

*Бруно Коппитерс*

ЭТНОФЕДЕРАЛИЗМ И ПОЛИТИКА  
В ОБЛАСТИ СТРОИТЕЛЬСТВА  
ГРАЖДАНСКОГО ГОСУДАРСТВА.  
ИДЕЯ ОБЩЕГО ГОСУДАРСТВА  
В ГРУЗИНО-АБХАЗСКОМ КОНФЛИКТЕ

**Предисловие<sup>1</sup>**

В литературе по грузино-абхазской войне 1992–1993 гг. внимание в основном сосредоточивалось на том, как правильно определить конфликт. Его обычно описывали как этнический. По мнению большинства авторов, такое простое определение было вполне уместно. Они были убеждены в том, что использовать подобный родовой термин было вполне достаточно, чтобы указать на простой факт того, что группы, вовлеченные в конфликт, определяли себя и вопросы, служившие предметом спора, в этнических категориях. Несмотря на свою простоту, это определение было убедительно не для всех. Критики первого плана выражали опасение, что применение такого термина воспроизводило мировоззрение действующих лиц, замешанных в конфликте. По их мнению, термин «этнический конфликт» способствовал бы интерпретации грузино-абхазской войны как естественного следствия сосуществования различных национальностей на одной территории. Критики второго плана отказывались признавать фундаментальное этническое измерение конфликта. На их взгляд, конфликтом манипулировали внешние силы и политические элиты. Массовая мобилизация обеих общин, приведшая к войне 1992–1993 гг., должна анализироваться в первую очередь в политических категориях. Термин «этнический конфликт» сам являлся продуктом такой политической мобилизации, и поэтому его следует избегать. Третьи критики не оспаривали аналитическую ценность понятия «этничности» как такового, но хотели приспособить его к политической реальности, которая воспри-

<sup>1</sup> Первый вариант данной работы обсуждался на конференции «Кавказ: геополитизированная этничность?», организованной Центром российских исследований и Научно-исследовательской программой по Каспийскому региону при Норвежском институте международных отношений 6–7 мая 1999 г. Я выражаю благодарность Вячеславу Чирикбе, Эдмунду Херцигу, Джорджу Хьюитту, Мишелю Хёйссену, Тео Янсу, Гиа Нодиа, Рональду Рудину, Сяокунь Сун и Алексею Звереву за их отзывы на эту работу.

нималась как слишком сложная, чтобы ее можно было свести к простой оппозиции конфликтующих этнических групп. В представлении этих критиков термин «этнический конфликт» преувеличивает значение этничности как основной характеристики антагонизма между грузинской и абхазской общинами. Понятие «этнический» должно сочетаться с другими для того, чтобы иметь аналитическую ценность. Такие термины, как «этнонациональный», «этнотерриториальный» и «этнополитический», были введены в оборот, чтобы подчеркнуть, что понятие этничности могло иметь реальное значение для описания грузино-абхазского конфликта лишь в сочетании с вопросом, составляющим предмет спора, который можно было определить как соперничество национальных проектов, как попытку перераспределения территории или власти.

Эти дискуссии по вопросу о том, стоит ли и каким образом вводить понятие этничности в анализ причин грузино-абхазского конфликта, релевантны не только для аналитической характеристики. Такие споры еще более важны, когда мы обращаем наше внимание на возможные политические альтернативы для Грузии и Абхазии. Должно ли мирное урегулирование быть основано на этнофедеральном решении? Должно ли Общее государство быть союзным государством этноконфедеративного характера? Должно ли Общее государство базироваться на гражданском понимании нации либо, по крайней мере — если этническое понимание обеими общинами своего статуса нации не может быть преодолено, — на этнофедеративном понимании государственности, в котором этничность должна постепенно стираться как главная отличительная особенность коллективных идентичностей?

Стратегия, направленная на создание федерации или конфедерации, может быть ориентирована на достижение различных целей в процессе государственного строительства<sup>1</sup>. Снижение конфликтности среди этнических групп — только одна из них. Во-первых, федерализм как специфическая форма разделения власти может быть использован там, где унитарное правление воспринимается как опасное для демократии и законности. После Второй мировой войны западные державы по этой причине способствовали установлению федеративной системы в Западной Германии. Можно считать, что «Федеративная Республика Грузии» предоставит больше гарантий демократии, чем унитарная Грузия. Во-вторых, федерализм как специфическая форма создания единства среди различных политических образований может быть направлен на развертывание процесса объединения существующих

<sup>1</sup> См. в настоящем издании: Сяокунь Сун. Китай: федеративное мышление. Применимость федерализма к Китаю в истории и в современных условиях.

государств или воссоединения «разделенных наций». Конфедеративные процессы объединения имели место в Нидерландах и Швейцарии. Грузинское правительство разработало федеративные предложения после своего поражения в Абхазии с целью объединить Грузию и Абхазию на взаимоприемлемой основе. Абхазское правительство предлагало установить конфедеративное устройство до и после войны 1992–1993 гг. В-третьих, федерализация может быть нацелена на повышение легитимности или эффективности региональной власти путем осуществления принципа самоуправления. В ходе ведущейся в Грузии дискуссии об асимметричной форме федерализма рассматривается вопрос не только о том, как включить Аджарию и Южную Осетию в федеративную структуру вместе с Абхазией, но и как включить в нее грузинские регионы. В-четвертых, федерализм может рассматриваться как форма снижения этнической конфликтности путем согласования между собой этнических претензий в многонациональном государстве. Такое согласование реализуется путем сочетания конституционно гарантированного самоуправления для этнических групп и создания институтов, регулирующих осуществление ими суверенитета. В Грузии обсуждаются все четыре цели. Вторая и четвертая дискутируются в Абхазии. Трудности воплощения в жизнь всех четырех из них имеют весьма различный характер. В настоящей работе подвергается анализу исключительно четвертое измерение: возможное превращение Грузии в этноконфедеративное или этнофедеративное государство.

Здесь следует, во-первых, проводить грань между этническим и территориальными типами федеративного устройства. Во-вторых, различие должно быть проведено между федерациями и конфедерациями. Этнофедеративное и этноконфедеративное устройства основаны на этническом понимании государственности и статуса нации. Согласно такому пониманию, право войти в национальные общины предоставляется на основе аскриптивных (предписанных — *Прим. перев.*) критериев, таких, как общее происхождение, язык или религия. Национальные общины представляют собой строительные блоки этнофедераций и этноконфедераций, хотя население субъектов федераций и конфедераций состоит из нескольких национальностей. Этнофедеративные структуры — это способ признания того, что в том или ином государстве существуют различные национальные общины. Эти структуры могут также создаваться для национальных общин, не составляющих большинство населения субъектов федераций, как это было со многими титульными нациями в Советском Союзе. Этноконфедерации основываются на идее о том, что те или иные национальные общины должны составлять ядро суверенных государств, тогда

как федерация определяет природу образований вступающих в федеративную связь между собой по принципу разделенного (совместного) суверенитета (shared sovereignty). В этноконфедерациях право на самоопределение этнически определяемого «народа» может быть реализовано путем предоставления ему полного суверенитета, тогда как в этнофедерациях это право ограничивается внутренним самоопределением. В некоторых случаях, однако, субъекты федерации могут быть признаны субъектами международного права, но это ограничивается сферами их конституционных полномочий. В отличие от составных частей конфедерации субъекты федерации имеют ограниченную международную правосубъектность<sup>1</sup>. В этноконфедерациях внешнее право на самоопределение признается международным сообществом посредством признания составных частей конфедерации суверенными государствами.

Этнофедеративные структуры отличаются от территориально-федеративных, которые, как правило, основываются на гражданском понимании государственности и статуса нации, при котором индивиды добровольно составляют коллектив со связующими узлами в виде общих ценностей, институтов и моделей социального взаимодействия. Территориальный федерализм не учитывает права меньшинств и другие коллективные права при проведении линий разграничения между субъектами федерации. В конструкции субъектов федерации, созданных на территориальной основе, исторические факторы и региональные традиции могут учитываться наряду с такими критериями, как эффективность районирования, но это никогда не бывает равнозначно учету этнических критериев. В Грузии и Абхазии доминирует этническое самовосприятие государства и нации. При федерализации регионов Грузии могут приниматься во внимание только территориальные ее формы. Они не учитываются при обсуждении отношений между Грузией и Абхазией.

В вопросе о том, должны ли Грузия и Абхазия воссоединиться на этнофедеративной или этноконфедеративной основе, речь идет о базисных принципах процесса государственного строительства. Ограничивая себя обсуждением базисных принципов, мы остаемся на той же почве, что и все другие участники дискуссии о будущем этих двух государств. Они никогда не выходили за рамки общих соображений о будущем мирном урегулировании. Нет ни одной декларации, подписанной обе-

<sup>1</sup> Об ограниченной международной правосубъектности субъектов федерации см.: Alen, André and Peters, Patrick. Federal Belgium within the International Legal Order: Theory and Practice, в: Wellens K. (ed.) International Law: Theory and Practice. The Hague: Kluwer Law International. 1998. P. 123-143; Van den Brande, Luc. The International Legal Position of Flanders: Some Considerations, в: *ibid.*, P. 145–158.

ими сторонами или сделанной одной из сторон, чье содержание вышло бы за пределы общей формулы по поводу основополагающих характеристик общего государства. Грузинские и абхазские власти расходятся по вопросу о том, должны ли Грузия и Абхазия считаться равно суверенными. В частности, между ними нет единства в вопросе о том, должны ли их взаимоотношения основываться на горизонтальных связях, как того требует абхазская сторона, или, напротив, на вертикальных, иерархических, как требует Грузия, подразумевая, что Абхазия получит «наивысшую степень автономии», а ее представители будут участвовать в осуществлении политики в высших эшелонах политической иерархии (вторая палата, вице-президентство). С этими дискуссиями связаны и другие вопросы общепринципиального характера, затронутые на переговорах между двумя сторонами, как, например, признание Абхазии субъектом международного права или вопрос о том, должно ли будущее общее государство быть, по сути, идентичным с нынешней Грузией и поэтому носить то же название.

Весь ход переговоров, на которых не отмечено значительного прогресса с момента окончания войны в 1993 г., касается самых коренных вопросов федерализма. На них, однако, прямо и недвусмысленно не рассматривается альтернатива между этническим и гражданским пониманием федерализма. Напротив, политические власти Грузии и Абхазии, по-видимому, едины во мнении, что соглашение должно быть выработано на политической основе, которая констатирует первично этнический характер политического конфликта. Правительство Грузии без большого труда приняло термин «Общего государства» на политических переговорах (в отличие от правительства Азербайджана, отказавшегося от применения подобного термина, предложенного ОБСЕ в поисках урегулирования в Нагорном Карабахе). Грузинское общественное мнение считает абхазское население «автохтонным» на своей территории, признавая, что у него нет другой родины<sup>1</sup>. Грузины и абхазы лишь не пришли к общему мнению о том, поведет ли мирное соглашение к созданию этнофедеративного или этноконфедеративного государства. В Абхазии независимость рассматривается как вариант на длительную перспективу, трамплином для реализации которого может послужить слабосвязанная федеративная или даже конфедеративная структура. Во внутренних дискуссиях в руководстве обеих сторон значительное место занимает вопрос о последствиях такого устройства для этнического баланса в обеих странах.

<sup>1</sup> Нодиа, Гиа. Конфликт в Абхазии: национальные проекты и политические обстоятельства // Коппигерс Б., Нодиа Г. и Анчабадзе Ю. (ред.). Грузины и абхазы. Путь к примирению. М.: Весь мир, 1998. С. 19–67.

Предметом наших размышлений в настоящей статье является проблематичный характер политических представлений грузинского и абхазского руководства. Во-первых, этническое понимание ими государственности и статуса нации нужно сопоставить с преобладающе негативной трактовкой, которую получило этническое понимание статуса нации в политологической литературе, то есть с негативным отношением, отражающимся на политике западных правительств и международных организаций. Во-вторых, проблематичный характер понимания ими этнофедеративной или этноконфедеративной структуры может привести к повторению советского или югославского опыта этнофедерализма, включая опасность долговременной дестабилизации, дезинтеграции и последующих конфликтов с применением насилия. Усиление этнического характера конфликтности действительно имело место при советской власти и в титовской Югославии. Ввиду негативного советского опыта Ричард Саква даже назвал этнофедерализм «отравленной чашей» для новых независимых государств: «Из всех отравленных чаш, оставленных в наследство советским режимом, этнофедерализм был, пожалуй, наихудшей»<sup>1</sup>.

Размышление о проблематичном характере этнофедерализма не обязательно должно вести к отказу от него. Ниже я попытаюсь показать, что полный отказ от этнического понимания государства и нации в пользу принятия политики гражданского государственного строительства не учитывает общий потенциал снижения конфликтности в этнофедеративных конструкциях. Он не учитывает ни то, как государство и нация воспринимаются в таких странах, как Грузия и Абхазия, ни то, что сходное этническое понимание дало стабильные и легитимные результаты в западных этнофедерациях. Следует рассмотреть также возможность того, что этнофедерации или этноконфедерации могут генерировать общегражданскую политику в государственном и национальном строительстве. Этнофедеральное регулирование этнических конфликтов — в грузинском и абхазском контекстах термин «федеративное государство» относится как к федерации, так и к конфедерации — действительно может привести к двум различным результатам. Оно может усилить этнический характер политического антагонизма, что в долгосрочной перспективе может вызвать вспышку новых насильственных конфликтов или дезинтеграцию, или, напротив, способствовать зарождению политики гражданского государственного и национального строительства в рамках этнофедеративной системы. Согласно положительному сценарию,

<sup>1</sup> Sakwa Richard. Russian Politics and Society. London and New York: Routledge, 1994. P. 117.

трансформация институциональной обстановки, в которой происходит конфликт, постепенно отодвинула бы первично этнический характер политики этого строительства на задний план. Нужно прежде всего рассмотреть условия для трансформации в противовес новому усилению этнического антагонизма в этнофедерациях. Наконец, необходимо оценить сравнительные преимущества и недостатки федераций, конфедераций и сецессии в плане преодоления этнических конфликтов посредством осуществления гражданской политики в государственном и национальном строительстве.

### **Западное предпочтение политике гражданского государственного и национального строительства**

Противоречие между этническим и гражданским пониманием государственного и национального строительства имеет четкое нормативное значение. Гражданское понимание государственного устройства связывается с такими понятиями, как «универсализм», «гражданство», включающее всех жителей страны без различия национальности (*inclusive citizenship*, иначе: инклюзивное гражданство. — *Прим. перев.*), «права человека», «либерализм» и «рационализм». Этническое (или культурное) понимание государственного устройства, напротив, ассоциируется с такими понятиями, как «партикуляризм», «гражданство», включающее представителей только одной национальности (*exclusive citizenship*, иначе: эксклюзивное гражданство. — *Прим. перев.*), исторические права, «национализм» и «романтизм». Такие понятия сами по себе не имеют позитивного или негативного нормативного значения. Любое из этих понятий является предметом свободного выбора в политическом дискурсе в зависимости от занимаемой человеком идеологической позиции. Нормативное значение этого биполярного противостояния этнического и гражданского понимания статуса нации и государственности можно рассматривать под тремя различными углами зрения.

Во-первых, каждая нормативная оценка политики основана на избирательном использовании подобных понятий. Например, можно либо развивать политический дискурс, при котором восхваляется историческая самобытность той или иной нации (в духе «политического романтизма»), либо, напротив, сосредоточить внимание на универсалистском содержании ее конституции (в духе «конституционного патриотизма»). Во-вторых, в литературе о национализме и национальной идентичности явно доминируют авторы, формулирующие суждения с помощью «гражданских» представлений о разработке и проведении политического курса. В-третьих, нормативное значение этого проти-

востояния идеального типа становится очевидным даже тогда, когда оно облекается в более нюансированные исторические формы, в которых различия в степени не считаются различиями в сущности или по внутреннему принципу. Роджерс Брубейкер отказался усматривать в противоречии между двумя пониманиями статуса нации противостояние между «неправильным» пониманием нации, которым, например, объяснялся бы приход к власти нацистов в Германии в 1933 г., и «идеализированным» пониманием нации, присущим англо-саксонскому миру<sup>1</sup>. Стремление избежать карикатуры не означает, однако, что можно или нужно избегать нормативных дебатов о гражданстве и национальном статусе. В заключение своей книги, первое издание которой было опубликовано в 1992 г., Брубейкер указал на разгорающиеся дебаты о государстве и нации в Восточной Европе, где по сравнению с Западной Европой существуют «гораздо более крупные меньшинства, сильная этническая напряженность и потенциальное насилие и где ставки значительно выше»<sup>2</sup>.

Западные правительства и международные организации по безопасности откликнулись на вызов, создаваемый проблемой меньшинств в Восточной Европе, политическим дискурсом, полностью соответствовавшим гражданскому пониманию статуса нации и государственности. Он был универсалистским и предусматривал немедленное вступление всех государств Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии в СБСЕ, которое уже тогда представляло собой всеобщую структуру евроатлантической интеграции. Западная политика безопасности в этом евроатлантическом пространстве отстаивала инклюзивную концепцию гражданства, отвергая взгляд, согласно которому права гражданства должны ограничиваться некоторыми категориями жителей страны. Западный ответ на вызов меньшинств был рационалистичным. Он был основан на убеждении, что процессы национального и государственного строительства в Восточной Европе можно было разумно перенацелить в соответствии с нуждами экономики и общества.

Правительства новых независимых государств, которые не соответствовали этим ожиданиям, подвергались риску маргинализации в новой системе сотрудничества или даже лишения дипломатического признания. Это случилось с первым после получения независимости правительством Грузии, возглавлявшимся ее президентом Звиадом Гамсахурдиа. К Грузии отнеслись почти как к государству-парии, не-

<sup>1</sup> Brubaker, Rogers. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge/Mass.: Harvard University Press, 1992. P. 2–3.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 188.

смотря на легитимность новой власти в глазах народа. Националистический дискурс Гамсахурдиа вызвал положительный отклик подавляющей части грузинского населения, которое отдало ему свыше 87% голосов на президентских выборах 1991 г. Его романтический национализм был облечен в партикуляристскую фразеологию в том, что касалось населения Грузии (подчеркивание глубоких исторических различий между составлявшими ее национальностями), ее культуры (подчеркивание специфики грузинской культуры в противоположность культуре соседних народов) и ее места в Европе (представление о том, что принятие христианства в Грузии как государственной религии способствовало зарождению европейской цивилизации). Его эксклюзивное понимание статуса нации было основано на представлении об исторических правах. Мнение об отсутствии у южных осетин исторических прав на свою территорию привело даже к упразднению их автономии грузинским парламентом в декабре 1990 г.<sup>1</sup> Такой шаг не мог быть поддержан западными правительствами, которые считали грузинское правительство в значительной степени ответственным за вспыхнувшую вслед за этим войну между грузинскими и югоосетинскими полувоенными формированиями. Нормализация дипломатических отношений между Грузией и международным сообществом стала возможной лишь после возвращения на родину Эдуарда Шеварднадзе после свержения Гамсахурдиа зимой 1991–1992 гг.

Западные правительства надеялись, что Шеварднадзе не только восстановит правопорядок, но и станет проводить политику согласно гражданским нормам и ценностям. Эффективность такой политики, однако, не зависит исключительно от демократических заслуг отдельной личности или от интересов и мнений той или иной политической элиты. Она зависит также от форм происходящей политической мобилизации в стране. В 1992 г. политическая и военная мобилизации в основном находилась не под контролем Шеварднадзе, которому пришлось ввести лидеров полувоенных групп в состав своего правительства. В то же самое время в Абхазии не удалось найти мирного пути разрешения конфликта между двумя соперничающими этническими представлениями о государственности и национальном статусе.

Претензии абхазских националистов можно в той же степени, что и грузинскую позицию, охарактеризовать как партикуляристские, романтические, отстаивающие эксклюзивное понятие гражданства на основе исторических прав. Они отличались не меньшим партикуляризмом в том, что касается населения Абхазии (подчеркивание глубо-

ких исторических различий между составляющими ее национальностями), ее культуры (подчеркивание специфики абхазской культуры в противоположность культуре грузин и русских). Они не менее романтичны в прославлении своего прошлого. Как абхазы, так и грузины воспринимали исторические права на гражданство и государственность как эксклюзивные.

С точки зрения абхазов, абхазское государство и его претензии на суверенитет являлись средством для защиты коллективных прав на самоопределение абхазского народа, даже если он составлял лишь меньшинство менее чем в 100 000 человек из общего примерно полумиллионного населения Абхазии. С точки зрения грузин, Абхазия исторически всегда была частью Грузии. Функция грузинского и абхазского государств по реализации права на самоопределение своих народов должна была, по мнению грузин, учитывать тот факт, что грузинское население составляло до войны абсолютное большинство в Грузии и относительное большинство (45%) в самой Абхазии.

Введение этнических квот при выборах в абхазский парламент осенью 1991 г. явилось одной из немногих попыток примирить эти противостоящие взгляды — взгляды, которые очень похожи друг на друга своим взаимоисключающим характером. Эта мера не привела к межэтническому согласию. Обе стороны оказались неспособны построить государственную структуру, соответствующую взаимно согласованным принципам. Обе они были убеждены в том, что государство не должно быть искусственно сконструировано, но что основные принципы его формирования были заложены историей и соглашение может иметь место лишь в случае признания каждой стороной законными требования другой.

Радикальная часть националистической грузинской интеллигенции много сделала для обострения конфликта. Все грузинские интеллектуалы разделяли идею о том, что Грузия и Абхазия с незапамятных пор составляли некое культурно-политическое единство. Однако, по мнению некоторых грузинских историков, чьи взгляды широко рекламировались в СМИ до и во время войны, это представление об историческом единстве не относилось к нынешнему абхазскому населению Абхазии, которое якобы в 17 в. пришло на смену исконному абхазскому населению. Согласно этому радикальному взгляду, пропагандировавшемуся в первую очередь грузинским историком Павле Ингороквой в 1949 г.<sup>1</sup>, исконное абхазское население фактически являлось субэтнической группой грузин. Это означало, что историческое единство с Абхазией относится к ее территории, а не ко всему ее нынешнему населению. В августе 1992 г. такие противостоящие взгляды на национальную историю и разделение власти в Абхазии привели путем эскалации к войне с введением

<sup>1</sup> Зверев, Алексей. Этнические конфликты на Кавказе, 1988–1994 // Б. Коппитец (ред.). Спорные границы на Кавказе. М.: Весь Мир, 1996. С. 49.

туда грузинских войск. За их поражением в сентябре 1993 г. последовало бегство грузинского населения, проживавшего на территории Абхазии<sup>2</sup>.

Западные правительства и международные организации испытывали большие трудности, имея дело с этим конфликтом. Они в основном не выходили за рамки общего осуждения этнической чистки, проведенной абхазской стороной, и отстаивания принципа территориальной целостности. Приверженность Запада к гражданскому пониманию процессов государственного строительства не способствовала решению вопроса о том, как снять противостояние этнических форм национального освобождения. Гражданская политика международного сообщества в то время добилась сравнительного успеха в деле повышения стабильности в Прибалтике, где новые правительства ранее отказывались предоставить гражданство «недавно иммигрировавшему» населению из России. Однако положение в Прибалтике отличалось от ситуации на Кавказе, чем, возможно, объясняется неодинаковая эффективность гражданской политики в этих регионах. В случае Грузии вопрос о гражданстве не только затрагивает права отдельных граждан, но и связан с радикальной перестройкой отношений между национальными общинами. В советские времена некоторые общины пользовались значительной степенью административной автономии. В Грузии около 30% населения не принадлежат к числу этнических грузин, а в довоенной Абхазии свыше 80% не были абхазами. Включение всех этнических общин в процесс принятия политических решений, что было бы связано с решением вопроса о предоставлении коллективных прав и создании федеративной структуры, рассматривалось большей частью грузинской политической элиты как шаг к нестабильности и дезинтеграции. Эта специфическая форма политической исключительности объясняет, почему традиционные правовые рецепты, основанные на индивидуальных правах и гражданском понимании статуса нации и государственности, не сработали в Грузии/Абхазии, как и в других регионах СНГ, в которых произошли жестокие конфликты между противостоящими друг другу национальными проектами, основанными на этнических или культурных критериях.

Поддержка Западом процесса демократизации в Грузии привела к сравнительно положительным результатам в том, что касалось разработки новой конституции 1995 г., развития местных неправительствен-

ных организаций (НПО), демократизации местного управления и реформы судебной власти. Применительно к этим сферам, гражданское понимание процесса национального и государственного строительства было вполне адекватно потребностям демократических реформ. Многочисленные программы государственного строительства и демократизации, осуществленные в новых независимых государствах западными правительствами или международными организациями, основывались на предположении о том, что гражданское понимание государства и нации позволит найти долговременное решение и для всех этнических конфликтов. Понятие гражданского общества, как бы плохо оно ни было определено, должно было непременно фигурировать в любой заявке НПО на получение средств из международных фондов на проекты в области этнических конфликтов. Поддержка, оказываемая неправительственным организациям, вдохновлялась надеждой, что они станут носителями тех гражданских понятий, которые будут действовать как противоядие этническому национализму и как цемент, скрепляющий демократизацию<sup>1</sup>. Было бы крайне трудно при этих обстоятельствах разработать какую-либо программу помощи созданию институциональных форм, в которой было бы проявлено положительное отношение к принципам этнического понимания государственного и национального строительства. Поэтому западные правительства могли предложить немного в том, что касалось этнофедеративных конфликтов в Российской Федерации или дискуссий о федерализации Грузии. Федеративные системы ФРГ и США, основанные на территориальном принципе, не дают решений для Грузии и Абхазии в плане снижения этнических конфликтов.

Дейтонские соглашения 1995 г. могут рассматриваться как исключительный случай в западной политике по отношению к государственному строительству в Восточной Европе. Одни утверждали, что они были успешными, поскольку покончили с гражданской войной в Боснии; другие подвергали их критике, так как ценою этого успеха было создание этнических анклавов, противоречащее идеалу многокультурного общества. Широко разрекламированная похвала и критика свидетельствуют о двусмысленности позиции Запада в этом отношении. Нежелание Запада примириться с этническим пониманием государственности можно проиллюстрировать первоначальной оппозицией США мирному плану Вэнса—Оуэна от января 1993 г. Этот план признавал существование трех народов, составляющих Боснию и Герцеговину, и принцип, согласно которому государственная структура должна основываться на

<sup>1</sup> См. предисловие к: Hewitt, George (ed.). *The Abkhazians*. Richmond: Curzon Press, 1999. P. 18.

<sup>2</sup> По вопросу этнических чисток см. мою статью: *Оттенки серого. Намерения, мотивы и моральная ответственность в грузино-абхазском конфликте* // Б. Коппитерс, Г. Нодиа, Ю. Анчабадзе (ред.). *Грузины и абхазы. Путь к примирению*. М., 1998. С. 165–199.

<sup>1</sup> Cohen, Jonathan. *Peace, Democracy and Conflict in the Transcaucasus: Obstacles and Opportunities*. 1999. Неопубликованная рукопись.

коллективных правах этих трех народов. Президентство в республике, например, состояло бы из их представителей<sup>1</sup>. Правительство США противилось этому проекту, так как он, казалось, признавал националистические мотивы замешанных в конфликт сторон и даже вознаграждал сербов за проведенную ими этническую чистку в предложенном этим планом территориальном устройстве. После двух лет активного участия американских дипломатов в переговорном процессе им также стало ясно, что любой мирный план, которым закончится конфликт, должен был признать некоторую политическую легитимность националистической логики создания образований на этнической основе. Дейтонские соглашения также заимствовали и другие этнофедеративные элементы из плана Вэнса—Оуэна (включая даже большие территориальные уступки сербам). Осуществление индивидуального права всех беженцев на возвращение также придавало ему некоторую моральную законность в глазах Запада.

Противоречие между гражданским и этническим пониманием государственности пронизывает самое существо Дейтонских соглашений. Существует широкий набор прав человека и внутренних юридических механизмов для их защиты, например прямое осуществление в приоритетном порядке прав, содержащихся в Европейской конвенции по правам человека и ее протоколах наряду с другими пятнадцатью международными документами о правах человека, что, по словам Доминика Макголдрика, «отводит Боснии прочное место в рамках преимущественно индивидуалистического дискурса о правах человека в надежде, что это будет действовать на национализм как сдерживающий фактор». Надежда на то, что система прав могла быть привита на индивидуалистической основе, иллюстрируется тем фактом, что в этом соглашении почти или вообще не зафиксировано признание прав меньшинств в коллективном смысле. С другой стороны, эти институты прав человека должны вводиться в действие в этнофедеративном государстве, состоящем из двух «образований», созданных на этнической основе. Это противоречие между индивидуалистической и этнической парадигмами разрешить не удалось. Это привело — учитывая отсутствие достаточно эффективных электоральных и иных институциональных стимулов для межэтнического сотрудничества или политической умеренности — к укреплению этнической идентичности трех национальных общин в обоих образованиях. Многие беженцы, изгнанные из своих домов силой или под действием страха, отказались вернуться домой даже под защитой международных миротворческих сил, так как их жилища не бы-

<sup>1</sup> См.: McGoldrick, Dominic. From Yugoslavia to Bosnia: Accommodating National Identity in National and International Law. 1998. Рукопись.

ли расположены в районах, находящихся под политической властью своей собственной этнической группы. Политическая консолидация этнических идентичностей и неудача в деле преодоления последствий этнической чистки свидетельствуют о том, что способ, которым было решено противоречие между этническим и гражданским пониманием государственности в Боснии, не должен рассматриваться как модель для Кавказа<sup>1</sup>. Несмотря на дейтонскую неудачу в создании самостоятельной федеративной модели, способной ввести в действие гражданские нормы и ценности силой своих собственных институтов, этнофедеративная структура может все же при некоторых условиях оставаться надежной альтернативой для Грузии и Абхазии.

### **Грузинское и абхазское понимание государственности и статуса нации**

Нынешний грузино-абхазский диалог о политическом статусе не выходит за рамки требований каждой стороны о признании своих исторических прав. При таких условиях федеративные концепции, основанные исключительно на неэтнических понятиях гражданства и государственного строительства, не отвечали бы национальным интересам обеих сторон, обозначаемым средствами выражения (idioms) их собственной культуры. Это не означает, что грузинская и абхазская политические элиты невосприимчивы к влиянию гражданского дискурса о государстве и нации. Политика государственного национального строительства, проводимая политическими элитами, не является простым отражением доминирующей формы самовосприятия государства и нации. Она может также отражать давление со стороны части общественного мнения (которое отстаивает другое самовосприятие нации) или вестись для достижения других целей, как, например, облегчения интеграции в западные международные структуры.

<sup>1</sup> Неудача в деле осуществления гражданских и конституционных аспектов Дейтонских соглашений сочеталась с военным успехом в деле окончания гражданской войны в Боснии-Герцеговине. Его стабилизирующее действие в основном объяснялось интернационализацией механизмов гарантий. Грузинское руководство восприняло Дейтонские соглашения в свете своего собственного военного опыта. Высокая оценка, которую дал Шеварднадзе боснийской модели, была связана с надеждой оказать давление на российское правительство и вовлечь НАТО в интернационализацию процесса урегулирования конфликта. Интервью Шеварднадзе, данное газете «Вашингтон пост», служит иллюстрацией того, как боснийская модель используется в грузино-абхазских отношениях: «Вопрос: «Вы говорили о боснийском решении для Абхазии. Что Вы имеете в виду?» Шеварднадзе: «Дейтонская модель была бы неплохим делом — размещение сухопутных сил, способных проводить полицейские операции. Сепаратисты, совершившие преступления против населения, должны знать, что им придется заплатить за это». Washington Post, 1 February 1998.

Грузинские и западные эксперты, разрабатывавшие конституцию Грузии 1995 г., тщательно избегали включать в нее статьи, которые выражали бы этническое понимание государственности и статуса нации. И все же в статье 9 подчеркивается особая роль религии для самовосприятия Грузии как нации, но эта уступка этническому национализму сделана в совершенно причудливой форме. В статье делается одновременный акцент на этнической концепции грузинской нации, в которой особое значение имеет православная церковь, и на гражданской концепции грузинской нации, в которой все религиозные группы считаются равными и подчеркнута отделенность церкви от государства: «Государство признает особое значение Грузинской Православной церкви в истории Грузии, но одновременно объявляет о полной свободе религиозных верований и конфессий, равно как и о независимости церкви от государства».<sup>1</sup>

Противоречие между этническим пониманием процессов создания государства и нации, которое доминирует среди элиты и широкой общественности, и необходимостью вести гражданскую политику в процессе государственного и национального строительства в качестве элемента политики интеграции с Западной Европой еще раз явно проступило в Грузии в 1998–1999 гг. в ходе общественных дебатов о политике в области гражданства. Страна разделилась по вопросу о необходимости восстанавливать графу «национальность» в паспортах и удостоверениях личности, отмененную грузинским парламентом в 1996 г. Восстановление этой графы могло быть истолковано как нарушение Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, которая предписывает, что национальная принадлежность не должна никоим образом навязываться человеку. Согласно гражданскому понятию индивидуальной свободы Рамочной конвенции, каждый индивид имеет право, чтобы к нему относились или не относились как к лицу, принадлежащему к национальному меньшинству. Президент Грузии Эдуард Шеварднадзе призвал к восстановлению графы «национальность», но парламент не поддержал его, поскольку, по его мнению, это неблагоприятно сказалось бы на международном престиже Грузии. В выступлении по радио Шеварднадзе вполне недвусмысленно заявил, что Грузия имеет свои традиции и не должна «слепо идти за Западом в этом деле».<sup>1</sup>

Аналогичное противоречие между этническим пониманием государственности и статуса нации и необходимостью интегрироваться в международное сообщество проявляется в абхазской политике в воп-

<sup>1</sup> См. текст Конституции Грузии в английском переводе в Интернете по адресу: <http://server.parliament.ge>.

росе об этнической чистке. Абхазское руководство годами отказывалось преодолеть последствия бегства грузинского населения, не позволяя вернуться большому числу беженцев. По его мнению, политический выигрыш, достигнутый в ходе военной победы 1992–1993 гг., мог быть сведен на нет с восстановлением предвоенного демографического баланса, что угрожает исчезновением маленькой абхазской нации. Абхазское правительство утверждало, что значительное большинство грузинского населения активно поддерживало агрессию против Абхазии, что узаконивает отказ от признания его прав гражданства вплоть до проведения в жизнь окончательного урегулирования. В 1999 г., однако, абхазское правительство признало принцип, согласно которому право беженцев из Гал(ь)ского района на возвращение и их право гражданства должны быть признаны независимо от прогресса в дискуссиях о будущем политическом статусе Абхазии. Те из возвращающихся беженцев, кто совершил военные преступления в 1992–1993 гг., должны быть судимы абхазскими судами. Это изменение политической терминологии — переход от эксклюзивной к более инклюзивной концепции статуса нации и права гражданства — не обязательно означает изменение политической позиции. Прошло слишком мало времени с начала проведения этой политики в жизнь в марте 1999 г., чтобы выносить суждение о ее действенности по преодолению этнической чистки. Но она безусловно доказывает, что международное сообщество способно до некоторой степени повлиять на политику государственного строительства в Абхазии.

Официальный гражданский дискурс по вопросам государственности и статусу нации не обязательно свидетельствует о гражданском понимании того и другого. Так, например, обстоит дело с официальными федеративными предложениями, выдвинутыми за столом переговоров грузинской стороной для решения грузино-абхазского конфликта<sup>1</sup>. В этих предложениях были перечислены отдельные полномочия федерального правительства и правительств субъектов федерации без какого-либо упоминания о правах национальных общин. Не было четко сказано, будут ли гарантированы отдельные права по осуществлению политической власти абхазской общине или не будет ли грузинская община иметь возможность вывести абхазов из правительства путем применения принципа правления большинства.

Тамаз Надарейшвили, председатель парламента Автономной Республики Абхазии в изгнании, высказывается по данному вопросу бо-

<sup>1</sup> См.: Bransten, Jeremy. Ethnicity Proposal Stirs Debate on Nationality and Citizenship in Georgia, 22 January 1999. Published by RFE/RL and sent by Minerlres@mailbox.riga.lv.

лее прямо. Он сторонник такого федеративного устройства между Грузией и Абхазией, которое не предоставляет никаких коллективных прав различным этническим общинам Абхазии. Он убежден в том, что всякое урегулирование по типу достигнутого в 1991 г. относительно этнических квот в парламенте Абхазии должно рассматриваться как проявление «политики апартеида». Демократическая Абхазия, по его мнению, должна быть основана на правлении простого большинства<sup>2</sup>. Логика подобного предложения, однако, такова, что оно может привести к исходу двоякого рода: либо некоторые из этнических групп Абхазии допустят, что они будут маргинализированы, либо произойдут новые столкновения с применением насилия. Следовательно, отказ от удовлетворения этнических претензий не обязательно следует понимать как признак «гражданского» сознания.

Сходное замечание может быть сделано относительно абхазской конституции 1994 г. Принятие этой конституции было ясным признаком того, что абхазское руководство хотело окончательно решить судьбу Абхазии без какого бы то ни было политического участия грузинского населения Абхазии. Конституция не упоминает о коллективных правах или правах меньшинств. Статья 1 конституции связывает существование абхазского государства с историческим правом народа на самоопределение<sup>1</sup>. Эта статья не дает четкого определения народа ни в этнических, ни в гражданских терминах. Она, однако, может интерпретироваться таким образом, что абхазское государство рассматривается как инструмент национальной самореализации одной конкретной этнической группы, живущей в Абхазии. Тот факт, что абхазские интеллектуалы указывают на то, что у абхазов нет другой родины, кроме Абхазии, что служит легитимизацией их требования о самоопределении через независимость или конфедеративное устройство, говорит в пользу подобной интерпретации. Но такому прочтению противоречит статья 2 абхазской конституции, которая определяет народ Абхазии без различия национальности его представителей как «носителя суверенитета и единственный источник власти в Республике Абхазия». Эта статья носит явно гражданский и инклюзивный характер.

Еще две статьи конституции, однако, вновь характеризуют исключительность абхазского этнического национализма. Статья 6 гласит, что официальным языком республики Абхазия является абхазский — языки других национальностей понижены до уровня языков,

---

<sup>1</sup> См., например, предложение, вошедшее в документ Совета Безопасности ООН S/1996/165.

<sup>2</sup> Интервью автора с Тамазом Надарейшвили в Брюсселе 10 июня 1999 г.

которые могут использоваться в частном общении, средствах массовой информации и в учебных заведениях. Поскольку государству приходится поддерживать общение с другими национальностями, а многие этнические абхазы недостаточно владеют абхазским языком, «русский язык наряду с абхазским признается языком государственных и других учреждений». Статья 49, относящаяся к выборам главы государства, ограничивает право граждан Абхазии быть избранными в президенты Республики Абхазия только лицами абхазской национальности<sup>1</sup>. Можно сказать, что концентрация исполнительной власти исключительно в руках представителя одной из национальностей, живущих в Абхазии, явно противоречит статье 2, которая определяет народ Абхазии, независимо от его этнического происхождения, как единственного носителя политического суверенитета.

Фактически парламент и правительство включают некоторое число русских, армян, грузин и греков, но так называемый «ближний круг» политического руководства Абхазии почти исключительно состоит из этнических абхазов. В конституции нет больше статей, предусматривающих осуществление властных полномочий по этническому признаку. Отсутствие каких-либо ссылок на коллективные права и права меньшинств из числа представителей неабхазского населения выражает собой отсутствие политических гарантий для различных национальных общин Абхазии, что укрепляет прочный политический контроль нынешнего руководства.

Можно сделать вывод о том, что обе стороны, между которыми велась гражданская война в Абхазии, отказываются признать необходимость предоставления коллективных прав всем этническим группам. Можно сделать и еще один вывод: гражданский подход может быть эффективен в плане мер по демократизации, в которых речь идет об индивидуальных правах, но он сам по себе не приведет к сколько-нибудь существенному снижению этнической конфликтности. При любом федеративном устройстве следует признать, что этничность не может быть деполитизирована, абстрагируясь от того факта, что она представляет собой политическую реальность. Поэтому, быть может, стоит предпринять альтернативную стратегию по деполитизации этничности, основанную на этнофедеративной модели. Краткий сравнительный анализ примеров этнофедерализма в Восточной и Западной Европе может помочь выявить его потенциал и пределы.

---

<sup>1</sup> Абхазия — «суверенное демократическое, правовое государство, исторически утвердившееся по праву народа на самоопределение».

## Примеры этнофедерализма

В нескольких федерациях — СССР, Канаде, Чехословакии, Югославии, Испании, Бельгии и постсоветской России — этническое понимание статуса нации у важнейших национальностей сильно способствовало зарождению и развитию федеративных систем. Большевики рассматривали федерализм на территориально-этнической основе как необходимый этап перехода к социализму, несмотря на их приверженность принципам централизованной власти и единства рабочего класса. В постсоветской России с ее многими национальностями, с укоренившейся национальной идентичностью без федерализма обойтись невозможно. В условиях, когда российские республики поддерживают федеративные отношения с центром, остальные субъекты федерации (области, края, автономные округа, автономная область) не могут не иметь аналогичных отношений с центром. Иначе часть государства имела бы ряд юридических привилегий, не предоставленных другой части, что подрывало бы единство российской нации. По мнению Алексея Зверева, этнофедерализм тем самым является самой надежной гарантией российской федеративной структуры в целом<sup>1</sup>. Во всех вышеупомянутых примерах этнофедерализма федерации были представлены как реализация законного права народов, составляющих часть данного государства, на внутреннее самоопределение. Во всех этих федерациях националистические движения выдвигали требования полного суверенитета и выступали против ограничений на его осуществление посредством федеративной практики, считая их незаконными. Движениям за отделение все же не удалось завоевать на свою сторону большинство населения в демократически построенных федерациях (таких, как Испания, Бельгия или Канада). В плане их стабильности западные этнофедеративные системы кажутся поэтому сравнительно успешными<sup>2</sup>. Иное положение сложилось в Восточной Европе, где ряд федераций распался (СССР, Чехословакия, Югославия) и где произошло фактическое отделение (Чечни от России).

Правда, сторонникам суверенитета Квебека не хватило очень небольшого числа голосов, чтобы победить на референдуме 1995 г., и в долгосрочной перспективе противники распада Канады, Бельгии или Великобритании должны учитывать риск того, что он произойдет, по-

<sup>1</sup> Выборы президента Республики Абхазии осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Президентом Республики Абхазия избирается лицо абхазской национальности, гражданин Республики Абхазия, не моложе 35 лет и не старше 65 лет, обладающий избирательным правом. Полный текст Конституции Абхазии можно найти в Интернете по адресу: <http://www.abkhazia.org/>.

скольку это составляет часть демократического федеративного эксперимента. Но и в этих случаях переход к независимости (или конфедеративному статусу) Квебека, Фландрии или Шотландии, вероятно, будет осуществлен сторонами в ходе переговоров согласно институциональным процедурам, гарантирующим намного больше стабильности, прав меньшинств и дальнейшего сотрудничества в рамках интеграции, нежели это было возможно в Советском Союзе, России или Югославии.

Восточноевропейский этнофедерализм представляется неустойчивым по сравнению с тем, что существует на Западе. Политическая неэффективность этнофедерализма в Восточной Европе объясняется двумя основными причинами. Во-первых, этнофедеративные системы, как и другие системы федерализма, требуют сильных институтов в целях мирного перевода политических требований в правовое русло. Этого трудно достичь в странах, где государство и право в основном понимаются в духе историцизма как служащие потребностям коллективных образований. В коммунистической идеологии государство и право рассматривались как орудия выражения классовых интересов, а в националистической идеологии — как орудия национального самоопределения. По всей видимости, трудно сочетать такое инструментальное представление о государстве и законе с сугубо формальными требованиями государства. Федеративный принцип «разделенного суверенитета» так и не получил практического воплощения ни в одной восточноевропейской федерации. Большевицкое представление о федерализме основывалось на идее диктатуры пролетариата, которая, как предполагалось, не должна была делить власть с «буржуазными» или «мелкобуржуазными» националистами. Идея коммунистической партии как ведущей партии являлась противоположностью любого представления о федерализме как сочетании принципов самоуправления и совместного правления. С окончанием эпохи коммунизма доминирующая национальная община предъявила претензию на занятие подобной монопольной позиции в процессе осуществлении суверенитета. В случае Абхазии такую претензию выразили обе этнические

<sup>1</sup> См. в настоящем издании: Зверев Алексей. Значение опыта Татарстана для Грузии и Абхазии. С. 131.

<sup>2</sup> Сравнительный успех этнофедерализма в западных странах объясняется наличием критерия политической стабильности, позволяющего достичь примирения взаимных этнических претензий. Будучи связан с принципами исключительности и партикуляризма, этнофедерализм нашел гораздо меньшее признание на нормативном уровне. Этнофедерализм, как правило, противопоставляется либерализму. Некоторые идут так далеко, что описывают его как «демократическую форму апартеида», поскольку он базируется на идее о том, что различные этнические группы должны жить отдельно при различных демократических институтах.

общины. С националистической точки зрения любая форма «дележа» суверенитета с легкостью понимается как форма дезинтеграции нации. «Исторические враги нации» — например, Россия с точки зрения грузинского национализма — могут воспользоваться федералистскими принципами в целях осуществления принципа «разделяй и властвуй».

Во-вторых, западный этнический националистический дискурс отличается от существующего в Восточной Европе. Например, квебекские интеллектуалы-националисты начиная с середины XIX в. и вплоть до 60-х гг. XX в. занимались тем, что способствовали, как они говорили, выживанию своего народа, отражая натиск со стороны сил ассимиляции. Собственная история воспринималась в терминах угнетения, лишений и маргинализации. Это восприятие прошлого изменилось в 60-е гг. XX в. Квебекские историки начали искать данные о том, что квебекцы в прошлом являлись современным народом в модернизирующемся обществе. Возникновение городского, светского и предпринимательского Квебека стало основным лейтмотивом исторических работ. Такая историография, где покоренные и униженные были заменены удачливыми и предприимчивыми людьми, заложила основу для нового националистического дискурса, например, Квебекской партии (*Parti québécois*)<sup>1</sup>. Ее дискурс должен был выражать уверенность в себе нации, стремящейся к полному суверенитету. Сходные изменения в националистическом дискурсе отмечаются во Фландрии и других западноевропейских регионах. В Восточной же Европе и, в частности, в Грузии и Абхазии националистический образ прошлого по-прежнему фокусируется на таких вопросах, как политическое угнетение, социальная маргинализация и культурная ассимиляция.

Западный и восточный типы националистического дискурса связаны с различными типами стратегий. В то время как западные движения за отделение в основном проводят градуалистскую политику<sup>2</sup> по укреплению своего модернизаторского потенциала и поощрению предпринимательских добродетелей (политика интеграции «в Европу регионов» полностью вписывается в эту схему), восточноевропейские националистические движения проводят намного более радикальную политику в соответствии с их усилиями освободиться от гнетущего прошлого. Абхазия не станет считать никакую договоренность о федерации с Грузией законной, если такая договоренность будет считаться продолжением былой политики Грузии, направленной на политическое угнетение. Такое сочетание сильных страхов и радикальных установок, которое может наблюдаться в значительной части Восточной Европы,<sup>1</sup> де-

лает этнофедеральное устройство в этих странах чрезвычайно неустойчивым.

Глубокие культурные различия между Восточной и Западной Европой не означают, что западные этнофедеративные модели неприменимы к Грузии. Первое отличие касается различного понимания государства и права в обеих частях Европы. Политические элиты в Грузии и Абхазии признают то положение, что функционирующие государство и экономика требуют преобразования политической культуры. Необходимость реформирования может способствовать принятию совместных форм суверенитета этнических групп в Грузии. Второе из вышеотмеченных отличий касается типа националистического дискурса, существующего ныне в Восточной и Западной Европе. Новый тип западного националистического дискурса возник, однако, только после консолидации нового федеративного устройства в различных странах. Если бы сходная политическая трансформация произошла в Грузии и Абхазии, то тип националистического дискурса у политических элит изменился бы так же, как в Квебеке или во Фландрии.

### Гражданская политика в этнофедеративной структуре

Различие между этническим и гражданским пониманием статуса нации и государственности представляет собой идеальную конструкцию, а это означает, что политические шаги субъектов федерации, предпринимаемые в ходе этнофедеративного строительства, должны быть расположены на непрерывной шкале между этими двумя идеальными типами. Этнофедерализм является следствием попыток согласования между собой претензий этнических националистов. Безусловно верно, что средства выражения (*idioms*) государственности и статуса нации имеют свои характеристики, которые являются либо в большей степени этническими, либо в большей степени гражданскими, и которые, как правило, носят долговременный характер, но это не исключает того, что этнофедеративное строительство может способствовать возникновению гражданской политики в области формирования государственности и нации.

<sup>1</sup> См.: Rudin Ronald. Bargaining from Strength: Historical Writing and Political Autonomy in Late-Twentieth-Century Quebec. Статья будет опубликована в: Coppieters, Bruno and Huyseune, Michel (eds.). *Social Sciences and Secession*.

<sup>2</sup> ИРА в Северной Ирландии и ЭТА в Стране басков объявили о перемене стратегии: вместо использования силы они будут проводить градуалистскую политику (будущий референдум об объединении с Ирландской Республикой или борьба за независимость басков в рамках европейской интеграции).

Существуют различные факторы, могущие способствовать проведению в жизнь гражданской политики в государственном и национальном строительстве в этнофедеративных государствах<sup>1</sup>. Создание федеративного государства как новой институциональной структуры, первоначально задуманное как средство аккомодации этнического национализма, влияет на политическую практику и установки элит. Самостоятельность в различных сферах государственной деятельности и исключительные сферы юрисдикции для каждого уровня федеральной структуры сокращают почву для националистической конфронтации на этнической основе. Стремление новых политических властей к обретению легитимности требует более «инклюзивной» и «ассимиляционистской» политики в отношении меньшинств в субъекте федерации и более «универсалистского» понимания государственности и статуса нации (в отличие от «дифференциалистской», «эксклюзивной» и «партикуляристской» терминологии). Стимулирование гражданского националистического дискурса может явиться более эффективной альтернативой для новых властей в деле преодоления проблем коллективных действий, нейтрализации этнических меньшинств и обеспечения социальной интеграции. Новые власти в дальнейшем столкнутся с требованиями избирателей управлять должным образом, для чего традиционный националистический дискурс может быть не столь убедительным, как в унитарном государстве, в котором отсутствуют демократические структуры, или в условиях ожесточенных этнических конфликтов.

Переход от этнического к гражданскому типу политического дискурса мог бы также иметь место в дискуссиях о внутреннем и внешнем самоопределении народа. Применяя этот принцип к Абхазии, мы должны учитывать, что ее население имеет многонациональный состав. Право народа на самоопределение имеет различный смысл при определении прав абхазов в Абхазии — у которых нет другой родины, кроме Абхазии, — и прав других крупных этнических групп (грузин, армян, русских). В этом отношении Абхазия отличается от таких субъектов федерации, как Каталония, Фландрия или Квебек, где одна особая этническая группа составляет явное абсолютное большинство населения. Это означает, что дискуссия о праве народов на внутреннее или внешнее самоопределение, которое не исчезнет после достижения договоренности о федеративном устройстве между Грузией и Абхазией, станет более осмысленной в Абхазии, если народ будет определен в

---

<sup>1</sup> Характеристика политики, проводимой политическим руководством Татарстана, как модели служит констатацией того факта, что этнофедеративное устройство требует принятия националистическими движениями градуалистской политической стратегии.

гражданском (имея в виду всех жителей Абхазии), а не в этническом понимании (когда право народа на самоопределение будет выражать только право меньшинства). С этой точки зрения, для тех абхазов, которые используют этот принцип в политических дебатах, может оказаться полезным пересмотреть концепцию «народа» в духе гражданских критериев.

Возможность того, что националистическое руководство сменит свою политику в государственном и национальном строительстве с более этнической на более гражданскую, зависит от ряда факторов, которые, в свою очередь, находятся в непосредственной зависимости от того, как сконструированы этнофедеральные институты.

Во-первых, будущее Абхазии в рамках федеративного устройства с Грузией должно исходить из перспективы, что федеральные государственные институты сами должны быть этнически или культурно нейтральными, чтобы они могли посредничать в конфликтах между субъектами федераций. Этнически нейтральная политика соответствует политике гражданского государственного строительства. Недостаток прочных правовых традиций, отсутствие доверия между грузинами и абхазами и наличие асимметричных отношений между грузинской и абхазской общинами безусловно не способствуют созданию институциональных гарантий нейтральности, которая может послужить опорой для такой политики<sup>1</sup>. Федеральное правительство, в котором фиксированное число мест отведено членам тех или иных национальных групп (как в бельгийском правительстве), или боснийский тип Конституционного суда, в котором некоторое число судей назначается председателем Европейского суда по правам человека (связанного с Советом Европы), могут быть интересными моделями в данном контексте. Государственные институты, которые на грузино-абхазских переговорах характеризовались как «Общее государство», могут считаться общими лишь постольку, поскольку они нейтральны при соблюдении равенства между этническими группами. В этом смысле абхазское руководство право, когда указывает на то, что равенство должно быть его основополагающим принципом (но неправое, защищая тезис о том, что такое равенство станет возможным только в конфедеративных рамках и что права абхазов как народа и Абхазии как государства являются тождественным понятием — ведь Абхазия сама является многонациональным государством). По той же причине Общее государство не могло бы называться «Грузией», поскольку такое название

---

<sup>1</sup> Гипотеза о переключении национальной идентичности с этнического на гражданское понимание в конкретных институциональных условиях выдвинута в работе: Xiaokun Song. Shifting National Identities. A Comparison Between Taiwan and Quebec. Первый вариант рукописи. 1999.

подразумевало бы, что грузинский этнос должен по определению являться господствующим.

Создание Общего государства для Грузии и Абхазии, где законодательная, исполнительная и судебная власть в настоящее время в обоих случаях сосредоточена в руках одной-единственной этнической группы, потребовало бы внесения коррективов в процесс государственного строительства в самих субъектах федерации. Трансформация Абхазии в субъект федерации потребовала бы, чтобы ее основные этнические общины пришли к согласию между собой относительно системы разделения власти и механизмов осуществления права вето на федеральную политику в отношении Абхазии. Федерализация того, что ныне называется Грузией, путем создания Общего государства, должна была бы также решить вопрос о политическом статусе Южной Осетии, Аджарии, Джавахетии и других регионов. Такие реформы в обоих государствах могли бы привести к переходу к более гражданской политике. Именно в этом контексте следует обсуждать альтернативу между федеративным, конфедеративным устройствами или вариантом полной независимости Абхазии.

Трудности, связанные с согласованием между собой противоречащих друг другу этнических претензий в самой Абхазии, были бы не меньшими в случае, если бы Абхазия вступила в конфедеративные отношения с Грузией или стала независимой. Этнофедеративное устройство может, вероятно, дать больше гарантий для проведения гражданской политики, чем два прочих устройства. Федерация сможет выжить только в том случае, если ее конституция и политика федерального правительства будут считаться легитимными всеми ее составными частями (которые в противном случае стремились бы к отделению). Нет никакой уверенности в том, что создание этнически нейтрального государства велось бы с той же интенсивностью в случае, если бы Грузия и Абхазия были объединены в конфедеративном устройстве или сосуществовали как независимые государства. Сохранение полного суверенитета Грузии и Абхазии не создало бы у них стимула для развития гражданской политики. Более вероятным результатом явилось бы сохранение нынешнего статус-кво — исключительного представительст-

---

<sup>1</sup> В отличие от западноевропейских этнофедеративных конструкций, но по аналогии с Боснией-Герцеговиной, всякому общему государству грузин или абхазов придется опираться на надежные международные гарантии и даже на постоянную международную вовлеченность в дела общего государства. Дейтонскими соглашениями было предписано присутствие трех международных судей, отобранных председателем Европейского суда по правам человека, в конституционном суде Боснии-Герцеговины, состоящем из девяти членов. (McGoldrick. Op. cit.). Введение сходной формы международной вовлеченности может потребоваться и в Общем государстве для Грузии и Абхазии.

ва единственной этнической группы. Любая критика грузинского или абхазского правительства по поводу их незаинтересованности в проведении инклюзивной политики государственного строительства с легкостью парировалась бы как вмешательство во внутренние дела. Создание федерации, напротив, подразумевает наличие общих законодательных институтов, таких, как парламент и вторая палата, где совместные дебаты и взаимная критика способствовали бы развитию гражданского сознания на всех уровнях общего государства. Федеральные институты, такие, как Конституционный суд, могут также создать правовые гарантии в этом плане.

Верно, однако, что некоторые федеративные механизмы могут использоваться политическими представителями грузинской общины Абхазии для маргинализации абхазской общины. Например, если одним из исключительных федеральных полномочий будет являться оборона, это даст федеральному правительству возможность вмешиваться в конфликты между обеими общинами в самой Абхазии, как это было сделано в августе 1992 г. под руководством Шеварднадзе. Это может также явиться основанием для сочетания международных гарантий статуса Абхазии как субъекта федерации с федерализацией оборонной политики. Аргумент, согласно которому не существует федерации, в которой эта политика была бы федерализована, неприменим в грузино-абхазском контексте, поскольку найдется немного случаев федеративного устройства, явившихся продуктом добровольного согласия сторон, которые ранее вели между собой гражданскую войну. В Боснии-Герцеговине некоторые государственные институты — такие, как Конституционный суд — были интернационализированы. В этом, возможно, ключ к решению вопроса о федерализации обороны Грузии и Абхазии.

Во-вторых, создание политических институтов, способствующих умеренности межэтнических отношений среди политических элит<sup>1</sup>, будет также способствовать проведению инклюзивной гражданской политики. Должны быть созданы политические стимулы, побуждающие представителей этнических групп к межэтническому сотрудничеству. Могут быть разработаны системы выборов, призванные вознаградить политических деятелей, которые учитывают интересы других групп кроме своей собственной. В федеративную систему для Грузии и Абхазии может, например, быть включен механизм, согласно которому кандидат, побеждающий на выборах президента, должен получить достаточный процент голосов в различных субъектах федерации и среди различных этнических общин, чтобы можно было убедиться в том, что он имеет широкую поддержку. Это тем не менее привело бы к межэтническому примирению лишь в том случае, если обе палаты законодательного собрания федеративного государ-

ства и остальные институты субъектов федерации будут избраны по аналогичным принципам. Воплощение принципа разделенного суверенитета в федерации может при этих обстоятельствах легче привести к компромиссу и примирению, чем принцип полного суверенитета в конфедерации или независимом абхазском государстве.

Следует все же констатировать, что еще не доказано, что этнофедеральные институты могут привести к переходу от более этнической к более гражданской форме национализма. Как говорилось выше, все федеративные модели, созданные под властью коммунистов, представляют собой ясные примеры случаев, в которых такого перехода не произошло вопреки намерениям тех, кто их разрабатывал. Эти примеры, однако, относятся к политическим системам, где выборные процедуры не играли сколько-нибудь значительной роли в побуждении этнических групп к межэтническому сотрудничеству и где государство и право не считались нейтральными инструментами правления. Нужно еще посмотреть, насколько этнофедеративные системы, в которых действительно играют роль демократические процедуры отбора политического персонала и понятие равенства всех граждан перед законом, могут способствовать переходу к более гражданским формам политики в области государственного строительства. Наблюдатели политической сцены в Испании, Канаде или Бельгии расходятся во мнении по этому вопросу. Некоторые защищают тезис о том, что этнофедеративные формы этнической аккомодации привели в этих странах к аналогичным формам укрепления этнической идентичности и даже к аналогичной опасности дезинтеграции, что и те, которые ранее наблюдались в федеративных странах Восточной Европы. Это значит, что тезис, согласно которому этнофедеративная система для Грузии и Абхазии может привести к более гражданской политике, все еще следует считать гипотетическим.

### Резюме

Западные правительства и международные организации подвергали критике этнический национализм. Гражданская политика в области государственного и национального строительства не имеет, однако, институционального воплощения, которое может считаться законным с точки зрения населения и руководства Грузии и Абхазии. Поэтому, возможно, имеет смысл рассмотреть вопрос о том, насколько

---

<sup>1</sup> По данному вопросу см.: Horowitz Donald L. Constitutional Design: An Oxymoron. Manuscript presented at the Annual Meeting of the American Society for Political and Legal Philosophy. San Francisco. January 5–6, 1998.

ко неэтническая политика в области гражданства может быть воплощена в жизнь в этнофедеративных системах. В отличие от Западной Европы, где этнофедеративные конструкции сравнительно устойчивы, Восточная Европа пережила в 90-х гг. XX в. распад большого числа этнофедеративных конструкций. После распада Советского Союза, Чехословакии и бывшей Югославии на независимые государства единственными остающимися федеративными структурами в Восточной Европе являются Российская Федерация, Босния-Герцеговина и Федеративная Республика Югославия. Федерализация Грузии и Абхазии должна учитывать факторы, способные объяснить слабость этнофедеративных структур Восточной Европы. К числу этих факторов принадлежит отсутствие правовых традиций решения политических проблем, создаваемых федеративным устройством, и радикализм восточноевропейского националистического дискурса, основанный на глубоком страхе перед политическим угнетением и культурной ассимиляцией со стороны более сильного. Из четырех альтернатив для Грузии и Абхазии, по которым идет дискуссия — более или менее децентрализованного унитарного государства, этнофедерации, этноконфедерации или независимости Абхазии, — этнофедеративное устройство можно считать предпочтительным выбором, поскольку оно, вероятно, дает лучшие возможности для разработки институциональных гарантий проведения этнически нейтральной государственной политики и появления умеренного политического руководства на всех уровнях власти.

