Germany. New York: Oxford University Press, 1991.

Musgrave, Thomas D. Self-Determination and National Minorities. Oxford: Clarendon Press, 1997.

Potier, Tim. The «Potier» Proposals For A Constitutional Settlement In Georgia». 20th December (ms), 1997. 16 pp.

Potier, Tim. Towards the establishment of international Organisations/Conferences of Peace and Security in the Caucasus, 26th January (ms), 1998. 12 pp.

Van den Brande, Luc. Policy Priorities 1995–1999. — «Flanders International». October 1995. Brussels, 1995.

Van den Brande, Luc. Voorwoord. In: Vlanderen, 1997. P. 3.

Van den Brande, Luc. The International Legal Position of Flanders: Some Considerations. B: K. Wellens (ed.). International Law: Theory and Practice. The Hague: Kluwer Law International, 1998. P. 145–158.

Varshalomidze, L. Current Issues Relating to Minorities and the Principle of Self-Determination in International Law with Respect to the Republic of Georgia. B: Thesaurus Agroasicum of the Institute of Public International Law and International Relations of Thessaloniki, UN Peace Messenger Award. Vol. XXIII. Thessaloniki, 1998. P. 519–527.

Vlanderen. De Vlaamse regering. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Departement Coördinatie Administratie Buitenlands Beleid. Brussel, 1997.

Wippman, David. Practical and Legal Constraints on Internal Power Sharing. B: David Wippman (ed.). International Law and Ethnic Conflict. Cornell University Press: Ithaca and London, 1998. P. 211–241.

Working Paper for a Further State Reform. Adopted by the Government of Flanders on February 29, 1996. Brussels, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Departement Coördinatie.

