

ГРУЗИНО–АБХАЗСКИЙ КОНФЛИКТ

В настоящей главе будут проанализированы исторические корни и перспективы урегулирования сепаратистского конфликта в Абхазии. Грузино–абхазский конфликт – это конфликт, сторонами которого движет потребность отстаивать свою идентичность и обеспечить безопасность и который не удалось решить в рамках иерархической федеративной структуры советского государства. Абхазия вышла из состава Грузии в результате войны 1992–1993 гг. Посредничество ООН пока не смогло приблизить политическое урегулирование. Глава описывает предлагаемые решения и политические действия, предпринимаемые сторонами конфликта и внешними посредниками. В ней дается оценка того, как противоборствующие стороны воспринимают процесс европеизации своего региона, а также роли Европейского Союза в конфликте вокруг Абхазии и его возможного исхода в будущем. Предложения ООН об урегулировании дают возможность обеспечить будущее Абхазии либо как субъекта федерации, либо как ассоциированного с Грузией государства, но по–прежнему трудно предсказать точный исход конфликта до тех пор, пока внешние державы не смогут разработать общий подход по выходу из нынешнего тупика на политических переговорах.

5.1. Исторические корни

Восточно-грузинское царство Картли-Кахетия было упразднено в 1801 г. русским царем Александром I, и остальная часть территории современной Грузии была постепенно присоединена к России в следующем десятилетии¹. Во второй половине XIX столетия царский режим ужесточил свою политику русификации и колониальной экспансии, что привело к сопротивлению абхазской общины и жестоким репрессиям со стороны властей, включая при-

нудительную эмиграцию большей части населения в Османскую империю. Царский режим вынужден был также противостоять оппозиции со стороны грузинских интеллектуальных элит. Социал-демократия была одной из главных политических сил, выступавших против самодержавия в Российской империи. Начиная с 1903 г. эта партия была разделена на умеренное меньшевистское и радикальное большевистское крыло. Меньшевистское крыло социал-демократии стало главной политической силой в Грузии. После объявления ее независимости в мае 1918 г. большевики находились в постоянной оппозиции меньшевистскому правительству и вели кампанию за объединение с Советской Россией, что завершилось вторжением в Грузию Красной Армии в 1921 г. Грузия стала тогда частью Закавказской Советской Федеративной Социалистической Республики вместе с современными Азербайджаном и Арменией. Эта федеративная республика сама являлась частью федеративной структуры советского государства.

С роспуском Закавказской Советской Федеративной Социалистической Республики в 1936 г. на Южном Кавказе остались три союзные республики — Азербайджанская, Грузинская и Армянская ССР. Три ведущие нации Южного Кавказа стали, таким образом, «титულными нациями» своих союзных республик. Союзные республики были строительными блоками советской федеративной структуры и, как правило, состояли из меньших федеративных образований типа автономных республик и автономных областей, которые занимали подчиненное положение и имели менее широкие административные полномочия. Абхазы, например, стали титульной нацией автономной республики в составе Грузинской ССР. В отличие от Грузии, которая как союзная республика была объявлена конституционно суверенной с правом на выход из Союза ССР, Абхазская АССР не имела формального суверенитета или права на выход.

Хотя вопросы суверенитета и отделения в советской федерации носили строго формальный характер (всю власть в Советском Союзе твердо держала в руках Коммунистическая партия), они, однако, имели большую символическую ценность и для грузин, и для абхазов. Эти две нации сосуществовали в рамках грузинского суверенного государства, в котором государственные структуры Абхазии были подчинены Грузинской ССР. Эти федеративные отношения между уровнями управления повлекли за собой иерархическую стратификацию между обеими титульными нациями. Абхазская национальная община, как титульная нация Абхазской АССР, имела неравный статус в советской федеративной структуре с грузинской общиной, титульной нацией Грузинской ССР, вопреки принципу национального самоопределения, основанному на идее полного равенства между нациями независимо от их величины.

Грузия была сама подчинена советским политическим структурам, в которых русские (и русифицированные) элиты занимали доминирующее положение независимо от формального равенства между Грузинской ССР и РСФСР. Таким образом, советский институциональный контекст ставил государственные структуры Абхазии, Грузии и Советского Союза в сложные отношения подчинения друг другу, и эти сложные отношения между государственными структурами воспроизводились в различном политическом и социальном статусе, которым пользовались политические элиты в Сухум(и)², Тбилиси и Москве.

Подчинение Абхазской АССР Грузинской ССР воспринималось абхазами как форма политической дискриминации, которая позволяла грузинским властям десятилетиями проводить политику картвелизации и колонизации Абхазии. То, что некоторые из советских лидеров (например Иосиф Сталин и Лаврентий Берия) были уроженцами Грузии, приводило к тому, что было трудно проводить различие между советскими (коммунистическими) и грузинскими (националистическими) формами притеснения. Согласно абхазской историографии, в советский период было много случаев притеснения абхазского народа. Грузины пытались ассимилировать сравнительно небольшую абхазскую общину посредством образовательной и культурной политики, а также путем изменения демографического состава республики. Волны иммиграции грузинских, русских и армянских рабочих резко изменили демографическую ситуацию в период с 1939 по 1959 г. С абхазской точки зрения, демографический баланс внутри Абхазии, где доля абхазов в общей численности населения постепенно сокращалась по сравнению с долей грузин, явился результатом этой политики колонизации. Перед самым роспуском Советского Союза в 1991 г. из общей численности населения республики, равной приблизительно 500 тысячам человек, абхазы составляли лишь 18% по сравнению с 45% грузин³. Остальные национальности включают армян и русских.

Десталинизация в 50-х годах XX в. до некоторой степени улучшила положение абхазской общины в культурном плане и в ее представительстве в административных и политических структурах. На местном уровне этот процесс порождает острую конкуренцию между абхазской и грузинской политическими элитами за контроль над государственными институтами в Абхазии. В конце 70-х годов отмечались движения протеста во главе с абхазскими интеллектуалами и партийными работниками против того, что они ощущали как картвелизацию своей республики. Москва развернула новые экономические проекты, повысила число ведущих позиций, предоставленных абхазской титульной нации, и дала ее представителям большую административную автономию в области науки, образования и средств массовой информации.

Однако эти реформы оставили обе стороны неудовлетворенными. С точки зрения абхазской общины, реформы не устранили базовое политическое неравенство между абхазской и грузинской нациями в рамках советских государственных структур. Не исправляли они и то, что, по их мнению, было демографической несправедливостью, ставшей результатом грузинской колонизации. Несоразмерно большое представительство абхазов в местных органах государственной власти не уменьшало опасения абхазов в связи с их превращением в меньшинство. Угрозы исчезновения, по их мнению, можно было избежать только посредством установления государственного суверенитета и полного контроля над местными органами государственного управления. Такой национальный проект также соответствовал бы экономическим потребностям края: Абхазия, как отмечалось, была более тесно связана с российским, чем с грузинским экономическим пространством, например благодаря экспорту сельскохозяйственных продуктов и туризму.

Грузинские национальные движения протеста, возникавшие в 70-х годах, были склонны отождествлять освобождение с эмансипацией от России. В 1977 г. введение новой Конституции в Грузии вызвало в ней широкомащтабную дискуссию о политике в области языка и образования. Советское руководство предусматривало отмену статуса грузинского языка как «государственного». Оно хотело придать равноправное положение различным языкам, на которых говорят в Грузии. Политическая и культурная элита грузинской титульной нации, составляющей примерно две трети от всего населения страны, увидела в этом прямую угрозу своей национальной культуре и попытку русификации. Вследствие мощных грузинских демонстраций протеста советское руководство вынуждено было свернуть свои планы новой языковой политики.

Грузинская элита оценивала требования абхазов о политическом равноправии сквозь призму своих напряженных отношений с советской элитой. В их представлении абхазы являлись пешками в руках московских властей, чей главный интерес заключался в политическом доминировании и культурной русификации грузинской нации. Они рассматривали советскую политику реформ, ставшую следствием десталинизации и давшую возможность избыточного представительства абхазов на ведущих постах в Сухум(и), как проявление традиционного для России имперского принципа «разделяй и властвуй». Они не чувствовали, что угроза исходит от их собственной нации (несмотря на робкую самокритику со стороны грузинской компартии). Репрессии против абхазской культуры и народа в 30-х годах XX в. были в глазах грузинских элит результатом советской, а не грузинской политики.

Политика демократизации при Горбачеве во второй половине 80-х годов XX в. непосредственно сказалась на межэтнических отношениях в Абхазии. Среди участников грузинского национального движения существовало единое согласие относительно того, что политические привилегии, предоставленные титульной нации Абхазии в советские времена, были чрезмерны и не соответствовали демографическому балансу. Они утверждали, что при сложившемся демографическом составе населения Абхазии применение традиционных демократических принципов привело бы к повышению представительства этнических грузин, составлявших сравнительное большинство среди жителей Абхазии. Некоторые представители грузинской национальной элиты, однако, были готовы предоставить небольшой абхазской общине статус выше меньшинства, поскольку абхазы являлись автохтонами в своем регионе. Но это не должно было угрожать грузинской политической и культурной гегемонии в Грузинской ССР. Однако наиболее радикальная и влиятельная часть грузинского национального движения рассматривала абхазов как меньшинство, а не как автохтонную общину Абхазии. Ее сторонники считали, что несколько столетий назад абхазы мигрировали с Северного Кавказа в пределы Абхазии, где раньше жили исключительно грузины⁴. Такая историческая точка зрения обуславливала необходимость подчиненного политического статуса абхазского меньшинства в самой Абхазии.

Можно прийти к заключению, что в рамках советской федеративной структуры как абхазы, так и грузины ощущали, что их культура и национальная идентичность находятся под угрозой. Абхазское национальное движение протестовало против картвелизации своей республики, а грузины выступали против русификации своего государства, что подпитывало радикальные и непримиримые взгляды в обеих республиках.

5.2. История последнего конфликта

С точки зрения абхазов, право на национальное самоопределение могло быть реализовано только путем повышения статуса автономной республики до уровня союзной республики. Это привело бы к обретению суверенной государственности и официального права на отделение. В процессе демократизации и перестройки во второй половине 80-х годов XX в. и в условиях развала Советского Союза абхазское руководство боролось за установление полного контроля над государственными институтами Абхазии и за конфедерацию с Грузией. Эти требования подкреплялись историческими прецедентами. Абхазские ученые заявляли, что за плечами Абхазии более тысячи

лет государственности и что она не всегда была частью грузинской политической системы. История государственности Абхазии предшествовала ее союзу с Грузией. Грузины, с другой стороны, утверждали, что Абхазия никогда не имела независимой государственности и всегда была частью грузинской политической сферы.

Угроза доминирующему положению грузин как титульной нации союзной республики исходила не только из Абхазии. Выступления на националистической основе также имели место в других районах Грузии, отражая воздействие демократизации во второй половине 80-х годов на этнически расколовшееся общество. В Грузинской ССР, с населением примерно 5,4 млн, негрузинские национальности составляли около 30% населения. Осетинское националистическое движение мобилизовало население в автономной области Южная Осетия в Грузии (автономные области составляли следующий ряд советской федеративной системы, ниже союзных и автономных республик). Это националистическое движение боролось за воссоединение с автономной республикой Северная Осетия, находящейся в составе Российской Федерации. Южно-осетинское национальное движение также рассматривалось грузинской элитой как манипулируемое Москвой.

Провозглашение независимости Грузии в апреле 1991 г. и избрание националистически настроенного лидера Звиада Гамсахурдиа новым грузинским президентом в мае 1991 г. абхазской и осетинской общинами были восприняты как угроза. Они боялись, что теперь, когда грузинское руководство освободилось от контроля московских властей, оно сможет отнять у титульных наций автономных образований в Грузии их права. Все эти выступления побуждались страхом и чувством исторической несправедливости. Лидеры грузинского национального движения утверждали, что грузин в Южной Осетии дискриминировали в сфере образования, пользования своим языком и занятости. Парламент Грузии 11 декабря 1990 г. упразднил статус Юго-Осетинской АО. Конфликт перерос в войну, которая была приостановлена лишь в июне 1992 г. Опасение того, что грузинские националисты распространят политику конфронтации на саму Абхазию, стало еще одной причиной борьбы последней за обретение равного статуса с грузинским государством.

Звиад Гамсахурдиа избежал прямой конфронтации с абхазскими националистическими лидерами. Он даже одобрил реформу абхазской избирательной системы, которая допускала сотрудничество между национальными элитами обеих республик. Но он был свергнут в результате военного переворота зимой 1991/92 г., который в марте 1992 г. привел к возвращению в Тбилиси Эдуарда Шеварднадзе, бывшего коммунистического лидера Грузинской ССР, а при Горбачеве министра иностранных дел СССР.

Новый Государственный Совет под руководством Эдуарда Шеварднадзе отменил грузинскую Конституцию 1978 г. и заменил ее «досоветской» Конституцией 1921 г., где автономный статус Абхазии был упомянут, но юридически не уточнен. В ответ на этот односторонний шаг Тбилиси последовало одностороннее решение парламента Абхазии о восстановлении подготовленного в 1925 г. проекта Конституции, в котором Абхазия объявлялась суверенным государством. Это решение, принятое в парламенте Абхазии незначительным большинством, состоявшим из делегатов от абхазской этнической общины и отдельных партнеров по коалиции, нарушило действующие в Абхазии правила о необходимости большинства в две трети голосов для принятия конституционных изменений. Тбилиси таким образом терял свой контроль над Абхазией в тот самый момент, когда ему также угрожала вооруженная оппозиция со стороны сторонников свергнутого президента Гамсахурдиа.

Четырнадцатого августа 1992 г. грузинские военизированные отряды (их командующий Тенгиз Китовани был членом Госсовета Грузии под председательством Шеварднадзе) вступили в Абхазию под предлогом защиты железнодорожных линий от вооруженных отрядов сторонников Гамсахурдиа. На самом деле они попытались взять под военный контроль всю территорию и вступили в Сухум(и). Российские власти несколько раз выступали посредниками при заключении соглашений о прекращении огня, которые не выполнялись, а грузинский лидер Эдуард Шеварднадзе не сумел заручиться западной военной поддержкой. Сначала казалось, что абхазы не смогут сопротивляться грузинским войскам, учитывая огромную разницу в численности населения. Но, благодаря поддержке дела абхазов со стороны северокавказских добровольцев в сочетании с российской военной помощью, соотношение сил коренным образом изменилось в пользу абхазов. Грузинские войска осенью 1993 г. были изгнаны из Абхазии. Было достигнуто перемирие. Для поддержания мира Россия развернула миротворческий контингент. Международный контроль над этой операцией, именуемой операцией СНГ, осуществляют невооруженные части сил ООН. До настоящего времени политического урегулирования при посредничестве ООН достичь не удалось.

Отчасти в результате войны население Абхазии сильно сократилось. Значительная часть грузинского населения бежала или была изгнана из Абхазии. По приблизительным подсчетам Миссии ООН по оценке потребностей в Абхазии, ее население в 1998 г. равнялось 200 тысячам человек, что составляет менее половины довоенного населения края⁵. Эта драматическая демографическая ситуация — результат не только войны, но и политики, проводимой абхазскими властями, которые всем беженцам отказывают в праве на возвращение. Только грузинское население Гальского района на юге Абха-

зии получило разрешение возвратиться в свои дома. Абхазские власти опасаются, что баланс между различными этническими общинами в противном случае будет нарушен, дав политическое преимущество грузинской общине. Такое возвращение к довоенной ситуации, которое приведет к потере их гегемонии в нынешних органах власти, для них политически неприемлемо. Но этот отказ признать право всех беженцев на возвращение вызвал серьезные обвинения со стороны правительств и международных организаций, например ОБСЕ, в проведении этнической чистки и отрицательно сказывается на экономических и политических перспективах края. Частичный разрыв транспортных связей с соседними регионами и странами, отсутствие инвестиций и экономической поддержки международных организаций — другие особенности нынешней ситуации.

Абхазские власти не имеют конкретного представления о том, как достичь независимого статуса или быть признанными Москвой в качестве свободно ассоциированного государства. Ныне Абхазия имеет открытую границу, авто- и железнодорожные связи с Россией. В ней имеет обращение российский рубль. Важнее всего для будущего то, что большая часть абхазского населения в 2003 г. проходила процедуру приобретения российского гражданства и паспортов. В то время как правовой статус Абхазии официально определяется Россией в соответствии с принципом территориальной целостности Грузии, такие факты воспринимаются грузинскими властями и многими наблюдателями как ползучая ассоциация, если не аннексия.

5.3. История попыток урегулирования

5.3.1. Предложенные решения и политические действия, предпринятые сторонами конфликта

И грузины, и абхазы пережили негативный опыт советского федерализма⁶. Грузины полагали, что этот тип федерализма ставил их в подчиненное России положение, а абхазы испытывали подобное же чувство в отношении Грузии. Этот негативный опыт не означает, однако, что политические элиты региона отказались от компромиссных решений, основанных на существовании двухуровневой федеративной структуры. Это прежде всего относится к грузинской стороне.

Со времени принятия новой грузинской Конституции в 1995 г. президент Эдуард Шеварднадзе выступал за предоставление Абхазии статуса субъекта федерации в рамках асимметричной грузинской федерации. При такой государственной структуре был бы обеспечен баланс между сохранением

территориальной целостности Грузии и политическими устремлениями различных наций, меньшинств и регионов Грузии. Абхазия и Аджария, автономная республика в составе Грузии, созданная в советское время для местного мусульманского населения, вместе с бывшей Юго-Осетинской автономной областью и собственно грузинскими регионами получили бы различную степень самоуправления в рамках федерации. Абхазия, Аджария и Южная Осетия могли бы стать субъектами федерации с существенно большими полномочиями, чем регионы собственно Грузии. Мирное урегулирование также должно было быть основано на праве грузинских беженцев из Абхазии вернуться в свои дома. Грузинские власти утверждали, что федерализация и регионализация сделают региональные и местные власти более отзывчивыми к потребностям населения. Трансграничное сотрудничество также будет облегчено этими процессами.

Но руководство Шеварднадзе не желало начинать такой процесс, пока абхазский вопрос оставался нерешенным. Воссоединение с Абхазией и Южной Осетией рассматривалось как предпосылка общего процесса федерализации и регионализации, которое будет включать мхареби (региональные образования согласно текущему административному делению в Грузии)⁷. Единственным официальным шагом в направлении федерализации Грузии при Шеварднадзе было введение названия «Аджарская автономная республика» в грузинскую Конституцию в апреле 2000 г. Руководством Шеварднадзе Аджарии предоставлялся конституционный статус автономной республики в обмен на снятие кандидатуры аджарского лидера Аслана Абашидзе с президентских выборов 9 апреля 2000 г., а также возможную поддержку им Эдуарда Шеварднадзе на выборах⁸. Единственный существенный шаг на пути федерализации Грузии с момента провозглашения ею независимости в 1991 г. до падения Шеварднадзе был, таким образом, в большей степени результатом предвыборного соглашения по принципу *quid pro quo*, чем частью стратегии государственного строительства.

Абхазские власти, с другой стороны, всегда отклоняли грузинское предложение об асимметричной федерации. Абхазский парламент в 1994 г. ввел в действие новую Конституцию, в которой Абхазия определялась как суверенное государство. В соответствии с этой позицией, абхазские власти признавали законными для выхода из конфликта только решения, предусматривающие наличие двухуровневой федерации и основанные на признании суверенитета своего государства. Федеративная структура конфедерации или статус «свободно ассоциированного государства» Абхазии были, таким образом, в их понимании, подходящими условиями для реализации и сохранения права на национальное самоопределение абхазского народа. Соглашение на этой основе было бы равносильно признанию Грузией суверенной государст-

венности Абхазии как субъекта международного права и ее одностороннего права на отделение.

В 1999 г. позиции абхазов радикализировались, достигнув высшей точки на референдуме и в последующем одностороннем объявлении независимости. Эта радикализация побуждала абхазов категорически отвергать возможность обсуждения вопроса о воссоединении с Грузией на федеративной основе. По мнению сухумских властей, этот вопрос был окончательно решен населением Абхазии на референдуме 1999 г. Нынешние власти утверждают, что Абхазия является независимым государством и единственная проблема, которую предстоит решить в процессе мирного урегулирования — это ее признание Грузией и всем международным сообществом.

После провозглашения независимости в 1999 г. правительством Абхазии также оказывалась поддержка идее статуса свободно ассоциированного государства с Россией. Это дало бы республике, как и при статусе члена-учредителя конфедерации, международный суверенитет и одностороннее право на отделение⁹. Абхазские власти часто упоминают Соглашение о свободной ассоциации Республики Маршалловых островов с США как пример в этом контексте. В отличие от представлений, которые преобладали до 1999 г., федеративная ассоциация этого типа между суверенными государствами должна быть создана не с Грузией, а с Российской Федерацией. Поэтому данную позицию следует считать выражением стратегической линии на институционализацию союза Абхазии со своим северным соседом.

Политика предоставления гражданам Абхазии права на российское гражданство, получившая официальную поддержку со стороны российского правительства, является частью той же стратегии. Она основана на предположении о том, что благодаря двойному гражданству жителей Абхазии в случае нового конфликта с Грузией смогут рассчитывать на защиту российских властей. Грузинское руководство сочло требования абхазов об ассоциации с Россией и политику предоставления двойного гражданства несовместимыми с принципом территориальной целостности. С точки зрения Тбилиси, превращение Абхазии в государство, свободно ассоциированное с Российской Федерацией, в случае его признания российским правительством явилось бы прямой аннексией, грубым нарушением международного права.

Очевидно, Абхазия хотела бы упорядочить свое правовое положение в мире, даже если она не может надеяться на признание в качестве независимого государства или даже достичь ассоциированной государственности с Россией. Поэтому она апеллирует к тайваньской модели. Россия должна защищать Абхазию так же, как США защищают Тайвань. Кроме того, Тайвань поддерживает нормальные торговые отношения с внешним миром, в том числе является членом ВТО. В то время как Тбилиси говорит о норма-

лизации своих отношений с Москвой, чтобы оказать нажим на Сухум(и), абхазские власти надеются на нормализацию своих отношений с внешним миром, которая стабилизировала бы сложившееся выгодное для них соотношение сил. Обе стороны, таким образом, говорят о «нормализации», чтобы найти выход из тупика, но понимают этот термин, очевидно, абсолютно противоположным образом.

5.3.2. Решения, предложенные внешними посредниками

С конца 90-х годов XX в. посредник ООН в конфликте сталкивался с отказом абхазских властей обсуждать вопрос о политическом статусе Абхазии в составе Грузии. В 1999 г. Ливиу Бота, специальный представитель Генерального секретаря ООН, выступил с инициативой возобновления переговоров на новой основе. Он и его преемник Дитер Боден консультировались с членами «Группы Друзей Генерального секретаря ООН по Грузии» — группы стран (включая Францию, Германию, Великобританию, США и Россию)¹⁰, которая была официально создана для поддержки посреднических акций ООН. Дискуссии среди «Друзей» направлены на достижение минимального согласия между российскими и западными интересами в деле регулирования конфликта.

В 2001 г. был разработан краткий перечень основных принципов будущего мирного урегулирования — так называемый «документ Бодена». Предусматриваемое в нем распределение полномочий между Тбилиси и Сухум(и) предполагалось взять за основу на переговорах между грузинской и абхазской сторонами, а не как заключительный документ, чьи формулировки должны быть слово в слово вставлены в будущее соглашение. Документ был сначала поддержан «Друзьями Генерального секретаря», и лишь потом его попытались предложить в качестве темы для дискуссии между обеими сторонами на переговорах.

Документ — результат компромисса, но не между обеими сторонами конфликта, а между Россией, с одной стороны, и западными странами — с другой. Поиск формулы, приемлемой для всех членов «Группы Друзей», существенным образом сказался на содержании документа. Текст не затрагивает важнейших вопросов, касающихся государственного строительства после ожесточенного конфликта, например осуществления внутренних и международных гарантий безопасности. Ряд ключевых формулировок, которые содержатся в документе Бодена, могут показаться неоднозначными или даже противоречивыми. Но, несмотря на это, текст в целом вполне совместим с уважением принципа территориальной целостности, с одной сто-

роны, и права на национальное самоопределение обеих конфликтующих наций — с другой.

В документе предпринята попытка согласовать оба этих принципа при помощи формулы, которая определяет Абхазию как суверенное образование в рамках суверенного государства Грузии. Федеративное соглашение о разграничении полномочий имело бы обязательную силу конституционного закона. Внесение поправок без подтверждения их обоими уровнями этой федеративной структуры невозможно. Это означает, что документ Бодена исключает выбор в пользу конфедерации или «свободно ассоциированного государства» и оставляет путь открытым либо для федерации, либо для ассоциированного государства (*federacy*), хотя явно эти концепции не упомянуты в тексте. Общие ссылки на «федеративное соглашение» сделаны для регулирования распределения полномочий между федеральным правительством и субъектом федерации.

Согласно документу Бодена, Абхазия — суверенное политическое образование, но не полностью суверенное государство: это означает, что оба уровня правительства — часть единого федеративного государства. Суверенитет федерального парламента и федерального правительства не может нарушать конституционных полномочий Абхазии. Будущая федерация будет основана не только на «горизонтальном» разграничении полномочий между законодательной, исполнительной и судебной властями, но и на «вертикальном» разграничении полномочий между федеральными государственными институтами.

Абхазия не определяется как часть Грузии в том смысле, что Сухум(и) будет подчинен Тбилиси. Сухум(и) и Тбилиси будут черпать свои полномочия из федеральной Конституции, и оба будут одинаково подчинены ей. Распределение полномочий, содержащееся в этой Конституции, будет регулироваться федеративным соглашением, которое должно быть признано грузинским правительством и абхазскими властями. Документ Бодена предписывает, что обе стороны «не должны исправлять или изменять Федеральное соглашение, прекращать его действие или лишать его законной силы любыми способами, кроме как по взаимному соглашению».

В документе Бодена посредством ссылки на более раннее соглашение, подтвержденное обеими сторонами в 1994 г. (Заявление о мерах по политическому урегулированию грузино-абхазского конфликта от 4 апреля 1994 г.¹¹), которое может стать отправной точкой на будущих переговорах, определяется, какого рода полномочия могут совместно осуществляться Тбилиси и Сухум(и). Это соглашение предусматривает «полномочия для совместной деятельности» в следующих областях: внешняя политика и внешнеэкономические связи, охрана границ, таможенная служба, энергетика, транспорт,

связь, экология и ликвидация последствий стихийных бедствий, обеспечение прав и свобод человека и гражданина и прав национальных меньшинств. Сторонам предоставлено право самим решать, как эти полномочия должны быть совместно использованы, разделены и подразделены. Однако, как уже упоминалось, документ ООН не затрагивал трудных вопросов государственного строительства, например того, как должны совместно осуществляться в федерации полномочия в области обороны и безопасности и какого рода международными гарантиями будет облечено федеративное соглашение между грузинскими и абхазскими властями.

Центральная формулировка суверенного статуса Абхазии, которая закладывает основу федерального устройства (то, что Абхазия будет суверенным образованием в составе суверенного государства), может на первый взгляд показаться противоречивой. В первичном значении слово «суверенитет» понимается как высшая власть, которая исключает любую форму ограничения в отправлении власти или любое подчинение другим властям, на которое суверен добровольно не согласится. Но подобная противоречивая формулировка содержится в третьей статье швейцарской Конституции, которая объявляет, что кантоны суверенны, но в рамках федеральной Конституции¹².

Согласно общепринятой интерпретации швейцарской Конституции, суверенитет не следует здесь понимать как абсолютную форму суверенитета, как высшую власть. Действительно, кантоны — часть федерации, и их власть также ограничена другими кантонами в рамках федеративного порядка. Этот статус — результат отказа от конфедеративной идеи и создания Швейцарской федерации в 1848 г. За последние 150 лет никогда не было сколь угодно серьезных конституционных споров о смысле этого понятия: и кантоны, и федеральное правительство согласны с тем, что кантональный суверенитет имеет ограниченное значение; его нельзя сравнивать с той разновидностью суверенитета, которая дает государствам право считать себя равноправными и обладающими властью как независимые государства на международной арене. В Швейцарии суверенитет кантонов имеет следующий смысл: они предшествовали федерации, и их следует считать государствами-учредителями. Используя этот термин, Конституция признает, что кантоны — основополагающие элементы федерации и что федерация не имеет право подавлять государственность кантонов. Кантоны действительно обладают государственностью: они имеют территорию, население, правительство и к тому же Конституцию. В Швейцарии государство — это в первую очередь кантон¹³.

Кроме того, может быть, полезно провести сравнение между формулировкой, используемой в документе Бодена, с юридическими прецедентами в Советском Союзе и Российской Федерации. Во время так называемого

«парада суверенитетов», который начался в России в июле 1990 г., автономные республики Российской Федерации утверждали свой суверенитет с оговоркой, что этот суверенитет «в составе федерации»¹⁴. Федеративный договор, который был согласован между российским президентом, парламентами и республиками в марте 1992 г., признал 20 российских республик — учредителей договора «суверенными республиками в составе Российской Федерации». Это подразумевало, что они могли принимать свои собственные Конституции в отличие от 68 областей России, которые могли принимать только уставы. Это также подразумевало, что они имели широкую автономию по внутренним бюджетам, внешней торговле, обладали правом собственности и использования природных ресурсов и земли. Республикам Башкортостан, Коми и Карелия были предоставлены еще большие полномочия¹⁵. В российской Конституции 1993 г. ссылки на суверенный статус республик были опущены¹⁶, но вопрос о суверенном статусе субъектов федерации оставался спорным вопросом в отношениях между Российской Федерацией и Татарстаном.

Процесс политического посредничества под эгидой ООН основывался на ожидании того, что можно будет выработать проект соглашения между Россией и западными «Друзьями Генерального секретаря» о разграничении полномочий между Тбилиси и Сухум(и) и что абхазская и грузинская стороны затем начнут работать над более конкретными институциональными вопросами в рамках этого соглашения. Однако это ожидание не оправдалось. Российское правительство после трудных переговоров в рамках «Группы Друзей», наконец, поддержало этот проект соглашения, но одновременно ясно дало понять, что не желает оказывать нажим на абхазские власти — с целью начала политических переговоров о конституционном статусе Абхазии — до тех пор, пока между Москвой и Тбилиси существуют разногласия по стольким чувствительным политическим вопросам.

Относительно этого документа могут быть высказаны различные критические замечания. Во-первых, с точки зрения конституционного права, может быть, не вполне уместно характеризовать субъекты федерации как суверенные в рамках Конституции ввиду неоднозначности такой формулировки, которая может впоследствии привести к политическим спорам. Но эту критику можно парировать ссылкой на швейцарский прецедент и замечанием о том, что невозможно избежать всех двусмысленностей в политическом урегулировании, которое должно удовлетворять противоречащим друг другу требованиям обеих сторон.

Второе замечание касается расплывчатого содержания документа. По сравнению с планом Аннана по Кипру или другими планами урегулирования текст, подготовленный Дитером Боденом, действительно очень некон-

кретен. Он не предлагает решений многих ключевых вопросов реконструкции, которые предстоит решить по достижении урегулирования. Но сравнение между весьма общим характером документа ООН по Абхазии и конкретностью документа ООН по Кипру не очень уместно и не очень политически полезно. Бессодержательность документа по Абхазии отражает факт отсутствия политических переговоров по грузино-абхазскому конфликту. В качестве первоочередной цели он должен был инициировать дискуссию, которая затем должна была вылиться в долгий переговорный процесс. Детальный характер плана Аннана по Кипру отражает совершенно иную стадию процесса переговоров, поскольку он был призван подготовить противоборствующие стороны к окончательному урегулированию и общему вступлению в ЕС.

Третье критическое замечание гласит: ООН не сумела принять меры, чтобы смягчить тревогу абхазов и обеспечить равноправие обеих сторон в конфликте, исключив априори вариант полного суверенитета для Абхазии. ООН не учла возможность того, что принципу национального самоопределения в некоторых случаях может быть отдано предпочтение над принципом территориальной целостности. Эта критика основана на предположении о том, что ООН должна в принципе занимать нейтральную позицию в конфликтах по вопросам суверенитета. Такой беспристрастности, однако, не приходится ожидать от международного сообщества государств. Признание одностороннего объявления сецессии — политический акт, который должен быть основан на юридических принципах территориальной целостности и национального самоопределения. Для ООН не имело бы большого смысла занимать нейтральную позицию в подобной дискуссии по основным принципам международного правового порядка. Совет Безопасности ООН занял четкую позицию в этом вопросе в ряде своих резолюций по Абхазии, и документ Бодена соответствует этим решениям.

Инициатива Бодена не смогла выйти за рамки формулы компромисса, согласованной «Друзьями». Российское правительство отказалось пойти далее традиционного консенсуса в рамках Совета Безопасности ООН относительно необходимости федеративного решения абхазской проблемы при уважении территориальной целостности Грузии. Отказ российского и абхазского правительств вести разговор о включении Абхазии в грузинскую федерацию делает любую попытку начать переговоры по документу Бодена бессмысленной. Основные принципы, содержащиеся в этом документе, теперь актуальны только с точки зрения анализа вариантов федеративного устройства, которые в принципе приемлемы для международного сообщества государств.

После неудачи этой попытки имело бы смысл пойти на политических переговорах по альтернативному пути, отличному как от грузинской, так

и от абхазской позиции по вопросу о суверенитете. На основе исторического анализа может быть заявлено, что главная проблема в грузино-абхазском конфликте — не распределение полномочий между Грузией и Абхазией, но вопрос о мирном сосуществовании грузин и абхазов внутри самой Абхазии. Дискуссия по этой проблеме, по сравнению с дискуссиями по документу Бодена, могла бы лучше выявить общность позиций и интересов грузинской и абхазской общин в переговорном процессе. Грузинские и абхазские власти разделяют представление о том, что Абхазия — полиэтническое общество, но и те, и другие не сумели определить, как они видят будущее устройство полиэтнического абхазского государства (как субъекта федерации или как государства полностью суверенного)¹⁷. В ходе самого переговорного процесса, параллельных переговоров или путем проведения серии дискуссий между учеными обеих общин было бы полезно сравнить грузинскую и абхазскую позиции по ключевому вопросу о том, каким будет разграничение полномочий в Абхазии и как мирное сосуществование различных национальных общин внутри Абхазии может быть гарантировано международными институтами. Обсуждение этой проблемы можно считать не менее необходимым, чем дебаты о всеобъемлющей федеративной структуре, которая должна явиться результатом федерализации Грузии и Абхазии.

Главный вывод, который можно извлечь из этого краткого обзора неудавшейся посреднической миссии ООН, состоит в том, что ООН и Россия соперничают в том, кому будет принадлежать ведущая посредническая роль в грузино-абхазском конфликте, что осложняет достижение урегулирования. В отличие от сепаратистских конфликтов на Балканах, где международное сообщество признало ведущую роль — в принуждении к политическому решению вопроса — либо США (Дейтонское соглашение), либо Европейского Союза (Белградское соглашение о государственном союзе Сербии и Черногории), на Южном Кавказе не было заключено подобного соглашения о ведущей роли какой-либо страны или организации. Ввод американских военных специалистов в Грузию в 2003 г. для выполнения ограниченных задач в связи с проблемой Панкисского ущелья, куда проникли отряды чеченских сепаратистов, и для содействия грузинским военным реформам, подчеркнуло символический контраст между российской поддержкой Абхазии и поддержкой Грузии со стороны США. Таким образом, подключение различных внешних держав к конфликту еще более укрепляет статус-кво, представляя каждой из сторон некоторые защитные гарантии.

В марте 2003 г. президенты России и Грузии В. Путин и Э. Шеварднадзе на встрече, состоявшейся на российском черноморском курорте Сочи, заключили соглашение о принятии ряда мер по улучшению сложившейся ситуации. Грузинское руководство проявило готовность признать ведущую

роль России как посредника при условии, что такой шаг облегчит урегулирование в Абхазии и послужит дополнением к процессу посредничества под эгидой ООН (так называемому Женевскому процессу). Сочинское соглашение включало предложения о создании условий для дальнейшего возвращения грузинских беженцев в южный Гальский район Абхазии, восстановлении линии железнодорожного сообщения из России в Армению, которая проходит через Абхазию, и налаживании сотрудничества в деле восстановления электросети. Эти предложения должны способствовать ослаблению напряженности. С точки зрения грузин, эта встреча продемонстрировала то, что российская сторона считает свое отношение к абхазским властям подчиненным двусторонним отношениям между Россией и Грузией.

Абхазия не соглашается участвовать в переговорах на основе документа Бодена или любого принципа федеративного устройства, в соответствии с которым Абхазия была бы вновь реинтегрирована в состав Грузии. Вследствие этого ООН в последнее время сосредоточилась в своей работе на более практических проблемах, таких как условия для возвращения беженцев, безопасность в Гальском районе, транспортное сообщение и электросвязь; таким образом, здесь прослеживается некоторая привязка к Сочинскому соглашению. ООН также стала заниматься вопросом о политике в сфере безопасности и международных гарантиях в период до и после политического урегулирования, — вопросом, который не поднимался в документе Бодена, но имеет кардинальное значение для удовлетворения требований и смягчения опасений обеих сторон.

Смена режима в Тбилиси в ноябре 2003 г. привела к коренному повороту событий. Нелегитимность руководства Шеварднадзе внутри страны и на международной арене и его неспособность добиться признания результатов подтасованных парламентских выборов привели к народным волнениям и отставке Шеварднадзе. Новое грузинское руководство во главе с Михаилом Саакашвили готовит новые предложения об урегулировании. Происходит кое-какой негласный обмен мнениями между Сухум(и) и новым руководством в Тбилиси. Сам Саакашвили, как кажется, не менее, чем его предшественник, открыт для обсуждения различных планов федеративного устройства, при которых был бы соблюден принцип территориальной целостности страны, но он проявляет осторожность и не высказывает никакой конкретной позиции насчет будущей федерализации и регионализации своей страны. Нино Бурджанадзе, исполнявшая обязанности президента после отставки Шеварднадзе, в январе 2004 г. выразила надежду на то, что готовность Грузии «нормализовать» свои отношения с Россией привела бы к урегулированию абхазского вопроса¹⁸.

В первые шесть месяцев после своего прихода к власти новое грузинское правительство не выдвинуло никаких новых идей по вопросу федеративного статуса Абхазии. В январе 2004 г. министр иностранных дел Грузии Тедо Джапаридзе защищал идею о проведении нефтепровода в Новороссийск, который пройдет через территорию Абхазии и будет соединен с главным западным нефтепроводом Баку—Джейхан. В этом предложении также нет ничего нового. Оно неоднократно выдвигалось грузинскими властями для того, чтобы учесть потенциальные геополитические и экономические интересы России, связанные с расширением своего нефтяного экспорта на западные рынки путем такого подсоединения к «западному» нефтепроводу. Однако не доказано, что эта идея, мотивированная стратегическими соображениями, экономически рентабельна. Но ограничения, введенные турецкими властями на нефтеперевозки через Босфор, создают серьезные проблемы для транспортировки нефти из Новороссийска. Эти ограничения на свободный проход мотивируются комплексом экологических, экономических, геополитических мотивов и соображений безопасности¹⁹. По мнению сторонников проведения нефтепровода через Абхазию, это может вызвать новые дискуссии об альтернативных маршрутах, в том числе подключении к нефтепроводу Баку-Джейхан.

5. 4. Европеизация

5.4.1. Европеизация в восприятии сторон конфликта

ЕС в грузино-абхазском конфликте воспринимается как более слабый игрок по сравнению с США или Россией. Обе стороны конфликта предполагают, что его «справедливое» решение стало бы результатом фундаментальных изменений регионального баланса сил, которые станут возможными благодаря внешним альянсам. Это усилило бы собственные позиции сторон, что обеспечило бы принятие «легитимного» решения. Эта точка зрения означает, что геополитические расчеты и неопределенные ожидания стратегической перегруппировки сил в регионе доминируют над всеми политическими дискурсами о национальной, региональной и европейской интеграции.

С грузинской точки зрения, повышение роли США и НАТО может в конечном счете привести к новой расстановке сил в пользу Грузии. С абхазской точки зрения, стратегический интерес России к сохранению точки опоры в регионе позволяет Абхазии надеяться на то, что она не будет против своей воли включена в состав федеративного грузинского государ-

ства. В Сухум(и) твердо надеются на то, что геополитические интересы России диктуют ей необходимость установления тесного союза с Абхазией, вопреки чисто тактическому принципу «разделяй и властвуй», характерному для России во время и после войны 1992–1993 гг. Стратегический интерес России как оппонента Грузии, как ожидается, не изменится в предстоящие десятилетия. Абхазы видят в отношениях государств вокруг Тайваньского пролива аналогичный тип стратегического союза между великой державой (США) и фактически существующим государством (Тайвань).

Этот абхазский подход основан на предположении, что нынешняя борьба между Россией и Западом за лидерство в посреднической активности на Кавказе останется и даже усилится в будущем, несмотря на общую канву сотрудничества, в которую вплетены российско-западные разногласия по вопросу о региональном лидерстве. Можно, однако, также констатировать, что Кавказ вообще, и грузино-абхазский конфликт в частности, никогда не занимали первое место в российско-американских отношениях, но их значение может в предстоящие годы постепенно возрасти, прокладывая путь к соглашению между этими державами. В своих расчетах абхазы не принимают во внимание историю многих сепаратистских конфликтов, где внешние силы, поддерживающие сепаратистские движения, на определенной стадии «предавали» дело независимости.

И Россия, и США, таким образом, как представляется, имеют достаточные стратегические интересы в регионе, чтобы произвести перегруппировку сил. ЕС в этих политических расчетах играет подчиненную роль. Его потенциал для определения будущего региона, например, через отношения ЕС с Россией или путем поддержки американской политики не следует расценивать как очень высокий. В ближайшей перспективе ни одна из сторон не видит решающего воздействия ЕС на соотношение сил в регионе, поскольку

1) в посреднических операциях ООН в Абхазии ЕС не имеет единой позиции, но каждый из трех его членов (Германия, Франция и Великобритания) выступают по отдельности;

2) не заметно, чтобы ЕС был серьезно настроен изменить соотношение сил в этом и других сепаратистских конфликтах на Южном Кавказе (Южная Осетия, Нагорный Карабах), рискуя столкнуться при этом с Россией по проблемам, которые ЕС не рассматривает как жизненно важные для своих интересов;

3) ЕС не может и не стремится вырабатывать четкие критерии для возможного будущего участия Грузии и других стран Южного Кавказа в европейской интеграции.

В долгосрочной перспективе, однако, при расчете соотношения сил как грузинами, так и абхазами роль ЕС расценивается как существенная: Абхазия, как и другие непризнанные государства Южного Кавказа, надеется, что ЕС удастся нормализовать с нею отношения, постепенно прокладывая путь к политической и экономической интеграции Абхазии в регион, согласно абхазскому «наилучшему» сценарию, вплоть до международного признания Абхазии.

С точки зрения Грузии, членство в ЕС резко повысило бы ее статус в глазах своих соседей, прежде всего России. Даже если в ближайшее время полной интеграции с ЕС не предвидится, это остается долгосрочной политической целью Грузии. Процессы европейской интеграции, основанные на общих ценностях и нормах, а также на претворении в жизнь власти закона, как считают, подчинены существующему соотношению сил. Кроме того, такие формы европеизации, по определению, представляют собой «слабые» формы интеграции. Это не значит, что они не имеют значения: грузино-абхазский конфликт — это также конфликт вокруг идентичностей, в котором требования близости к Европе могут использоваться обеими сторонами для повышения легитимности своего дела. Помимо расчетов соотношения сил, участие Грузии в европейских рамочных организациях типа Совета Европы и ОБСЕ также удовлетворяет внутренние политические потребности, например, в стабильности, национальной мощи и экономическом благосостоянии. Значительная часть грузинской общественности считает, что осуществлению этих целей будут способствовать более тесные связи с западным миром.

Грузинская и абхазская стороны, конечно, не отрицают, что третий, «европейский» уровень — необходимое условие для успешного посредничества в конфликте, поскольку обе стороны не имеют возможности добиться урегулирования собственными силами. Участие европейских организаций, разумеется, также считается потенциально полезным для стабилизации ситуации после заключения соглашения. Но грузинские наблюдатели подчеркивают, что третий уровень европейского управления не является панацеей. В урегулировании конфликта в Абхазии он может быть не более чем дополнением к «национальному» уровню.

Абхазская сторона тоже не считает третий уровень европейского управления решающим в урегулировании конфликта. Абхазские обозреватели подчеркивают, что по сравнению с другими сессионистскими кризисами в Европе их регион находится еще дальше от стран ЕС, и процесс европеизации, определяемый в категориях норм и ценностей, поэтому займет больше времени. Но тот факт, что Россия также переживает процесс европеизации, следует учитывать при общем взгляде на Евразию. Абхазия стремится к ин-

теграции как с Россией, так и с Европой в целом. С абхазской точки зрения идея европеизации давно присутствует в Абхазии, но международное сообщество — ошибочно — настроено на интеграцию Абхазии в Грузию, а не в Европу.

В Сухум(и) и Тбилиси процессы европейской интеграции, которые способны преодолеть сепаратистские кризисы на основе общих цивилизационных ценностей и норм, не являются предметом дискуссий. Грузинская и абхазская стороны в переговорном процессе, например, не предприняли никаких существенных шагов к примирению грузинской и абхазской общин на основе общеевропейских норм и ценностей, как это имеет место во франко-германских или греко-турецких отношениях. Но абхазские приверженцы идеала кавказской интеграции на основе суверенного равенства наций подчеркивают, что общекавказский дискурс о необходимости интеграции различных культур и наций в общую региональную структуру отражает традиционные демократические европейские ценности и что общекавказская идея в принципе может оказаться полезной для преодоления сепаратистских конфликтов.

5.4.2. Роль ЕС

В Брюсселе и других европейских столицах Европейский Союз также считает слабым игроком на Южном Кавказе по сравнению с США или Россией. Но по совершенно другим причинам, чем те, которые приводят различные стороны конфликтов в регионе. Соображения баланса сил не чужды политике ЕС, но они считаются подчиненными иной задаче — создать густую сеть институтов по всей Восточной Европе, способных указать путь посткоммунистическим странам и помочь им пройти путь внутренних преобразований.

Некоторые страны-члены ЕС, например Великобритания и Германия, имеют двусторонние программы военного сотрудничества в Грузии. Существуют также невооруженные военные наблюдатели от стран-членов ЕС в составе миссии МООННГ (Миссия военных наблюдателей ООН в Грузии) в Абхазии. В рамках своей ОВПБ (Общая внешняя политика и политика безопасности) Европейский Союз оказывает материальную поддержку миссии наблюдателей ОБСЕ на границе Грузии с Российской Федерацией с тем, чтобы не дать российско-чеченской войне вылиться в открытый российско-грузинский конфликт. В будущем не исключается участие ЕС в операциях по поддержанию мира на Южном Кавказе, включая Абхазию. Поэтому было бы неправильно характеризовать политику ЕС как политику исключительно гражданской силы.

Но ЕС не имеет никаких военных амбиций на Южном Кавказе, которые можно было бы сравнить с амбициями США или России. Озабоченность ЕС проблемами энергетической безопасности продиктовала поддержку им «западного» нефтепровода и политики диверсификации маршрутов транспортировки нефти и газа. Но ЕС имеет не столь большой интерес, как США, в сдерживании влияния Ирана на Южный Кавказ. ЕС и Россия имеют разные взгляды на будущее региона, но они неприоритетны для политических планов обеих сторон и не рассматриваются ЕС в категориях соотношения сил.

Источники политической силы и слабости ЕС следует определять в иных рамках, нежели те, что были использованы нами в первой главе настоящего исследования. ЕС видит силу собственных инструментов внешней политики в Восточной Европе в способности распространять свои нормы и ценности за пределы своих границ. Эти инструменты предназначены для преобразования внутренних структур в соответствии с демократическими и правовыми стандартами. Кроме того, поведение (а не только дискурс) национальных элит должны соответствовать указанным стандартам²⁰.

В отношении сепаратистских кризисов в странах, которые имеют более или менее реальную перспективу вступления в ЕС или более тесной интеграции с ним, ЕС имеет возможность использовать набор сильных стимулов и сдерживающих средств, включая макростимул — само членство, чтобы изменить позиции сторон конфликта и заставить их двигаться к мирному урегулированию. Стремление к членству в ЕС создает благоприятную обстановку для политики европеизации и социализации, например, в Сербии и Черногории или в Молдове. В грузино-абхазском конфликте ЕС способен использовать эти стимулы лишь в ограниченной степени. Эта возможность существует постольку, поскольку грузинские политические круги рассматривают форму более тесной ассоциации с ЕС или даже членства в ЕС в долгосрочной перспективе как стратегическую цель и стремятся повысить свой политический статус благодаря членству в европейских рамочных организациях — Совете Европы (СЕ) и ОБСЕ. ЕС может, таким образом, воспользоваться этим стремлением.

Превращение этой потенциальной возможности ЕС в сильный внешнеполитический инструмент, который предстоит использовать в конфликте вокруг Абхазии, требует ряда условий. Два из них пока не созданы. Во-первых, у ЕС — что ослабляет его позицию — нет четкой стратегии в регионе Южного Кавказа. Он обладает лишь инструментами, которые предоставляют Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), заключенные в 1999 г. между ЕС и странами Южного Кавказа, а также своим численным перевесом в европейских рамочных организациях вроде СЕ. Но достичь конкретных результатов с этими инструментами трудно в условиях, когда сам ЕС

неспособен определить собственные интересы, средне- и долгосрочные цели или средства, которые он может использовать. Европейский Союз осознает, что интересы его безопасности связаны с энергетическими ресурсами Каспия. В отличие от США, однако, это не привело к четкой энергетической политике, несмотря на глубокую и долгосрочную вовлеченность частных нефтяных компаний из стран ЕС в дела Каспийского региона с начала 90-х годов XX в.²¹ Восприятие Южного Кавказа как конгломерата слабых и вообще несостоявшихся государств, авторитарных режимов, бедных и коррумпированных экономик и нерешенных пограничных и сепсессионистских конфликтов еще более осложняет выработку последовательной стратегии ЕС.

Во-вторых, в мирных процессах в регионе точку зрения ЕС традиционно представляет несколько государств. Из числа «Друзей» его позиции выражают три страны-члена ЕС. От имени ЕС также выступают его постоянно чередующиеся путем ротации председатели. Среди различных стран, председательствовавших в ЕС в течение шестимесячного срока в последние годы, только Швеция и Греция были готовы считать проблемы Южного Кавказа приоритетными для ЕС. Миссия специального представителя по Южному Кавказу в 2003 г. состояла в том, чтобы преодолеть эту несогласованность. Но специальный представитель способен гарантировать лишь минимальную преемственность между меняющимися планами различных председателей. Он имеет мандат быть «общим голосом» Союза лишь по ограниченному кругу вопросов²² и не имеет возможности быть прямым посредником в каком-либо из сепсессионистских конфликтов, включая конфликт в Абхазии.

ЕС мог бы задействовать мощные экономические ресурсы в грузино-абхазских посреднических операциях, которые неподъемны для отдельных государств ЕС или международных организаций. Более тесная координация с европейскими рамочными организациями по вопросам грузино-абхазского конфликта и прямое участие в посреднических усилиях, однако, потребовали бы от него возложения на себя прямой политической ответственности, тогда как ныне ЕС играет только вспомогательную роль. Но не все стороны грузино-абхазского конфликта, не исключая и некоторых членов ЕС, воспринимают такое прямое участие как благоприятное для своего дела. Будет нелегко включить ЕС в состав членов «Группы Друзей Генерального секретаря ООН по Грузии». Но практические трудности, связанные с обеспечением такого прямого участия ЕС, должны быть преодолены, если его цель — оптимальная эффективность путем потенциальной экономической и политической поддержки процесса трансформации конфликта и принятия на себя политической ответственности за руководство переговорным процессом.

Что касается роли ЕС в урегулировании конфликта и реконструкции, которую предстоит осуществить после заключения соглашения, многое будет зависеть от способности ЕС привлечь Российскую Федерацию к проведению долгосрочной политики урегулирования конфликтов, содействовать курсу на трансформацию конфликта в грузино-абхазских отношениях и разработать институциональную перспективу, которая связала бы постконфликтное восстановление с более интенсивной интеграцией всего Кавказского региона, включая Северный Кавказ, в европейские структуры.

Региональный Пакт стабильности для Кавказа

Вопрос о региональном Пакте стабильности для Кавказа обсуждался начиная с 1999 г. и в регионе Южного Кавказа, и в Европейском Союзе, и в России²³. Идея такого пакта вызвала значительный интерес со стороны правительств региона, а также получила некоторую словесную и политическую поддержку в определенных кругах ЕС, включая Европейский парламент²⁴. Со стороны ЕС прежде всего задавался вопрос, имеет ли смысл для Брюсселя поддерживать институциональную структуру по региональной интеграции с участием не только Российской Федерации, но и соседей к югу от Южного Кавказа — Ирана и Турции — до тех пор, пока вопрос о политическом статусе Нагорного Карабаха, Южной Осетии и Абхазии остается нерешенным, и поможет ли такая перспектива урегулированию этих конфликтов.

Идея такого регионального пакта основана на ряде принципов, которые заслуживают поддержки. Первый принцип — это необходимость интегрировать отдельные формы управления на меж- (над-) и субгосударственных уровнях. Для урегулирования различных сепаратистских конфликтов нужно институционализировать ряд соглашений о федеративном устройстве. Только Нагорный Карабах может стать исключением, поскольку урегулирование этого «ирредентистского» конфликта может теоретически основываться исключительно на территориальном обмене (но, может быть, только теоретически). Во всех других случаях титульные нации субъектов федерации будут иметь ограниченное право на национальное самоопределение на внешнем уровне, включая право на внешнее представительство в рамках своих конституционных полномочий. Пакт стабильности, который признает эти полномочия, может таким образом устанавливать формы взаимозависимости между двумя уровнями федеративного управления и связывать их с межправительственным, а возможно, даже с наднациональным уровнями управления.

Второй принцип, который заслуживает поддержки, — это идея региональной интеграции, которая может быть достигнута после заключения соглашения. Пакт стабильности для Кавказа нужно будет проводить в жизнь в масштабе Кавказа в целом, который включает отдельные регионы Российской Федерации, Ирана и Турции. Пакт стабильности также обеспечит возможность оказания внешней поддержки, в том числе со стороны Европейского Союза и других европейских структур.

Главная проблема с идеей регионального пакта, однако, состоит в том, что она может быть осуществлена лишь в обстановке, которая сложится после заключения соглашения. Невозможно вовлечь отделившиеся республики в региональную структуру, пока вопрос об их политическом статусе остается в подвешенном состоянии. Дискуссии вокруг Пакта стабильности для Кавказа, проходившие в самом регионе в последние годы, продемонстрировали, что даже дебаты о реализации пакта в институциональном плане оказываются не очень плодотворными, пока различные территориальные споры остаются нерешенными. Участники этих дебатов в первую очередь пытаются оценить, как на региональном балансе сил отразятся различные формулы представительства и строительства альянсов в рамках этого пакта. Большое внимание привлекает вопрос о том, может ли, например, Российская Федерация сохранить доминирующее положение в случае его заключения. Сама идея региональной интеграции — в отличие от расчетов соотношения сил — остается потому лишенной какого-либо конкретного содержания. Кроме того, участники дебатов оказались неспособны дать сколько-нибудь реалистичную оценку будущих отношений между федеральным уровнем управления и уровнем управления субъектов федерации, на которых подобный пакт должен будет основываться.

Абхазская сторона по-прежнему заинтересована в идее такого пакта. По ее мнению, региональная структура должна способствовать интеграции Абхазии в общекавказскую структуру, т.е. включая Грузию, на основе равенства между суверенными государствами. Это, с точки зрения Сухум(и), возможно в сложившейся ситуации, если не затрагивать вопроса о статусе. Но такой вариант едва ли осуществим. Избегать упоминания вопросов суверенитета и статуса возможно только тогда, когда обе стороны сепаратистского конфликта проявляют интерес к такой форме международной интеграции «фактических государств», как, например, с согласия Пекина допускается участие Тайваня в весьма ограниченном числе международных организаций. Такой вариант едва ли может существовать в контексте Кавказа.

Вплоть до того периода, когда нынешние конфликты вокруг политического статуса «фактических» государств и сепаратистских движений,

включая Чечню, будут урегулированы, идея подобного пакта, следовательно, останется утопической как в положительном, так и в отрицательном смысле этого термина. Эта идея указывает на высвобождающий потенциал региональной интеграции в обстановке после заключения соглашения, но она не может использоваться как главный инструмент для выхода из тупика. Различные стороны существующих конфликтов могут лишь выражать свои нынешние противостоящие друг другу позиции в дискуссиях вокруг этого пакта.

Не может считаться плодотворной и идея усиленного внедрения ЕС в данный регион. ЕС был в основном поглощен идеей консолидации по достижении урегулирования. Будучи неспособен непосредственно участвовать в разрешении конфликтов в силу внутренних институциональных ограничений, ЕС легитимизировал свою политику как содействие уже предпринимаемым посредническим усилиям, особенно в плане оказания финансовой помощи для постконфликтного восстановления. ЕС пора преодолеть свои внутривосточные ограничения и непосредственно приступить к трансформации и урегулированию конфликтов. Весьма ограниченный опыт, который ЕС имел в этой сфере в Южной Осетии, благодаря участию в Комиссии и сотрудничеству с ОБСЕ, должен поэтому быть расширен и распространен на другие регионы конфликтов, например на Абхазию. Более активный подход к проблемам Южного Кавказа требует более сложных политических формул, чем формулы будущего регионального Пакта стабильности. И это самый эффективный путь претворения такого пакта в жизнь.

«Более широкая Европа»

Недопущение в 2003 г. Южного Кавказа к участию в политической программе «Более широкая Европа — соседство», проанализированной в первой главе настоящей книги, служит свидетельством стратегической слабости²⁵. Данное решение, — которое было пересмотрено Еврокомиссией²⁶ и Советом Европы²⁷ к июню 2004 г., когда три государства Южного Кавказа были подключены к Европейской политике соседства (ЕПС), не следует считать вытекающим из географических соображений. Этот выбор скорее следует понимать как результат изменения отношения европейцев к Южному Кавказу в предыдущие годы. В 2003 г. Грузия, Азербайджан и Армения изображались в более темных красках, чем прежде, вследствие неудачных реформ, размаха коррупции и криминализации, а также бесплодных всех попыток достичь урегулирования различных конфликтов. Выделение

ЕС свыше 1 млрд евро этому региону в 1991–2000 гг.²⁸, не считая поддержки, оказанной отдельными странами-членами ЕС и остальной частью международного сообщества, не принесло ожидаемых перемен. Этим и вызван отрицательный ответ на вопрос: включать ли Южный Кавказ в политическую программу «Более широкая Европа — соседство» на 2003 г. или нет?

Поэтому для Еврокомиссии и для многих стран-членов ЕС имело смысл активизировать политическое участие ЕС в делах региона, чтобы повысить эффективность его помощи, но не включать регион в политическую программу, участники которой стремятся к проведению чрезвычайно сложных экономических и институциональных реформ. С точки зрения Еврокомиссии такое включение просто не имело шанса на успех, да для этого и не было достаточных оснований, поскольку многие из ключевых целей и стимулов — за исключением либерализации на базе четырех свобод, были уже включены в существующие соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС).

Невключение государств Южного Кавказа в стратегию «Более широкая Европа — соседство» ЕС, однако, свидетельствует о недооценке фактора идентичности в процессах политической мобилизации и, в частности, об игнорировании резонанса такой концепции, как «Более широкая Европа», на Южном Кавказе. Как указывалось в первой главе, реформаторский потенциал Грузии и других стран Южного Кавказа в значительной степени зависит от способности внешних игроков, включая Европейский Союз, поддержать силы, выступающие за реформы, и обеспечить их внутривнутриполитическую легитимность. В этом контексте важна кондициональность. Пользоваться этим инструментом становится все сложнее, поскольку реформы необходимы в ближайшей перспективе, тогда как существенные выгоды от европейской интеграции обещаны в отдаленном будущем. Незначительное участие ЕС в событиях на Кавказе может также использоваться элитами региона как оправдание своего собственного нежелания продвигать реформы. В таком контексте невключение Южного Кавказа в программу более интенсивной европейской интеграции (в документе Еврокомиссии за 2003 г. указывалось даже, что, благодаря осуществлению четырех свобод, страны по соседству с Европой могут настолько «приблизиться к Европейскому Союзу», насколько это возможно для государств, не являющихся его членами²⁹), возможно, оказало демобилизующий эффект на кавказские политические элиты и общественное мнение, ослабляя тем самым социализирующий потенциал ЕС. Это особенно относилось к Грузии, где ожидания реформ затем значительно повысились, благодаря смене режима в ноябре 2003 г.

К тому же политический курс под названием «Более широкая Европа — соседство» преподносился в 2003 г. как попытка исключить появление новых разделительных линий в Европе. Но было неразумно исключать Южный Кавказ из сферы крупномасштабного проекта интеграции ЕС, в то время как этот регион был полностью интегрирован в несколько существующих европейских и евроатлантических организаций по международной безопасности. Было нелогично требовать от ОБСЕ и СЕ интегрировать страны вроде Грузии в единое европейское или евроатлантическое пространство в соответствии с самыми высокими правовыми и политическими стандартами, в то время как ЕС — во имя политического реализма — выступал за установление различных уровней европейской интеграции в тех же самых сферах государственной политики. Не облегчило бы это и координацию между ЕС и данными организациями, даже если такое исключение и допускало тесную координацию между ЕС и этими организациями по вопросам их южнокавказской политики.

Но Еврокомиссия и Совет были абсолютно правы, предполагая, что от таких слабых государств, как Грузия, нельзя реально ожидать, что они достигнут грандиозных целей, сформулированных в концепции «Более широкая Европа — соседство», в обозримом будущем. Следует, однако, принять во внимание, что государства, столь же слабые, как и Грузия (например Молдова), были включены в политические планы соседства на 2003 г. Это означает, что конкретные мероприятия, в которые необходимо включить набор инструментов потенциальной социализации, пригодных для слабых и несостоявшихся государств (*failing states*), должны соответствовать характеру проблем, которые возникают в государствах данного конкретного типа.

Но в то же время причина, по которой Южный Кавказ был исключен из стратегии «Более широкая Европа — соседство» в 2003 г., т.е. неспособность этих государств к проведению реформ, рассматривалась в ЕС как основание для повышения своего участия в делах региона в сфере безопасности³⁰. Европейский Союз не может допустить распада государств, находящихся вблизи от своих новых границ. Возникало, таким образом, противоречие между политикой ЕС, призванной решать проблемы государств, которые неспособны проводить у себя реформы, с одной стороны, и политикой ЕС, которая решает проблемы слабых и несостоявшихся государств, создающих угрозу европейской стабильности, — с другой. В первом случае проявлялось некоторое утомление или даже частичное отступление от стратегии социализации, а во втором — звучал призыв к более широкому участию в кавказских делах. Эти две политики (даже с учетом того, что они получили одобрение Совета Европы) разрабатывались в 2003 г. различными инсти-

тутами ЕС (Еврокомиссия в противоположность Высокому представителю ЕС по Общей внешней политике и политике безопасности). Оба института имеют различные внешнеполитические задачи и инструменты. Указанное выше противоречие могло бы быть разрешено лишь с помощью стратегии, которая учитывает угрожающие последствия присутствия несостоявшихся государств возле своих границ, наряду с проявляющимся в регионе стремлением к европеизации, а также другие мобилизующие факторы для реформ.

5.5. Возможный исход в будущем

Грузинская и абхазская стороны слишком слабы, чтобы достичь урегулирования, полагаясь исключительно на собственные силы. Любое будущее соглашение будет связано с определенной долей внешнего давления. Но слабость государственных структур Грузии и Абхазии, а также их расположение на линии геополитического водораздела между соперничающими державами затрудняют прогноз политического исхода грузино-абхазского конфликта. Слабость государственных структур прежде всего подразумевает, что вопрос о будущем политическом статусе Абхазии зависит от многочисленных факторов, определяющих приоритеты российского и западных правительств при установлении их общей повестки дня.

Внешние посредники способны играть положительную и конструктивную роль в процессе разрешения конфликта в том случае, если они разделяют некоторые общие интересы и цели. «Друзья», однако, пришли к соглашению лишь по минимальному числу общих принципов, которые включены в документ Бодена. Этот минимальный консенсус исключает два следующих варианта. Первый — это окончательный раздел Абхазии. Согласно такому сценарию, Гальский район, практически населенный одними этническими грузинами, был бы возвращен Грузии в обмен на признание Абхазии независимым государством. За последние годы значительная часть грузинских беженцев возвратилась в Гальский район, но при очень слабых гарантиях безопасности и отсутствии социальных гарантий. Реинтеграция этого района в Грузию могла бы решить эту конкретную проблему. Этот вариант был бы также приемлем для абхазского правительства, но было бы очень трудно заставить грузинское правительство или грузинскую общественность согласиться с принципом, в соответствии с которым раздел по этническому признаку можно было бы провести в обмен на признание одностороннего отделения Абхазии. Участники идущих в Грузии дискуссий по поводу раздела Абхазии считают, что территория, которая подлежит возвращению Грузии,

должна быть намного большей, чем населенный грузинами Гальский район, но, по общему мнению, любой раздел Абхазии имеет шанс быть приемлемым для Грузии только в том случае, если он может быть представлен как временное решение, открывающее путь к будущей реинтеграции Грузии с Абхазией в единое государство.

Второй вариант — создание грузино-абхазской конфедерации или статус Абхазии как свободно ассоциированного государства (ассоциированного либо с Грузией, либо с Россией) — также нереалистичен. При наличии указанного статуса Абхазии ассоциация Абхазии с Грузией просто упорядочивала бы процедуру отделения Абхазии, не давая Грузии никакого права влиять на процедуры роспуска федеративного устройства. Поэтому второй вариант не может рассматриваться как компромиссное решение. Статус Абхазии как свободно ассоциированного государства с Российской Федерацией полностью неприемлем как для западных правительств, так и для Грузии. Это приведет к международной конфронтации, которая была бы не в интересах ни одной из сторон.

Как указывалось ранее, документ Бодена оставляет открытой возможность федерализации Грузии, при которой Абхазия стала бы субъектом асимметричной или симметричной федерации, а также для реинтеграции Абхазии в состав Грузии по федеративной модели, в которой Абхазия получила бы статус ассоциированного государства (или субъекта федерации) с Грузией без одностороннего права на отделение, а территория самой Грузии не была бы полностью федерализирована. Во всех трех случаях сфера компетенции Абхазии должна быть гораздо шире, чем та, которая представляется общему правительству. Предложения, сделанные Президентом Югославии Воиславом Коштуницей в ходе дискуссий с Черногорией о будущем югославской федерации в январе 2001 г., могут быть уместны и в этом контексте. В то время Коштуница предложил — в соответствии с тем, о чем со временем была достигнута договоренность в Конституционной Хартии, — чтобы «число функций, исполняемых на федеральном уровне, было минимальным, в основном определяясь потребностью федеративных единиц в совместном и эффективном решении вопросов, представляющих общий интерес»³¹.

Федерация Грузии и Абхазии, вероятнее всего, была бы создана по асимметричной модели. Симметричная модель (по образцу Государственного Союза Сербии и Черногории) предполагает непропорционально большое представительство от Абхазии, а Сухум(и) представляются такие блокирующие полномочия, которые будут в высшей степени дисфункциональны и нелегитимны в глазах грузинского общественного мнения. Доля населения Абхазии в совокупной численности населения общего государ-

ства, которое предстоит создать (около полмиллиона из 5,3 млн человек согласно переписи 1989 г.), несущественно выше доли черногорского населения в его общем государстве с Сербией (около 600 тысяч из 8,3 млн человек). Но Сербия и Черногория имели одинаковый конституционный статус в бывшей Югославии, чего не было у Грузии и Абхазии в бывшем Советском Союзе.

Асимметричная федерация состояла бы из Абхазии, Южной Осетии, Аджарии и регионов собственно Грузии. Это федеративное устройство потребовало бы активного участия субъекта федерации Абхазии в процессе принятия решений на федеральном уровне, например через вторую палату парламента. Абхазия тогда могла бы блокировать принятие решений со стороны федерации либо в одиночку, либо одновременно с другими субъектами федерации. Не приходится ожидать, что такое участие абхазской общины в политических делах Грузии приведет к более тесной интеграции обеих наций. Политические споры, возникающие вследствие такого участия, могли бы также перейти на внутренние разногласия между национальными общинами в самом Сухум(и), и в этом главная угроза стабильности будущего урегулирования.

Этот риск можно было бы уменьшить, превратив Абхазию в ассоциированное с Грузией государство. Согласно этому выбору, политический баланс между грузинской и абхазской общинами в Абхазии не мог бы быть дестабилизирован событиями в Тбилиси. Их трудно было бы втянуть с легкостью втянуты во внутригрузинские конфликты, которые, как мы знаем, могут привести к крайним ситуациям. Такой вариант ассоциированного государства можно, следовательно, считать разумным, принимая во внимание политическую смуту последних лет в самой Грузии, включая происшедшие там две смены режима — зимой 1991/92 гг. и в ноябре 2003 г. Этот вариант означал бы также, что оба уровня управления должны будут координировать свои действия лишь в ограниченном числе сфер — еще более ограниченном, чем в слабой асимметричной федерации. К тому же он означал бы, что Абхазия будет неспособна блокировать принятие решений на центральном уровне в одиночку, кроме тех случаев, когда это касается коренных государственных интересов Абхазии. Это положение отличалось бы от сербско-черногорской модели управления.

В этих двух вариантах насущная необходимость мирного сосуществования двух главных общин в Абхазии потребовала бы создания абхазской избирательной системы, предусматривающей голосование за кандидатов обеих общин и стимулирующей политическую умеренность. Распределение полномочий между федеральным правительством и Абхазией должно было бы быть поддержано рядом правовых и политических гарантий, которые по-

требуют постоянного участия в мирном процессе международных организаций, включая организации по безопасности. Следует изучить возможность прямого доступа Абхазии, например, в Постоянный совет и другие институты ОБСЕ или даже в Совет Безопасности ООН для предотвращения перерастания политических конфликтов в новую гражданскую войну. Такие решения противоречили бы традиционной практике, когда только суверенные государства могут стать частью подобных механизмов безопасности, но соответствовали бы практической необходимости в предоставлении гарантий безопасности всем сторонам конфликта.

Правда, варианты создания симметричной или асимметричной грузино-абхазской федерации или вариант превращения Абхазии в ассоциированное государство с Грузией могут сегодня показаться нереалистичными, учитывая мнение большинства абхазов, которые отвергают установление федеративных связей с Грузией. Но абхазское микрогосударство и его правящая элита остаются в сильной зависимости от Российской Федерации, которая обладает способностью заставить Сухум(и) согласиться на образование единого государства Абхазии и Грузии. Москва традиционно сталкивается с различными серьезными угрозами сецессии и серьезно заинтересована в сохранении принципа территориальной целостности. Путем установления федеративной системы с участием Грузии и Абхазии Москва может также добиваться других целей. Такое урегулирование не обязательно приведет к уменьшению влияния России в регионе. Москва могла бы играть значительную роль в любой системе международных гарантий безопасности. В принципе России и Абхазии было бы нетрудно поддерживать свои взаимные экономические и политические связи. Этому могут способствовать традиционные федеративные механизмы типа предоставления полномочий Абхазии на заключение договоров в своей сфере компетенции. Сейчас Россия не проявляет заинтересованности в таком соглашении, но в долгосрочной перспективе данный вариант остается единственно осуществимым, если только Россия стремится полностью нормализовать свои отношения с Грузией и создать систему безопасности на Южном Кавказе совместно с западными странами и региональными державами.

Это означает, что документ Бодена, несмотря на его отклонение абхазской стороной и отказ российского правительства оказать достаточно сильный нажим на абхазские власти, чтобы начать переговоры на этой основе, остается актуальным в долгосрочном плане. Трудно представить урегулирование, которое не было бы основано на принципах, выраженных в документе Бодена. Но также трудно предсказать, на каком этапе Россия оказалась бы заинтересованной в его выполнении. Это зависело бы от различных факторов, начиная от состояния российско-западных и россий-

ско-грузинских отношений и кончая перспективами урегулирования чеченского вопроса и степенью российского экономического проникновения на Южный Кавказ.

Поэтому нужно также предусмотреть возможность того, что выйти из тупика, в который зашли грузино-российские и грузино-абхазские отношения, будет нелегко и поэтому вопрос о политическом статусе не сможет быть эффективно решен в ближайшем будущем. Это не значит, однако, что нельзя ничего сделать, чтобы сохранить некоторые минимальные условия для будущего урегулирования. Что касается политики кондициональности и социализации ЕС, то кондициональность могла бы оказать содействие параллельным процессам демократизации в Грузии и Абхазии. Посредничество ООН основано на том, что в итоге решение конфликта может быть достигнуто только мирными средствами. ЕС должен ясно заявить о том, что этот принцип исключает любую — прямую или косвенную — поддержку грузинскими властями вооруженных партизанских сил, действующих в Абхазии. Экономические и политические преимущества, которыми располагает ЕС, могли бы также способствовать постепенному урегулированию проблемы беженцев в Абхазии.

Задачи социализации, описанные в главе 1 настоящего сборника, самому ЕС или международным организациям нелегко решить в «фактическом» государстве. Внешняя поддержка проектов гражданского общества и процессов демократизации в определенных случаях может считаться легитимной всеми заинтересованными сторонами — вроде создания Управления ООН по правам человека, в котором также участвует ОБСЕ, и проектов по правам человека, осуществляемых ОБСЕ в Абхазии³². Такая задача социализации в других случаях может ошибочно восприниматься (одной или обеими сторонами конфликта) как форма международного признания и укрепления «фактической» государственности. Если абхазские власти воспринимают участие европейских институтов в их внутренних делах как форму легитимации своей собственной власти, это может ослабить их готовность пойти на компромисс на переговорах. Но вовлечение в дела «фактических» государств может также укреплять процессы демократизации и содействовать трансформации конфликта³³. Международная изоляция — с целью избежать любого риска легитимации сепаратистского руководства — только поощряет авторитаризм и криминализацию «фактических» государств, а также усиливает их одностороннюю экономическую зависимость от внешних сил.

Эти противоречия можно проиллюстрировать на примере абхазской и грузинской позиций по поводу участия международных организаций в делах Абхазии. Власти Сухум(и) не считают рамочные организации ОБСЕ и СЕ беспристрастными в конфликте. Термин «этническая чистка», например,

был использован грузинскими властями в документах ОБСЕ. Абхазы, однако, приветствовали бы более активное участие ОБСЕ и СЕ в абхазских делах при условии, что оно не будет обусловлено политической интеграцией с Грузией. По мнению абхазов, политическое развитие Абхазии по стандартам ОБСЕ и СЕ даже облегчило бы ее будущее признание независимым государством. Это также облегчило бы признание Абхазии суверенным государством, свободно ассоциированным с Россией. Членство России в ОБСЕ и СЕ действительно потребовало бы более тесного сотрудничества Абхазии с этими двумя организациями.

Для грузинских наблюдателей нынешний отказ Абхазии участвовать в любой дискуссии о политическом статусе или пойти на совместную грузино-абхазскую деятельность в европейских рамочных организациях исключает участие СЕ или других европейских рамочных организаций во внутренних делах Абхазии. Такое участие было бы непременно воспринято как косвенная форма международного признания того, что Грузия считает недопустимым, поскольку это повлияло бы на расстановку сил в конфликте. В отличие от Косова, где ООН действует, исходя из принципа, что демократические нормы важнее вопроса о будущем статусе региона, преобладающий взгляд грузинской стороны заключается в том, что вопрос о политическом статусе важнее.

Чтобы разрешить противоречие, связанное с вопросом об участии международного сообщества в делах «фактических» государств, между опасностью их легитимации, с одной стороны, и опасностью потворства авторитарному правлению и криминализации — с другой, для ЕС и европейских организаций было бы целесообразно оказать значительную финансовую и политическую поддержку программам неправительственных организаций в этих образованиях и даже осуществлять свои собственные программы в непризнанных республиках, преодолевая политическое сопротивление грузинского правительства.

До урегулирования абхазского конфликта, по-видимому, еще далеко. Конечно, легко представить себе огромные потенциальные выгоды от его успешного урегулирования для населения Абхазии и других заинтересованных акторов, в том числе для России и Европейского Союза. К сожалению, урегулирование этого конфликта зависит прежде всего не от этих выгод.

Библиография

Жоржолиани Г. Исторические и политические корни конфликта в Абхазии / Грузия. Тбилиси: Мецниереба, 2000.

Коппитерс Б., Нодиа Г., Анчабадзе Ю. Грузины и абхазы. Путь к примирению. М.: Весь Мир, 1998.

Коппитерс Б. Документ Бодена о разграничении полномочий Тбилиси и Сухум(и) // Александр Кухианидзе. Семинар экспертов Грузии. Федерализм и разграничение полномочий в Абхазии. Тбилиси, 2002. С. 7–14.

Коппитерс Бруно. Региональная система безопасности для Кавказа // Кавказские Региональные Исследования. Т. 5, № 1, 2, 2000. В Интернете на сайте: <http://poli.vub.ac.be/>. Работа также опубликована Центром исследований по европейской политике – ЦЕПИ (Centre for European Policy Studies, CEPS). Brussels, CEPS Working Document No.148, July 2000. P. 50–58.

Коппитерс Б. Федерализм и конфликт на Кавказе. М.: Московский Центр Карнеги, 2002.

Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии. // Под ред. Коппитерса Б., Дарчиашвили Д., Акаба Н. М.: Весь Мир, 1999.

Коэн Джонатан. Проблема суверенитета: Грузино-абхазский процесс мирного урегулирования // Accord. Международный журнал мирных инициатив. Вып. 7 (1999). М.: Глобус, 2000.

Кухианидзе А. Семинар экспертов Грузии. Федерализм и разграничение полномочий в Абхазии. Тбилиси, неопубликованная рукопись, 2002.

Лакоба С. Очерки политической истории Абхазии. Сухум: Алашара, 1990.

Лакоба С. Абхазия. После двух оккупаций. Гагра: Ассоциация «Интеллигенция Абхазии», 1994.

Ментешашвили А. Исторические предпосылки современного сепаратизма в Грузии. Тбилиси, Типография Тбилисского государственного университета, 1998.

Тондзе Л. К вопросу о политическом статусе Абхазии. Страницы истории 1921–1931 гг. Тбилиси: Издательство Самшобло, 1996.

Auer A., Malinverni G. and Hottelier G. (eds). Droit constitutionnel suisse. Bern, Staempfli, 2000.

Celac S., Emerson M., Tocci N. A Stability Pact for the Caucasus. A Consultative Document of the CEPS Task Force on the Caucasus. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2000.

Chervonnaya S. Conflict in the Caucasus. Georgia, Abkhazia and the Russian Shadow. London, Gothic Image, 1994.

Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy of the European Parliament, Report with a Proposal for a European Parliament Recommendation to the Council on EU Policy towards the South Caucasus 2003/2225 (INI), 2 February 2004 (A5-0052/2004. В Интернете на сайте: <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUB-REF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2004-0052+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>

Coppieters B. In Defence of the Homeland: Intellectuals and the Georgian-Abkhazian Conflict // Bruno Coppieters, Michel Huysseune (eds). Secession, History and the Social Sciences. Brussels, VUB University Press, 2002). P. 89–116.

Coppieters B. War and Secession: A Moral Analysis of the Georgian-Abkhazian Conflict // Bruno Coppieters and Richard Sakwa, Contextualizing Secession. Normative Studies in Comparative Perspective. Oxford, Oxford University Press, 2003). P. 187–212.

Coppieters B. EU Policy on the Southern Caucasus, policy paper for the Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy of the European Parliament (meeting of 20 January 2004). В Интернетe на сайте: <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20040120/wider%20europe%20caucasus.pdf>

Coppieters B., Kovziridze T., Leonardy U. Federalization of Foreign Relations: Discussing Alternatives for the Georgian-Abkhaz Conflict, Caspian Studies Program Working Paper Series, Working Paper 2, Cambridge, Mass., Caspian Studies Program, Harvard University, October 2003. В Интернетe на сайте: http://bcsia.ksg.harvard.edu/publication.cfm?program=CSP&ctype=paper&item_id=405.

Cornell S. Small Nations and Great Powers. A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus. Richmond, Surrey, Curzon, 2001.

Diez T. 'Roots' of Conflict, Conflict Transformation and EU Influence. Summary of Initial Comments, European Commission Workshop. Brussels, 14 February 2003. В Интернетe на сайте: <http://euborderconf.bham.ac.uk/publications/files/brussels20030214.pdf>.

Emerson M. The Wider Europe Matrix. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2003.

Fuller L. How Does Abkhazia Envisage Its Future Relationship with Russia? // Caucasus Report, Vol. 4, No. 36 (2001). В Интернетe на сайте: <http://www.rferl.org/caucasus-report/2001/10/36-291001.html>

Gelaschwili N. Georgien. Ein Paradies in Truemmern. Berlin, Aufbau Taschenbuch Verlag, 1993.

Gerber J. Georgien: Nationale Opposition und kommunistische Herrschaft seit 1956. Baden-Baden, Nomos Verlag, 1997.

Herzig E. The New Caucasus. Armenia, Azerbaijan and Georgia. London and New York, Pinter, 1999.

Hewitt G. (ed.). The Abkhazians. Richmond, Surrey, Curzon, 1999.

Hughes J. Managing Secession Potential in the Russian Federation // James Hughes and Gwendolyn Sasse (eds). Ethnicity and Territory in the Former Soviet Union: Regions in Conflict. London, Frank Cass, 2002.

Nodia G. Trying to Build (Democratic) State Institutions in Independent Georgia // Gerhard Mangott (ed.), Brennpunkt Kaukasus. Aufbruch trotz Krieg, Vertreibung und Willkuerherrschaft? Vienna, Braumueller, 1999. P. 105-137.

OSCE, Annual Report on OSCE Activities 2002, Press and Public Information. Vienna, OSCE Secretariat, 2002.

Schimmelfennig F. Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States – Conceptual and Theoretical Issues // Ronald H. Linden (ed.). Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and East European States. Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, 2002.

Slider D. Georgia // Glenn Eldon Curtis (ed.). Armenia, Azerbaijan and Georgia. Country Studies. Washington, DC, Library of Congress, 1995. P. 149-230.

United Nations Development Programme, United Nations Needs Assessment Mission to Abkhazia, Georgia, March 1998.

Zhorzholiani G., Lekishvili S., Toidze L., Khoshtaria-Brosset E. Historic, Political and Legal Aspects of the Conflict in Abkhazia. Tbilisi, Samshoblo Publishers, 1995.

Примечания

- ¹ Следующий исторический обзор основан на литературе, указанной в библиографии, приведенной в конце настоящей главы.
- ² Грузины пишут «Сухуми», абхазы — «Сухум». Мы пишем «Сухум(и)».
- ³ Согласно переписи 1989 г.
- ⁴ Книга историка литературы Павле Ингороква о происхождении народа, населяющего Абхазию, опубликованная в 1954 г., оказала глубокое влияние на грузинский национализм. Согласно интерпретации Ингороква, народ, считающий себя абхазами, переселился с Северного Кавказа в Абхазию в XVII в. Эти люди взяли себе этноним «настоящих» абхазов, тогда как эти «настоящие» абхазы были фактически прогрузинами.
- ⁵ United Nations Development Programme “United Nations Needs Assessment Mission to Abkhazia, Georgia”. March 1998. P. 9.
- ⁶ Об этом см.: Coppieters Bruno, Kovziridze Tamara, Leonardy Uwe. Federalization of Foreign Relations: Discussing Alternatives for the Georgian-Abkhaz Conflict // Caspian Studies Program Working Paper Series. Working Paper 2. Cambridge, Mass., Caspian Studies Program. Harvard University. October 2003. См. в Интернете на сайте <http://bcsia.ksg.harvard.edu/publication.cfm?program=CSP&ctype=paper&itemid=405>
- ⁷ Мхареби — мн. ч. от мхаре.
- ⁸ Председатель Верховного Совета Аджарии Аслан Абашидзе считался политическим противником Шеварднадзе. Однако 5 ноября 2001 г. президент Грузии Шеварднадзе назначил Абашидзе своим представителем на переговорах по разрешению грузино-абхазского конфликта. В ноябре 2003 г. Абашидзе защищал режим Шеварднадзе до самого конца.
- ⁹ См.: Fuller Liz. How Does Abkhazia Envisage Its Future Relationship with Russia? // Caucasus Report. Vol. 4. № 36. 29 October 2001. См.: в Интернете на сайте <http://www.rferl.org/caucasus-report/2001/10/36-291001.html>.
- ¹⁰ Эта группа фактически была создана по инициативе Франции с целью уравновесить преобладающее положение России в процессе посредничества. «Друзья» стали наблюдателями возглавляемого ООН посреднического процесса в ноябре 1997 г.
- ¹¹ Текст этого соглашения приведен в сборнике: Коэн Джонатан (ред.). Проблема суверенитета. Грузино-абхазский процесс мирного урегулирования // Accord. Международный журнал мирных инициатив. Вып. 7 (1999). М.: Глобус (2000). С. 80–84.

- ¹² О швейцарской Конституции см.: Auer Andreas, Malinverni Giorgio, Hottelier Michel (eds). *Droit constitutionnel suisse*. Bern, Staempfli, 2000.
- ¹³ Формулировка «суверенное образование в составе суверенного государства» неидеальна, даже если сравнительно понятно, что она означает. Может быть, более уместно использовать швейцарскую формулировку «в рамках Конституции», нежели «в составе государства». Кроме того, нужно избегать такого понимания, что термин «в рамках» либо имеет географическое значение, либо выражает отношение подчинения. Необходимо более четко выразить неиерархические отношения между грузинской и абхазской национальными общинами.
- ¹⁴ См.: Hughes James. *Managing Secession Potential in the Russian Federation*, in Hughes James, Sasse Gwendolyn. *Ethnicity and Territory in the Former Soviet Union: Regions in Conflict*. London, Frank Cass, 2002. P. 42–43.
- ¹⁵ *Ibid.* P. 46–47.
- ¹⁶ *Ibid.* P. 49.
- ¹⁷ Существует лишь несколько работ, посвященных этой теме. Об этом см.: Кухианидзе Александр (ред.) *Семинар экспертов Грузии. Федерализм и разграничение полномочий в Абхазии* (Тбилиси: неопубликованная рукопись, 2002). В Интернете на сайте: <http://www.cipdd.org>
- ¹⁸ См.: Nougayrede Natalie. *Le nouveau pouvoir en Georgie espere 'normaliser' ses relations // Le Monde*, 6 January 2004.
- ¹⁹ *Financial Times*, 11 January 2004.
- ²⁰ См.: Schimmelfennig Frank. *Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States – Conceptual and Theoretical Issues // Linden Ronald H. (ed.). Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and East European States*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2002. P. 9.
- ²¹ Имеется, однако, определенное движение в этом направлении: проблемы энергетики ныне обсуждаются в ходе диалога ЕС с Азербайджаном, ведущегося в Подкомиссии по торговле и инвестициям в рамках СПС между ЕС и Азербайджаном.
- ²² Описание мандата специального представителя Европейского Союза по Южному Кавказу см. в Интернете на сайте: http://ue.eu.int/pesc/envoye/cv/talvitie/1_32620031213en00440045.pdf
- ²³ Об идее Пакта стабильности см.: Коппитерс Бруно. *Региональная система безопасности для Кавказа // Кавказские Региональные Исследования*. Т. 5, № 1, 2, 2000. См.

в Интернете на сайте <http://poli.vub.ac.be./publi/crs/rus/Vol5/coppieters.htm>. Работа также опубликована Центром исследований по европейской политике – ЦЕПИ (Centre for European Policy Studies, CEPS): Brussels: CEPS Working Document № 148, July 2000. P. 50-58; Emerson Michael et al. A Stability Pact for the Caucasus. A Consultative Document of the CEPS Task Force on the Caucasus. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2000.

- ²⁴ См.: “Report with a Proposal for a European Parliament Recommendation to the Council on EU Policy towards the South Caucasus 2003/2225 (INI)” of the Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy of the European Parliament (rapporteur: Per Gahrton) of 2 February 2004 (A5-0052/2004). В Интернете на сайте <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2004-0052+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>
- ²⁵ См.: Coppieters Bruno. EU Policy on the Southern Caucasus. Policy paper for the Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy of the European Parliament (meeting of 20 January 2004). В Интернете на сайте: <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20040120/wider%20europe%20caucasus.pdf>.
- ²⁶ Communication from the Commission ‘European Neighbourhood Policy — Strategy Paper’ from 12 May 2004 (COM(2004) 373 final) имеется в Интернете на сайте: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_EN.pdf
- ²⁷ Заключение Совета Европы о «Политике европейского соседства — документе стратегии» от 12 мая 2004 (COM(2004) 373 final) помещено в Интернете на сайте: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/80951.pdf
- ²⁸ http://www.mfa.gr/english/foreign_policy/eu/eu_relations/nak_georgia.html (по состоянию на 22 мая 2003 г.).
- ²⁹ Communication. Op. cit. P. 10; Emerson Michael. The Wider Europe Matrix. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2003.
- ³⁰ Solana Javier. L’UE – Pilier d’un monde nouveau // Le Monde, 23 September 2003. P. 16. См.: Lynch Dov. The EU: Towards a Strategy. Op. cit.; см. также Solana Javier. A Secure Europe in a Better World. European Council. Thessaloniki, 20 June 2003. <http://ue.eu.int/solana/list.asp?BID=111> (по состоянию на 11 декабря 2003 г.).
- ³¹ Yugoslav President’s Proposal for Reconstruction of Yugoslavia. Tanjug, Belgrade. 10 January 2001.
- ³² OSCE. Annual Report on OSCE Activities 2002. Press and Public Information. Vienna: OSCE Secretariat, 2002. P. 41.

- ³³ Трансформация конфликта определяется Томасом Дайезом как трансформация позиций субъектов от несовместимости/антагонизма к совместимости/терпимости. См.: Diez Thomas. 'Roots' of Conflict, Conflict Transformation and EU Influence. Summary of Initial Comments, European Commission Workshop. Brussels, 14 February 2003. <http://euborderconf.bham.ac.uk/publications/files/brussels20030214.pdf> (по состоянию на 11 декабря 2003 г.).