

V. ПРИНЦИПЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОСТИ И ПЕРСОНАЛЬНОСТИ

Ивлиан Хаиндрава

КОНФЛИКТ В АБХАЗИИ И ВОЗМОЖНЫЙ ПУТЬ ЕГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ

Абхазская проблематика была и остается одной из главных сфер интересов Республиканской партии Грузии. Мы не раз участвовали в диалоге с абхазской стороной, в ходе которого выявлялись причины грузино-абхазского противостояния и возможные пути решения существующих проблем. Итоги теоретического и практического осмысления этого диалога оформились в виде конкретных предложений и концепций, которые были представлены Консультативному совету, Государственному совету, главе государства, парламенту Грузии. В 1992 г. Республиканской партией был разработан, опубликован и предложен для рассмотрения парламенту Грузии и общественности законопроект «О политико-правовом статусе Абхазии в составе государства Грузия». Наши старания были направлены на то, чтобы избежать военного конфликта и решать спорные вопросы за столом переговоров; наши подходы базировались на уважении самобытности абхазов, обеспечении их свободного развития и единства Грузинского государства. К сожалению, для властей Грузии наша позиция была то «непонятной», то «преждевременной», а иной раз — по неясным для нас причинам — неприемлемой; соответственно для абхазских руководителей и политиков мы были лишь одной из оппозиционных партий, которой не предоставлялась возможность претворения в жизнь своих воззрений.

Тем временем реальностью стал вооруженный конфликт, созревание, приближение и неизбежные тяжелейшие последствия которого игнорировали как власти Грузии, так и большая часть общества. Фактически бездействие и безыдейность властей Грузии в довоенный период сделали вооруженный конфликт неизбежным. В ходе же военных действий власти стали на совершенно бесперспективный путь урегулирования конфликта при помощи России, которая сама сначала способствовала его разжиганию, а затем — приведению грузино-аб-

хазских взаимоотношений к замороженной ситуации «ни войны, ни мира».

После завершения вооруженного конфликта представители нашей организации неоднократно принимали участие в диалоге с абхазской стороной на неправительственном уровне, участвовали в многочисленных международных конференциях и семинарах, посвященных проблемам федерализма, урегулирования конфликтов, беженцев и насильственно перемещенных лиц. В этот же период все мы стали свидетелями формирования новых подходов к решению этнотерриториальных проблем — Дейтонские соглашения по Боснии можно рассматривать именно в такой плоскости.

По истечении почти четырех лет после окончания военного конфликта, 5 августа 1997 г., мы опубликовали конкретные предложения, направленные на решение проблемы грузино-абхазских взаимоотношений. Данный документ следует рассматривать как концептуальный подход, содержащий в то же самое время ряд механизмов его реализации. Понятно, что конкретные вопросы, в том числе в такой важнейшей сфере, как разделение полномочий между властями Грузии и Республики Абхазия, официальным представителям сторон предстоит решать за столом переговоров. Подчеркиваем: предлагаемая концепция не является проектом всеобъемлющего договора, который остается лишь подписать и приступить к осуществлению закрепленных в нем положений; это — основа, которая может послужить для выработки детальных соглашений.

РЕСПУБЛИКАНСКАЯ ПАРТИЯ ГРУЗИИ ПРЕДЛАГАЕТ ГРУЗИНАМ И АБХАЗАМ НОВУЮ МОДЕЛЬ СОСУЩЕСТВОВАНИЯ — ЕДИНСТВО ПОСРЕДСТВОМ РАЗДЕЛЕНИЯ

Данная инициатива имеет целью создание здоровой почвы для ненасильственного урегулирования конфликта между грузинами и абхазами, установление долгосрочного стабильного мира и взаимного доверия, закладку прочного фундамента для сосуществования и сотрудничества, сведение до минимума влияния внешнего дестабилизирующего фактора в грузино-абхазских взаимоотношениях, содействие многостороннему кавказскому сотрудничеству.

Инициатива подразумевает спокойное и реалистичное отношение к предлагаемой технологии решения чрезвычайно болезненной проблемы как со стороны властей и официальных лиц, так и со стороны общества. Даже в том случае, если инициатива окажется неприемлемой для сторон (или одной из сторон), она ни в коей мере не может и

не должна быть использована для эскалации напряженности и новой волны взаимных обвинений.

Инициатива учитывает ту простую истину, что соглашение между сторонами, имеющими различные устремления, потребует от них проявления доброй воли на практике и взаимных уступок, поскольку после опубликования она вызовет серьезное расхождение мнений, а в случае ее претворения в жизнь не сможет удовлетворить (хотя бы на первых порах) всех грузин и абхазов.

В случае проявления интереса к нашей инициативе со стороны властей Грузии и абхазских властей, она также потребует активного включения авторитетных международных организаций как в дело содействия переговорам, а в случае успеха переговоров — в процесс практического осуществления достигнутых договоренностей, в материальное и финансовое обеспечение этого процесса, в осуществление контроля над соблюдением сторонами взятых обязательств и реализацию двухсторонних гарантий, предусмотренных договором.

Политические, экономические, социальные и психологические итоги конфликта

Положение, создавшееся в результате грузино-абхазского конфликта, подтверждает соображение, согласно которому ни одна из сторон не может считать себя победительницей в войне. Грузия потеряла контроль и юрисдикцию над значительной и стратегически важной частью территории государства; огромная армия беженцев и насильственно перемещенных лиц еще более осложняет и без того тяжелую экономическую и социальную ситуацию в стране, создает негативный эмоциональный фон. Сотни тысяч людей остались без крыши над головой, без работы, без имущества, без стабильного заработка; грубо попораны их основные права. Изгнанники — многократно обманутые и теряющие надежду — превращаются в маргинальную группу.

Абхазы, несмотря на достигнутый при помощи внешних сил военный успех, не приобрели сколько-нибудь значительных политических дивидендов, а экономическое и социальное положение в Абхазии сегодня еще хуже, чем в остальной Грузии. Государственный суверенитет и результаты выборов, проведенных без участия большинства населения Абхазии, не признал никто и перспективы признания не предвидится, ибо это противоречит международной практике. Не только заселение всей территории Абхазии, но и осуществление административного или военного контроля над ней выходит за пределы реальных возможностей абхазов; экономика полностью разрушена, и на этом

фоне нарастает социальная напряженность и угроза тотальной криминализации Абхазии.

Продление состояния «ни мира ни войны» опасно и бесперспективно для обеих сторон; оно также стало серьезным барьером на пути к общекавказской стабильности и сотрудничеству.

Основные обстоятельства, препятствующие урегулированию конфликта

В максимальном затягивании существующего положения заинтересованы только те силы, которые стремятся к усилению своего влияния путем ослабления государств Южного Кавказа, недопущения широкомасштабного кавказского сотрудничества, сохранения напряженной и взрывоопасной обстановки, что ведет к снижению интереса к региону со стороны стран Запада и Востока.

Кроме корыстных интересов внешних сил, основным препятствием на пути к урегулированию грузино-абхазских отношений является доселе непреодолимое противоречие между сторонами в подходах к двум важнейшим аспектам проблемы. По мнению руководства Грузии, в первую очередь должны быть созданы условия для безопасного возвращения беженцев и насильственно перемещенных лиц, и лишь после того, как этот процесс примет необратимый характер, можно будет принимать решение о статусе Абхазии в составе Грузии. Основание для такой позиции твердое — нельзя лишать права участия в определении своего будущего самую многочисленную группу населения Абхазии. Абхазские же власти в первую очередь требуют определения в приемлемых для них рамках политико-правового статуса Абхазии и выражают готовность только после этого приступить к решению проблемы изгнанников. Абхазы не видят перспектив решения проблемы статуса Абхазии в приемлемых для них рамках, если будет восстановлена довоенная демографическая ситуация (или приближенная к ней), когда они были в явном меньшинстве.

Взаимное недоверие носит ярко выраженный характер и вполне объяснимо в сложившейся обстановке: грузины опасаются, что определение политико-правового статуса Абхазии без возвращения изгнанников будет использовано существующими de-facto в Абхазии властями в целях правового оформления отделения от Грузии; абхазы же полагают, что после возвращения изгнанников посредством вполне демократических механизмов (большинство на референдуме, выборах) грузины могут ограничить даже ту их автономию, что была в советское время. Эти действительно важные факторы взаимного недове-

рия усугубляются образом врага, который сформировался у сторон в ходе военных действий и который не стал слабее на фоне послевоенных официальных взаимных обвинений и действующей пропаганды. Ясно, что существует еще множество иных обстоятельств объективного, субъективного, или навязанного характера, которые препятствуют встречному движению сторон и отдаляют нас от справедливого и базирующегося на твердом фундаменте урегулирования конфликта.

Степень противостояния и взаимная неприязнь между грузинами и абхазами сегодня настолько велики, что не видно реальной возможности восстановления в сравнительно короткое время их совместного проживания. Бесперспективны и попытки возвращения в Абхазию к существовавшей ранее политико-правовой модели. Следует учитывать и то, что у многих людей из противостоящих сторон нет желания совместного проживания. Пятилетний процесс политических переговоров не принес результата. Более того, в мае 1998 г. несколько десятков тысяч грузин были выдворены даже из практически моноэтнического Гальского района; легко себе представить, какие сложности возникнут, когда дело дойдет до возвращения изгнанников в те районы, где население было смешанным с этнической точки зрения. В то же самое время покинуты и обезлюдели целые села, необработанными остаются земли, и, даже если оставить в стороне вопрос о необходимости восстановления элементарной справедливости в отношении изгнанников, абхазских человеческих ресурсов просто недостаточно, чтобы заново освоить обезлюдевшую часть территории Абхазии.

Разумным выходом из данного положения представляется разделение проживания грузинского и абхазского населения на основе следующего принципа: от Сухуми на север — до слияния рек Западная и Восточная Гумиста, далее — вдоль реки Восточная Гумиста до реки Бзыбь, по реке Бзыбь до административной границы Гульрипшского района проводится линия, к востоку от которой территория Абхазии объявляется территорией, преимущественно населенной грузинами, а к западу от этой линии — территорией, преимущественно населенной абхазами (см. карту и табл. 1). Собственно город Сухуми разделяется на две приблизительно равные части. Грузинская и абхазская стороны обеспечивают (под контролем международных наблюдателей) беспрепятственное и полное осуществление своих прав абхазами и грузинами, оставшимися в своих соответствующих зонах. Другие этнические меньшинства, постоянно проживающие в Абхазии, пользуются всеми правами граждан и получают гарантии сохранения законно принадлежащих им жилищ вне зависимости от того, в какой зоне они окажутся.

Таблица 1

Вся Абхазия кв. км (%)	Абхазский край кв. км (%)	Республика Абхазия кв. км (%)
---------------------------	------------------------------	----------------------------------



Территория Абхазии к северу от линии раздела получает статус Республики Абхазия, территория к востоку от этой линии образует Абхазский край.

Территория 8639,5 (100) 5011 (58) 3628,5 (42)

Территория Абхазии к западу от линии разделения имеет статус Республики Абхазия в составе Грузии. Территория к востоку от линии разделения подчиняется действующему в остальной Грузии административно-территориальному делению, а после перехода на территориальное (край, мхаре) устройство Гальский, Очамчирский, Гульрипшский районы и восточная часть Сухумского района образуют Абхазский край (мхаре).

Предложения по конституционному договору

Особый статус Республики Абхазия, гарантии деятельности ее государственных органов, их полномочия и принципы взаимоотношений с государственными органами Грузии фиксируются в конституционном договоре между Грузией и Республикой Абхазия, который должен быть ратифицирован обоими парламентами и гарантом действия которого становятся влиятельные государства (авторитетная международная организация, например ОБСЕ). Данный конституционный договор становится составной частью конституций Грузии и Республики Абхазия. Каждая из сторон вместе или отдельно приобретает право инициирования процедуры внесения поправок и/или дополнений в конституционный договор. Внесение поправок и/или дополнений в договор или заключение нового договора возможно на основе взаимного согласия сторон с применением предусмотренной договором парламентской процедуры. До вступления в силу поправок к договору или нового договора действует существующий договор. В переговорах между сторонами по этому вопросу участвуют государства-гаранты (международная организация). Поправки и дополнения, вносимые в договор, или новый договор могут быть направлены лишь на повышение статуса и расширение полномочий Республики Абхазия.

Демилитаризация Абхазии

Вся территория Абхазии (Республика Абхазия и Абхазский край) объявляется демилитаризованной зоной. Недопустимо размещение в Абхазии военных баз или контингента другого государства за исключением международных миротворческих сил. Власти Грузии берут на себя обязательство не иметь в мирное время военных баз и не проводить сухопутных, морских или воздушных учений на всей территории Абхазии. Власти Республики Абхазия берут на себя обязательство не

превышать определенную договором численность личного состава полиции (внутренних войск), не иметь военной техники, артиллерии, другого вооружения и оснащения, кроме того, каковое будет сочтено достаточным соглашением, достигнутым при участии стороны-гаранта, являясь необходимым минимумом для выполнения полицией (внутренними войсками) своих обязанностей. На основе соглашения и на определенный соглашением срок военнообязанные Республики Абхазия освобождаются от воинской службы в вооруженных силах Грузии (но сохраняют право пройти эту службу добровольно или на контрактной основе). Служба в полиции (внутренних войсках) Республики Абхазия засчитывается им в прохождение обязательной воинской службы.

Правовые аспекты

Взаимоотношения между государственной властью Грузии и властями Республики Абхазия, круг вопросов, отнесенных к исключительной компетенции каждой из них, а также к общей компетенции, регулируются конституционным договором, конституцией Грузии и конституцией Республики Абхазия.

Избирательным правом на территории Республики Абхазия пользуются лица, которые на основе принципов, определенных в конституционном договоре и в конституциях Грузии и Республики Абхазия, имеют гражданство Республики Абхазия. Документом, подтверждающим гражданство Республики Абхазия, является удостоверение личности. Гражданин Республики Абхазия одновременно и автоматически является гражданином Грузии. Власти Грузии берут обязательство не препятствовать гражданам других стран или лицам без гражданства абхазской национальности в получении гражданства Грузии. Власти Республики Абхазия на основе конституции и законодательства Республики Абхазия имеют право предоставить гражданство Республики Абхазия гражданину Грузии. Выборы властей Республики Абхазия и органов местного самоуправления проводятся в соответствии с конституцией и законодательством Республики Абхазия. Представительство Республики Абхазия в верхней палате парламента Грузии — Сенате, а также участие Республики Абхазия в исполнительной власти Грузии определяются конституционным договором и законодательствами Грузии и Республики Абхазия. В выборах в нижнюю палату парламента Грузии граждане Республики Абхазия участвуют на общих основаниях.

Таблица 2 . Население Абхазии по итогам переписи 1989 г.

	Чел.	%
Всего	525061	100
Грузины	239872	45,7
Абхазы	93267	17,8
Армяне	76541	14,6
Русские	74914	14,3
Остальные	40467	7,6

	Гальский р-н		Очамчирский р-н		г.Ткварчели		Гульрипшский р-н	
	Чел.	%	Чел.	%	Чел.	%	Чел.	%
Всего	79688	100	75388	100	21744	100	54962	100
Грузины	74712	93,8	34800	46,2	5086	23,4	29014	52,8
Абхазы	627	0,8	27640	36,7	9202	42,3	1311	2,4
Армяне	530	0,7	6226	8,3	337	1,5	13878	25,3
Русские	2480	3,1	4439	5,9	5321	24,5	7746	13,9
Остальные	1339	1,6	2283	2,9	1798	8,3	3113	5,6
	г. Сухуми		Сухумский р-н		Гудаутский р-н		Гагрская зона	
	Чел.	%	Чел.	%	Чел.	%	Чел.	%
Всего	119150	100	39516	100	57534	100	77079	100
Грузины	49460	41,5	17526	44,4	7699	13,4	21575	28,0
Абхазы	14922	12,5	1996	5,1	30541	53,1	7028	9,1
Армяне	12242	10,3	11617	29,4	8857	15,4	22854	29,7
Русские	25739	21,6	2858	7,2	7741	13,5	18690	24,2
Остальные	16787	14,1	5519	13,9	2696	4,6	6932	9,0

Таблица 3. Расселение населения в Абхазии по национальностям (по данным переписи 1989 г. по предложенной линии размежевания)

	Абхазский край			Республика Абхазия		
	Чел.	% населения всей	% населения края	Чел.	% населения всей	% населения края

	Абхазии			Абхазии		
Всего	332917	63,4%	100%	192144	36,6%	100%
Грузины	210598	87,8%	63,25%	29274	12,2%	15,2%
Абхазы	38780	41,6%	11,65%	54487	58,4%	28,4%
Армяне	30964	40,45%	9,3%	45577	59,55%	23,7%
Русские	33709	45,0%	10,1%	41205	55,0%	21,4%
Остальные	18866	46,6%	5,7%	21601	53,4%	11,3%

Итоги

Публикуя данную концепцию, мы преследовали две основные цели:

1. Показать наше видение решения проблемы, в практическую жизнеспособность которого мы верим и претворение в жизнь которого считаем оптимальным выходом из создавшегося тупикового положения.

2. Встряхнуть как грузинскую, так и абхазскую общественность — дать импульс поиску новых идей, нестандартных подходов на основе уважения прав и интересов друг друга.

Естественно, при работе над концепцией был изучен практический опыт решения конфликтов с некоторыми схожими параметрами и, в частности, боснийский опыт. Самым серьезным образом принимались в расчет политические реалии, возникшие в последние годы. А они свидетельствуют о том, что признание независимости Абхазии невозможно по многим причинам, из которых приведем здесь две самые главные:

1. Независимость Грузии в существующих границах была восстановлена на основе референдума 31 марта 1991 г., в котором за независимость проголосовала и большая часть населения Абхазии. Грузия признана всем мировым сообществом и международными организациями в границах на 21 декабря 1991 г. С распадом Советского Союза, Югославии и Чехословакии формирование новых межгосударственных границ осуществилось на основе строгого соблюдения границ субъектов этих федеративных государств. Допущение возможности дальнейшего дробления чревато возникновением новых очагов нестабильности, новых вооруженных гражданских (и даже межгосударственных) конфликтов, причем не только на территории бывших СССР или Югославии.

2. Не представляется возможной легитимация на международном уровне изгнания половины населения из автономной республики и попрания их основных прав и свобод. Создание подобного прецеден-

та послужило бы прямым призывом к использованию силы при решении межэтнических противоречий и конфликтов. По прошествии более четверти века после окончания конфликта на Кипре самопровозглашенная Турецкая республика Северного Кипра, созданная на основе насилия и этнической чистки, так и не признана международным сообществом.

Предлагаемая абхазской стороной конфедерация двух равноправных субъектов — Грузии и Абхазии — формально невозможна в силу первого из вышеприведенных доводов, а по существу — ввиду того простого обстоятельства, что реально функционирующих конфедеративных государств мировая практика попросту не знает. Швейцария, официально именуемая конфедерацией, являет собой образец федеративного государства. Следовательно, решение проблемы можно искать только на основе федеративной модели с учетом опыта демократических, полиэтнических федеративных государств. В отношении Грузии наиболее реальной и жизнеспособной представляется модель асимметричного федерализма, в которой Республика Абхазия будет обладать высоким автономным статусом.

В то же время совершенно очевидно, что возврата к советскому типу псевдофедеративного государства тоже нет и быть не может. Поэтому, когда грузинская сторона говорит об Абхазии как о субъекте федеративного государства Грузия с широчайшими полномочиями, самим абхазам (да и грузинам тоже) это ни о чем не говорит, ибо у всех встает перед глазами именно советская модель, забыть которую не успели, а новой пока не познали.

Предложения грузинской стороны необходимо наполнить конкретным содержанием, причем в этой конкретике абхазы должны увидеть надежные гарантии национального развития и осуществления всего комплекса своих прав. Предлагаемая Республиканской партией Грузии модель позволяет решить следующие задачи:

1. В условиях соблюдения общепризнанных границ Грузии развести враждующие стороны по линии размежевания и предотвратить рецидив вооруженного конфликта при помощи международного миротворческого контингента, составленного из военнослужащих нейтральных стран.

2. Обеспечить на начальном этапе более чем 80% насильственно перемещенных лиц грузинской национальности возвращение в места постоянного проживания.

3. С учетом того что основная масса населения Абхазии абхазской национальности в результате военных действий и послевоенной разрухи переместилась в северо-западную часть Абхазии, в Республике

Абхазия не возникнет демографическая ситуация с превалирующим грузинским населением, как это было в довоенной Абхазской автономной республике. Таким образом, абхазская автономия в Грузии наполнится реальным содержанием, и абхазы получат возможность самоопределения и самоуправления в соответствии с собственным видением своих нужд и интересов.

4. Конституционный договор, международные гарантии и демилитаризация Абхазии создадут благоприятную ситуацию для установления прочного мира и восстановления взаимного доверия.

При этом линия размежевания не рассматривается нами в качестве постоянно действующего «железного занавеса» между двумя общинами — грузинской и абхазской. После завершения первого и самого болезненного этапа — формального и фактического размежевания и «привыкания» к новым реалиям линия размежевания начнет превращаться в «линию контакта». Это означает, что заработает транспорт, пойдет торговля, начнут устанавливаться и восстанавливаться человеческие контакты и т.д. На фоне исчезновения взаимного недоверия, почвы для которого просто не останется, этот процесс призван превратить линию размежевания в такую же административную границу между субъектами федерации, каковые существуют в демократических федеративных государствах.

Заключение

К сожалению, концепция Республиканской партии не вызвала адекватного с нашей точки зрения резонанса в политических и общественных кругах (причины этого обсуждать здесь не станем). Она не привела к выдвижению новых идей и подходов и по сей день остается фактически единственной в своем роде, предусматривающей не только форму будущего устройства Абхазии в рамках федеративной Грузии, но и конкретные механизмы его реализации.

Предложенную модель мы рассматриваем как разумный компромисс между справедливостью и политическими реалиями. А для достижения компромисса необходимо идти навстречу, уважая жизненные интересы друг друга и не останавливаясь перед взаимными уступками ради достижения главного.