

ПЕРСОНАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: РЕШЕНИЕ  
ДЛЯ ЭТНОНАЦИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ?  
ЧТО ОН ОЗНАЧАЛ ДЛЯ БРЮССЕЛЯ  
И ЧТО ОН МОГ БЫ ОЗНАЧАТЬ ДЛЯ АБХАЗИИ?

**Размышления о территориальном факторе**

Определение территории и политический контроль над ней являются центральными аспектами концепций государственности и национализма. Дефиниция государства включает в себя три взаимосвязанных фактора: население, территорию и правительство, которое управляет территорией и населяющими ее людьми. Концепция государства теснейшим образом увязывает идею политической власти с полным контролем над данной территорией. Территория стала таким ключевым элементом в деле формирования и организации государств, что трудно себе представить, каким образом можно реализовать государственную власть безотносительно к ее исключительным правам на определенную территорию. Аналогичным образом, концепция этнонационализма так же связана с мощной территориальной базой. Этничность и национализм подразумевают развитое чувство общности между людьми, которые чувствуют, что их объединяет общая культура, способная включать в себя такие аспекты, как язык, обычаи, религия и даже расовая принадлежность. Такие черты, как общий язык, исторический опыт, обычаи и т.д., являются маркерами, порождающими миф об общем происхождении членов данной этнонациональной группы. Все этнонациональные группы имеют характерное для них чувство общности происхождения, которое проявляется в ряде общих черт. Этот миф об общности происхождения подкрепляется, таким образом, общими чертами культуры и порождает чувство внутригрупповой солидарности, которое создает отличие данной этнонациональной группы от других таких же групп, поскольку предполагается, что у этих последних иная история, язык, культура и происхождение. Среди подобных маркеров, созидающих контуры этнонациональной общности, территория в смысле места происхождения, отчества или своего дома зачастую является краеугольным камнем идентичности. Определение территории является особенно мощным началом, созидающим этническую идентичность в силу того, что оно создает представление

о колыбели или отчизне данной этнонациональной группы. Апелляция к некоему определяемому границами пространству делает миф об общем происхождении более осязаемым. Благодаря наличию такой территории происхождение группы оказывается привязанным к определенному месту, а члены группы обретают так называемые «корни». В тех случаях, когда члены этнонациональной группы ощущают, что территории, которую они считают своей, угрожает опасность, или же на нее предъявляют претензии другие соперничающие группы, их реакция может стать гневной. Эмоциональные националистические реакции на территориальные посягательства основываются не столько на проблемах обладания той или иной землей как таковой — их обостренный характер объясняется тем, что такие посягательства наносят удар по краеугольному камню этнонациональной идентичности. Утратив ту или иную землю или полный контроль над ней, этнонациональная группа утрачивает одновременно и составную часть своей самодефиниции и тех воображаемых уз, которые связывают индивидуумов между собою и формируют из них этнонациональную группу. Вот почему территориальные споры между этнонациональными группами спонтанно перерастают в яростный конфликт, когда каждой из групп кажется, что на карту поставлено ее собственное выживание. В такой борьбе ни одна из групп не желает проиграть или пойти на компромисс.

Центральное значение территории для этнонационализма обуславливается также теми политическими целями, которые преследуют этнонациональные движения. Этнонациональные группы стремятся управлять сами собой и не хотят, чтобы ими управляли другие. Представление о наличии у них общего исторического прошлого и общего настоящего также порождает стремление создавать общее будущее и самостоятельно определять его. Наиболее очевидным способом установить подобное этнонациональное самоуправление является создание государственных структур со всеми атрибутами независимого государства. Стремление иметь собственное государство также побуждает этнонациональные группы придавать исключительное значение понятию территории. Ведь без наличия территории с четко определенными и признанными границами, над которой может осуществляться полновластие, государственные структуры имеют мало смысла. По замечанию Геллнера, национализм является идеологией, стремящейся к приведению в соответствие между собой государственных и групповых границ. Хотя и в неявном виде, территория является центральным элементом в геллнеровском определении национализма — ведь и национализм, и государственность теснейшим образом связаны с понятием территории.

Учитывая важность территории с точки зрения этнонациональных и государственных концепций, не вызывает удивления то, что этнонациональные конфликты часто сосредотачиваются на территориальных спорах и что институты, созданные для урегулирования таких конфликтов, отражают в своей деятельности те же самые территориальные подходы. И тем не менее реально существуют иные институциональные методологии, миротворческий эффект которых изначально не основан на принципе разделения этнонациональных групп по различным территориям. Такие экстерриториальные методологии предлагают различные институциональные решения, основанные на долевом участии во власти (разграничении полномочий), на электоральных методах, на признании групповых прав и на принципе персонального федерализма. В отличие от зачастую неудовлетворительного опыта чисто территориального разрешения этнических конфликтов (массовые переселения людей, создание этнически однородных территорий, сецессии и т.д.) решения, опирающиеся на принцип персонального федерализма, редко становятся объектом анализа. Часто случается, что противоборствующие стороны сами настаивают на территориальном подходе к урегулированию конфликта и лишь с большим трудом готовы принять во внимание предложения в духе экстерриториальных решений, особенно тогда, когда понятие своей территории использовалось для мобилизации и сплочения людей в качестве важнейшего вопроса, поставленного на карту. Кроме того, существует лишь крайне ограниченный практический опыт использования принципа персонального федерализма при организации государственной власти. Поскольку в мировой практике управления существует лишь очень немного примеров применения, причем только частичного, принципа персонального федерализма, политики мало расположены участвовать в подобных институциональных экспериментах. Но несмотря на множество существующих и возможных причин того, почему экстерриториальный подход к решению этнонациональных конфликтов столь редко применяется на практике, необходимо привлечь внимание к преимуществам подобных систем и к тем немногим примерам, когда экстерриториальный подход был проведен в жизнь. Ниже в данной статье разбирается территориальная и персональная формы автономии. Затем рассматривается пример Брюсселя (брюссельская модель) в свете имеющихся в его устройстве экстерриториальных институциональных характеристик. И наконец, делается попытка определить, каким образом подход с позиций персонального федерализма мог бы содействовать институциональному урегулированию грузино-абхазского конфликта.

## **Рамки, ограничивающие применение принципа территориального федерализма, и преимущества нетерриториальных подходов**

Федерализм характеризуется территориальным принципом распределения властных полномочий. Государство подразделяется на территориальные единицы (регионы, провинции, земли, общины, кантоны и т.д.). Государственная власть не сосредотачивается в одной фокусной точке — центре, а распределяется между субъектами федерации или регионами. Как правило, эти регионы располагают почти всеми атрибутами государственности — у них есть правительства, законодательные палаты, гражданская администрация и — что важнее всего — полномочия на проведение собственной политики. Эти полномочия предоставлены им конституцией, или основным законом, который не может быть изменен без той или иной формы согласия со стороны регионов<sup>1</sup>. Разделение политической власти между рядом не подлежащих управлению из центра субъектов федерации делает федерализм особенно привлекательным для этнонациональных групп, стремящихся к самоуправлению. Ведь в унитарных государствах власть концентрируется на одной политической площадке, то есть в руках национального правительства. При этом составляющие меньшинство этнонациональные группы имеют очень малые возможности для участия в принятии центральным правительством значимых политических решений, поскольку другая, или другие, группа(ы) представляют собой численное большинство населения страны. Федерализм же предоставляет этнонациональным меньшинствам альтернативные способы контроля над определенными политическими механизмами без вмешательства со стороны групп национального большинства.

Действительно, более тщательное изучение федеративных принципов позволяет утверждать, что благодаря им этнонациональные меньшинства могут выиграть как в плане своего представительства, так и в плане своего участия во власти. В федерациях меньшинства представлены в нижней палате федерального парламента, так же, как они были бы представлены в парламенте унитарного государства. Сверх того, этнонациональная группа представлена в парламенте и правительстве того региона, в котором данная группа составляет большинство. В федеративных системах регионы также получают зачастую равное представительство в верхней палате федерального парламента или се-

<sup>1</sup> Конкретная форма согласия со стороны регионов на конституционные изменения обуславливается действующей в каждом федеративном государстве формулой, определяющей порядок внесения поправок в конституцию. Зачастую по этой формуле требуется согласие квалифицированного большинства, что ставит конституционную реформу в зависимость от согласия субъектов федерации.

нате. И наконец, в качестве политических субъектов региональные правительства на правах равных партнеров участвуют в работе разветвленной сети межправительственных политических отношений (отношений между региональными и федеральными властями по вертикали и властями различных регионов по горизонтали. — *Прим. перев.*), что типично для федеративных систем. В итоге, федеративные системы предоставляют для тех или иных этнонациональных групп, сосредоточенных в определенном регионе, повышенные возможности представительства и участия. Если федерация предоставляет меньшинствам четыре канала для участия в государственных делах, унитарное государство предлагает меньшинствам всего-навсего ограниченное представительство в парламенте и перспективу быть навеки не допущенными к участию в правительстве. В целом, федерация в принципе обеспечивает меньшинствам потенциальные преимущества, однако реализация этих преимуществ в значительной мере зависит также от того, как федеративные принципы преобразуются в форму специфических институциональных структур. То же самое можно сказать и об унитарных государствах: в принципе они предоставляют меньшинствам более ограниченные возможности, но это не исключает того, что в структуру унитарного государства могут быть включены специфические институты, приспособленные к интересам этнонациональных меньшинств.

Предоставляя группе меньшинства контроль над территорией и целый ряд конституционных полномочий, федерализм способен также удовлетворить тем самым внутренне присущее этнонациональным движениям стремление определять собственную судьбу на той земле, которую они рассматривают как свою родину. Сверх того, сама конституционная природа существующего в федерациях разделения властных полномочий предоставляет этнонациональной группе гарантии того, что благоприятствующие ее интересам институты не могут быть с легкостью у нее отняты (вспомним о формуле принятия конституционных поправок и о роли конституционного суда).

Территориальный федерализм обладает целым рядом институциональных характеристик, могущих способствовать умиротворению этнонациональных конфликтов. Однако преимущества федерализма действуют в случаях, когда этнонациональные меньшинства сконцентрированы на определенной территории. В тех же случаях, когда налично рассеянное проживание этнических меньшинств и когда этнонациональные группы фактически смешаны с остальным населением по всей территории государства, традиционный федерализм, основывающийся на территориальных принципах, менее эффективен и может оказаться даже контрпродуктивным. Итак, наряду с преимуществами

необходимо также признать наличие определенных ограничителей, внутренне присущих федерализму.

Федерализм предполагает проведение внутренних границ, а территориальные единицы должны быть определены как получатели политической власти. Проведение внутренних границ и образование регионов порождает проблемы высококонфликтного потенциала. Во-первых, необходимо установить, какой группе принадлежит та или иная территория. При этом в тех случаях, когда население этнически смешано, можно ожидать соперничества в притязаниях на определенную территорию. Не существует очевидных критериев для определения внутренних границ, а потому делимитации будет сопутствовать тот или иной уровень произвольности и соперничества. В случае с этнически смешанным населением каждая этнонациональная группа будет рассматривать свои требования как в высшей мере легитимные — примирить столкновение таких требований трудно, поскольку предъявляющие их движения стремятся к разрешению проблемы по принципу результата с нулевой суммой. Установление над территорией контроля одной группы будет рассматриваться другими группами как прямая утрата ими своих позиций. Важно понять, что территориальная логика федеративного устройства на практике провоцирует выдвижение территориальных споров на передний план. Иными словами, проведение внутренних границ может привести к обострению того самого конфликта, который пытались разрешить посредством такой делимитации. Другими болезненными вопросами, порождаемыми федеральными структурами, являются число, размеры и форма границ тех или иных регионов. Следует ли сделать политическим регионом любую географическую территорию или же можно просто-напросто предоставить региональное самоуправление тем группам, которые этого требуют? Имеет ли право каждая существующая в данном государстве этнонациональная группа на создание собственного регионального правительства? Все эти вопросы приобретают важность в тех случаях, когда федерализм используется для урегулирования межнациональной напряженности. Сама территориальная природа федерализма способствует переходу конфликта в территориальную плоскость со всеми сопутствующими такому переходу осложнениями. Практика и теория федерализма не предлагают ответов на вопросы, порождаемые проведением внутренних границ. Территориальная логика федерализма порождает тенденцию к увековечиванию проблемы территориальных споров.

Создание регионов в целях урегулирования проблем меньшинств обычно не становится конечным этапом развития этнонациональных споров. Даже если вопросы числа, размеров и формы границ регионов

урегулированы, на поверхность выходят новые проблемы меньшинств в тех случаях, когда этнонациональные группы рассеяны, а население регионов этнически неоднородно. Показателен пример фламандского населения в Бельгии. Фламандцы составляют национальное большинство страны, но в населении Брюсселя доля фламандцев не превышает 15%. До тех пор пока Брюссель представлял собой территорию, не имевшую самостоятельного политического значения, фламандцы представляли собой меньшинство в его населении с социологической точки зрения, но не являлись политическим меньшинством. Когда же район Брюсселя стал одним из регионов, образующих бельгийскую федерацию, фламандское население в этом регионе превратилось в политическое меньшинство. Все это свидетельствует о том, что территориализация проблем меньшинств лишь порождает новые проблемы меньшинств в тех случаях, когда территории этнически неоднородны. В этом плане федерализм на практике может, скорее, ухудшить политические условия существования меньшинств, чем улучшить их. Так, доля национального меньшинства, составляющего 20% населения, на уровне того или иного субъекта федерации может снизиться, скажем, до 5%, и в этом случае федерализм ухудшит политическое представительство и участие этнонациональной группы.

Территориальный федерализм является полезным инструментом урегулирования институционального конфликта, однако у него имеются ограничители, когда, например, он становится в значительной мере неадекватным в случаях, если население этнически смешано и предъявляет соперничающие между собой притязания на территорию. Исходным принципом существования федеративных структур является делегирование властных полномочий территориальным единицам. Это имеет умиротворяющий эффект в тех случаях, когда не существует территориальных споров, но оказывается неэффективным, когда территориальное разграничение само по себе становится объектом межгрупповых распрей. Неадекватность территориального подхода наталкивает на поиск альтернативных решений, при которых властные полномочия и самоуправление были бы отделены от территории.

Возможный институциональный способ разрешения этнонациональных конфликтов, связанных со спорными притязаниями на территорию, может быть найден в той или иной форме персонального федерализма (его также называют экстерриториальным федерализмом). Персональный федерализм предполагает, что получателями государственных полномочий становятся, скорее, не территории, а группы населения. При такой форме государственности общины могут обладать существенной автономией в регионах со смешанным населением, что достигается посредством создания особых политиче-

ских институтов. Основополагающий принцип персонального федерализма состоит в том, что правительственная власть делегируется не территориям, но группам населения. Правительственная юрисдикция ограничивается членством в той или иной группе, а не территориальными границами. Власть распространяется не на территории, а охватывает собой группу людей. В известном смысле, в системе персонального федерализма политическая деятельность нацелена непосредственно на население — ведь границы правительственной юрисдикции определяет не место проживания индивидов, но их этнонациональная принадлежность. Территориальная организация власти имеет более опосредованное отношение к населению, при этом территория выступает как субститут населения. При распределении правительственной юрисдикции по территориальному принципу население, живущее на данной территории, автоматически становится объектом государственного управления. Персональный принцип направлен непосредственно на население, минуя промежуточную территориальную инстанцию.

Громадное преимущество экстерриториального подхода состоит в том, что определенный уровень самоуправления может предоставляться той или иной группе без передачи ей исключительного контроля над соответствующей территорией. Тем самым несколько этнонациональных групп, проживающих на одной территории, могут обладать автономией. Для учреждения групповой автономии нет необходимости в предъявлении территориальных претензий. Вот почему утрачивается корреляция между этнонациональной группой, с одной стороны, территориальным контролем и претензиями — с другой. Ясно, что разрыв взаимосвязи между территорией и политическим контролем может быть весьма полезным для регионов со смешанным населением. Каждая из этнонациональных групп, проживающих на одной территории, может отдельно от других осуществлять управление в таких областях, как образование, культурная и языковая политика, религия, социальное обеспечение, ряд аспектов гражданского права, здравоохранение, налогообложение, СМИ, спорт и т.д. Для каждой из этих групп могут быть созданы законодательные и исполнительные советы, отвечающие за реализацию вышеназванных прерогатив. При этом этнонациональные группы получают существенную долю автономии и реальную политическую власть, не втягиваясь в губительные территориальные споры.

Персональный принцип предполагает ту или иную форму идентификации людей в качестве членов определенной этнонациональной группы. Однако при этом нет необходимости приписывать всех резидентов, проживающих на данной территории, к какой-либо этнона-

циональной группе. Получателями персональной автономии становятся лишь те индивиды, которые сами делают выбор в пользу присоединения к определенной этнонациональной группе. В территориальных системах механизмы автономии работают иначе — ведь юрисдикция региональных правительств распространяется на всех жителей данной территории независимо от их этнонациональной принадлежности, даже на тех резидентов, которые не принадлежат к этническому большинству населения регионов. В персональных системах границы правительственной юрисдикции определяются добровольным выбором принадлежности к этнонациональной группе.

Для организации персональных систем нет даже необходимости в том, чтобы индивиды формально заявили о своей этнонациональной принадлежности. Вместо распределения населения по этнонациональной принадлежности сами правительственные институты и службы могут быть этнонационализированы. Правительства, опирающиеся на персональный принцип, формируют целый ряд специфических этнонациональных институтов и служб, нацеленных на одну группу, но на практике открытых для всех индивидов, желающих воспользоваться ими. Индивиды имеют право пользоваться услугами, созданными в рамках иной общины в той мере, в какой они готовы соотноситься с культурной спецификой этих институтов. В этом плане деятельность персональных правительств может ограничиваться задачей управления этнонациональными институтами и теми индивидами, которые предпочитают использовать эти институты. Подобное институциональное устройство, при котором объектом управления становятся в первую очередь институты, а не люди, может быть полезным в тех случаях, когда трудно недвусмысленно распределить индивидов по этнонациональным группам. В большинстве многонациональных государств люди, состоящие в смешанных браках или имеющие этнически смешанное происхождение, могут быть неспособны или просто не желать называть себя членами какой-то одной этнонациональной группы. При этнонационализации институтов, а не людей можно уйти от необходимости делать столь трудный выбор.

В тех случаях, когда проведение границ между группами населения менее проблематично, на базе языковых различий или персонального выбора могут быть созданы субнациональные единицы. Те индивиды, которые заявляют о своей этнонациональной принадлежности, попадают под юрисдикцию соответствующего персонального правительства.

Формы персональной автономии адекватны задаче управления в тех областях, в которых отсутствует прямая связь с территорией. Однако не все вопросы управления могут решаться в отрыве от территории.

Инфраструктура, транспорт, экология и природные ресурсы — вот лишь несколько из многих аспектов, которые по самой своей природе не связаны напрямую с этнической или культурной идентичностью, но неразрывны с территорией. Управление этими областями затрагивает всех жителей региона, независимо от их этнонациональной принадлежности. Например, не имеет практического смысла, чтобы два персональных правительства отдельно друг от друга управляли строительством дорог на одной территории. Вот почему персональную автономию всегда следует сочетать с чисто территориальными формами управления. Ввиду неразрывной связи многих управленческих вопросов с территорией, персональные правительства могут обладать лишь ограниченным набором прерогатив.

Тот факт, что системы персональной автономии должны сочетаться с территориальным принципом управления, обнаруживает одну из главных слабостей таких систем. Персональные системы имеют тенденцию к превращению в крайне сложные институциональные образования. А институциональная усложненность порождает много неясностей и способствует возникновению юридических споров. Смешение принципов территориальной и персональной автономии может привести к существенному повышению уровня этнонационального самоуправления, но также потребует достижения высокой степени межправительственного сотрудничества, призванного урегулировать вопросы, возникающие на стыке институциональных полномочий.

В тех случаях, когда группы населения проживают некомпактно, персональная автономия может стать полезным инструментом общего институционального урегулирования этнонационального конфликта. Однако персональный федерализм не содержит в себе рецепта полного институционального разрешения таких конфликтов. Экстерриториальные методы продолжают зависеть от той или иной формы территориальной организации государственной власти и нуждаются в использовании на совместной основе с другими механизмами умиротворения, — будь то долевое участие во власти, право вето, конституционные гарантии и т. д. Даже персональный федерализм не может полностью избавиться от ограничений, налагаемых территорией.

### **Брюссельская модель**

В предыдущих разделах территориальный и персональный принципы автономии обсуждались, по существу, в теоретическом ключе. Брюссельская модель представляет интересный образец того, как экстерриториальные подходы могут содействовать урегулированию на первый взгляд неразрешимых этнонациональных противоречий.

В течение более 30 лет вопрос о статусе Брюсселя находился в центре сохранявшейся в Бельгии этнонациональной напряженности. Тема Брюсселя оказалась основным камнем преткновения в процессе федеральных реформ. Брюссель являлся таким препятствием для политического урегулирования, на преодоление которого бельгийской политической элите потребовалось более трех десятилетий. Парадоксальным фактом сегодня является то, что институциональная структура Брюсселя служит, вероятно, единственным существенным фактором, удерживающим бельгийскую федерацию от распада. Институциональный камень преткновения стал связующим звеном бельгийского государства.

Этнонациональный конфликт по вопросу статуса Брюсселя охватывал три взаимосвязанных параметра.

Во-первых, как фламандцы, так и франкофоны объявляли Брюссель своей территорией. Фламандцы подкрепляли свои притязания тем фактом, что район Брюсселя является анклавом внутри территории Фландрии. Более того, исторически Брюссель был фламандскоговорящим городом, затем постепенно офранцузенным. Процесс офранцузивания, происходивший в XIX и в начале XX вв., привел к сокращению доли фламандскоговорящего населения Брюсселя до уровня лингвистического меньшинства в 15%. Офранцузивание распространилось также на жителей окрестностей Брюсселя. Растущее число франкофонов в Брюсселе и его окрестностях воспринималось фламандскими националистами как утрата ими своей территории или фламандской земли. Франкофоны же в поддержку своих претензий на территорию Брюсселя приводили демографические данные. Ведь 80% проживающих в Брюсселе бельгийцев являются франкофонами. Исторически в Брюсселе всегда существовало заметное присутствие французского языка. Со временем франкофоны также стали рассматривать бельгийскую столицу в качестве своего города.

Во-вторых, фламандское националистическое движение в истории Бельгии издавна боролось за равные языковые и культурные права фламандского большинства. Демографическое преобладание фламандского населения не предоставляло им соответствующей доли политической власти. В основе фламандских требований о самоуправлении лежит тот факт, что вплоть до 1960 г. политические элиты Бельгии были по преимуществу франкоговорящими. Фламандские националисты считали, что они будут способны противостоять языковому, культурному и политическому господству франкофонов лишь посредством создания автономного фламандского субъекта федерации, в котором фламандский язык в общественной и социальной сфере станет единственным языком. Франкофоны также выступали за федерализа-

цию страны, но по иным причинам. Франкофоны стремились взять под контроль проведение экономической политики с тем, чтобы без вмешательства фламандцев перестроить доставшийся им в наследство от XIX в. старый индустриальный комплекс (франкоговорящего) юга страны. Создание автономного южного Валлонского региона позволило бы франкофонам разрешить их региональные экономические трудности независимо от избранной фламандцами экономической политики. Но, несмотря на возникший национальный консенсус относительно желательности федеральной реформы, между фламандцами и франкофонами сохранялись серьезные разногласия по вопросу институциональной организации будущей федерации. С одной стороны, франкофоны выступали за федерацию из трех компонентов: Фламандский регион, Валлонский регион (франкоговорящий) и Брюссельский регион (по преимуществу франкоговорящий). Франкофоны убедительно отстаивали свои позиции, утверждая, что такие регионы соответствуют социологической реальности и что Брюссель, поскольку он является преимущественно франкоговорящим городом, не может быть частью Фламандского региона, но должен стать отдельным самостоятельным регионом. С другой стороны, фламандцы требовали создания федерации из двух регионов исходя из того, что по языковому принципу население страны делится на две части (хотя на бельгийско-германской границе проживает еще и немецкоязычное меньшинство). Фламандские националисты рассматривали Бельгию как страну, состоящую из двух этнических общин, и считали, что будущая Бельгийская федерация должна в полной мере отразить эту языковую биполярность посредством создания лишь двух субъектов федерации. Фламандские националисты стояли на том, что поскольку исторически Брюссель был фламандским, то, хотя ныне он является франкоязычным анклавом внутри фламандской территории и в нем фламандцы составляют меньшинство, он должен стать составной частью Фламандского региона. Более того, фламандцы яростно противились созданию федерации из трех частей, поскольку в ней Фламандскому региону противостояли бы два преимущественно франкоговорящих региона. Фламандцы боялись, что триединая федерация снова приведет к превращению фламандцев в политическое меньшинство, а такого исхода они хотели избежать любой ценой. Словом, хотя и фламандцы, и франкофоны поддерживали федерализм, они отстаивали совершенно разные представления о статусе Брюсселя в составе федерации. Фламандцы считали, что Брюссель принадлежит Фландрии, а франкофоны хотели не допустить фламандского политического контроля над Брюсселем и требовали создания отдельного Брюссельского региона.

В-третьих, наряду с институциональным статусом Брюсселя в составе федерации, другим спорным вопросом, вносящим дополнительные осложнения в общую дискуссию по этнонациональной проблематике, являлось социально-политическое положение фламандского меньшинства Брюсселя. Фламандские националисты стремились отстаивать и консолидировать ограниченное фламандское присутствие в Брюсселе. Памятуя об исторических уроках офранцуживания Брюсселя, фламандские националисты были полны решимости не лишать своей поддержки остающееся в столице фламандское меньшинство. Для консолидации фламандского присутствия в Брюсселе фламандские националисты считали важными такие политические требования как двуязычие общественных служб, долевое участие во власти и гарантированное представительство для своего меньшинства. Франкофоны проявляли явное нежелание урезать значимость своего демографического преобладания в Брюсселе (соотношение франкофонов к фламандцам округленно 5 : 1), грозившее им в случае принятия разнообразных мер, направленных на защиту фламандского меньшинства. Более того, франкофоны заявляли, что предоставление тех или иных прав фламандскому меньшинству в Брюсселе должно идти параллельно с предоставлением аналогичных прав франкоязычному меньшинству во фламандских муниципалитетах вокруг Брюсселя.

Совокупный эффект трех вышеназванных дискуссионных параметров превратил Брюссель в политическую проблему, казавшуюся неразрешимой. Но, несмотря на все трудности, в конце концов были предложены такие институциональные механизмы, которые в какой-то степени удовлетворили обе стороны. Комплекс институциональных решений привел к созданию сложной управленческой структуры, включающей элементы территориального и экстерриториального плана. Эвентуальное институциональное решение проблемы Брюсселя было нацелено на: 1) примирение спорных территориальных притязаний; 2) решение вопроса о том, будет ли федерация состоять из двух или трех частей; 3) определение положения фламандского меньшинства в Брюсселе.

Порождавший острые разногласия спор о количестве субъектов федерации (2 или 3) был разрешен путем создания институциональной структуры, в которой одновременно на двух уровнях существует по три составные части. Федерация состоит из трех территориальных единиц (регионов) и трех частично территориальных/персональных единиц (общин). Были созданы регионы: Фландрия, Валлония и Брюссель, а их территориальные правительства получили полномочия в таких территориальных вопросах, как защита окружающей среды, экономическая политика, инфраструктура, городское планирование и

т.д. Наряду с регионами были созданы правительства трех общин. Концептуально общины являются частично персональными. Фламандская община состоит из жителей Фламандского региона (территориальный принцип) и фламандцев, проживающих в Брюсселе (персональный принцип), немецкая община охватывает немецкоязычный район (территориальный принцип), а франкоязычная община включает жителей Валлонии без немецкоязычного района (территориальный принцип) и франкоязычное население Брюсселя (персональный принцип). Правительства общин имеют полномочия в вопросах управления, относящихся к этнонациональным характеристикам людей, будь то язык, культура, образование, социальное обеспечение и т. д. Когда речь идет о Валлонии и Фландрии, общины действуют на территориальной основе — ведь все жители этих регионов рассматриваются соответственно как франкофоны и фламандцы. В Брюссельском регионе правительства общин действуют на персональной основе: правительство Фламандской общины не управляет всеми жителями Брюсселя, но его власть распространяется на проживающих в Брюсселе фламандцев. Итак, действующий в бельгийской федерации персональный принцип лишь в Брюсселе выходит на первый план. На практике район Брюсселя управляется тремя правительствами<sup>1</sup>: региональное правительство (территориальный принцип), правительство Франкоязычной общины (персональный принцип) и правительство Фламандской общины (персональный принцип). В Брюсселе правительства общин независимо друг от друга управляют делами своих языковых общин, проживающих на одной и той же территории. Но если территория не используется для определения границ правительственной юрисдикции, для этого следует искать другой показатель. В этой связи правительства Фламандской и Франкоязычной общин в Брюсселе обладают еще одним специфическим свойством. Ввиду трудностей четкого определения этнической принадлежности (смешанные браки, смешанное происхождение и т.д.), было решено не создавать субнациональностей и не определять членства индивидов в общинах. Вместо этого разграничительная линия между общинами была проведена на базе институтов, выполняющих те или иные коммунальные функции. Индивиды не регистрируются официально в качестве фламандцев или франкофонов, но институты в сфере образования, культуры и социального обеспечения регистрируются в качестве фламандских или франкоязычных. Правительства общин управляют институтами и службами, использующими исключительно язык своей общины, и теми индивидами, которые сделали выбор в пользу этих институтов. Это означает, что житель Брюсселя не должен решать, является ли он (или она) фламандцем или франкофоном, но должен ре-

шать какому образованию — на французском или фламандском языке — он отдает предпочтение, за какую партию — говорящую только по-фламандски или только по-французски — он проголосует. Тот факт, что институты (а не население) разделены согласно этнической принадлежности, позволяет индивидам менять свою идентичность и использовать услуги, предоставляемые обеими этническими общинами. Решение по принципу «дважды три» было приемлемо для франкофонов, поскольку оно сделало Брюссель отдельным регионом, не входящим в состав Фландрии; оно также было приемлемо для фламандцев, поскольку существование двух правительств больших общин (и правительства малой немецкоязычной общины) отражало языковой дуализм страны, тогда как наличие правительства у Фламандской общины гарантировало сохранение фламандского присутствия в Брюсселе.

Проблема защиты фламандского меньшинства была, как об этом уже говорилось выше, решена путем создания действующего по персональному принципу общинного правительства в Брюсселе, но это решение все же оставило фламандцев на положении слабой стороны в общих вопросах региона. Поскольку и фламандское меньшинство, и франкоязычное большинство должны были совместно управлять региональными делами, были приняты дополнительные защитные меры. Правительство Брюссельского региона (территориальное) состоит из пяти членов, причем два из них являются фламандцами независимо от успеха на выборах фламандских политических партий. Сверх того, региональное правительство Брюсселя принимает решения на основе консенсуса, что фактически предоставляет право вето фламандским министрам. В рамках урегулирования предусмотрена так называемая «процедура сигнала тревоги», позволяющая приостановить законодательную деятельность в тех случаях, когда большинство в 3/4 любой языковой группы считает, что интересы этой группы оказываются под угрозой в результате той или иной акции правительства или парламента. Эти дополнительные условия в основном гарантировали сохранение политического присутствия фламандского меньшинства и представляли собой весьма существенную уступку франкофонов фламандским требованиям.

Включение в общее федеральное урегулирование комбинации персонального самоуправления и условий, предусматривающих доленое участие во власти (создание общин и регионов), уменьшило масштаб спорных притязаний на территорию Брюсселя. Создание вышеназ-

---

<sup>1</sup> С учетом федерального правительства район Брюсселя в действительности управляется четырьмя правительствами.

ванных институтов и последовательное проведение политики двуязычия в региональных делах привели к возникновению ситуации, когда и фламандцы, и франкофоны могут согласиться совместно пользоваться территорией, которую они прежде рассматривали в качестве исключительно своей. Как отдельный регион Брюссель остается преимущественно франкоязычным, но фламандское меньшинство добилося в Брюсселе существенного самоуправления в тех вопросах, которые для него важны (язык, культура, образование и т.д.), и четкого политического представительства в региональных делах, при решении которых франкоязычное большинство нейтрализуется системой долевого участия во власти.

Брюссельская модель показывает, что даже наиболее трудноразрешимые конфликты поддаются мирному урегулированию. Более того, институциональный инжиниринг позволяет принять ряд учитывающих контекст специфических решений, могущих показаться крайне сложными, но при этом работающими. В частности, использование персональных институтов доказало свою полезность в качестве способа выхода из ситуации взаимоисключающих притязаний на одну территорию. Брюссельская модель также демонстрирует ограничения, присущие персональной модели: эти модели крайне сложны, их следует использовать в сочетании с другими мерами по умиротворению и — что особенно важно — при этом необходимо сотрудничество между конфликтующими группами населения.

### **Персональный федерализм: путь к выходу из грузино-абхазского тупика?**

В вопросе о статусе Брюсселя дискуссия о персональных институтах при урегулировании этнонационального конфликта доказала свою полезность. Эти институты обеспечили выход из тупика, порожденного спорными территориальными притязаниями на район с этнически смешанным населением. В этой связи общие принципы, примененные в Брюсселе, могут также оказаться полезными в других случаях, когда наличие на той или иной территории этнически смешанного населения ограничивает действенность традиционных территориальных методов решения. Ниже будет сделана попытка проанализировать то, каким образом методы персонального федерализма могут содействовать институциональному урегулированию грузино-абхазского конфликта.

Включение принципов персонального федерализма в институциональное урегулирование может выглядеть следующим образом: 1) Абхазия получает существенное самоуправление в составе грузино-абхаз-

ской федерации; 2) в Абхазии районы с преобладающим абхазским или грузинским населением управляются соответственно абхазским или грузинским территориальными правительствами; 3) в Абхазии создаются правительства, действующие по персональному принципу, чьи полномочия распространяются на районы со смешанным населением, где ни одна группа не обладает большинством; 4) в региональном абхазском правительстве грузины и абхазы делят власть на долевой основе; 5) все акции федерального центра в отношении Абхазского региона требуют согласия со стороны правительств грузинской и абхазской общин Абхазии.

Реализация этого предложения предполагает выделение районов с преобладающим абхазским или грузинским населением, а равно и тех районов Абхазии, где ни одна из этих групп не является преобладающей. Районы с преобладающим абхазским или грузинским населением могут управляться соответственно абхазским или грузинским местным правительством, полномочным по всем территориальным вопросам. Районы со смешанным населением могут управляться по экстерриториальному принципу, то есть правительствами абхазской и грузинской общин. Эти персональные правительства будут управлять не регионом или территорией, но теми жителями, которые относят себя к абхазской или грузинской группе. Правительства, действующие на основе персонального федерализма (правительства абхазской и грузинской общин), могут иметь полномочия по всем чувствительным в этническом плане вопросам (язык, образование и т.д.). Конечно, модель персонального правительства по самой своей природе не может быть действенной во всех сферах политического управления. Целый ряд недвусмысленно территориальных вопросов (природные ресурсы, загрязнение среды, транспорт, связь, региональная общественная инфраструктура, уголовное законодательство и т.д.) не могут управляться персональными институтами. Поэтому вопросы управления территориального плана, относящиеся к районам со смешанным населением, должны решаться правительством всей Абхазии, состав которого должен быть этнически смешанным.

В суммарном виде институциональная структура будет включать следующие элементы:

- 1) правительство абхазской общины, полномочное в этнически чувствительных вопросах и реализующее свою власть над: а) абхазами, живущими в районах с преобладающим абхазским населением, и б) абхазами, живущими в районах со смешанным населением или в районах с преобладающим грузинским населением;

- 2) правительство грузинской общины, полномочное в этнически чувствительных вопросах и реализующее свою власть над: а) грузинами, живущими в районах с преобладающим грузинским населением, и б) грузинами, живущими в районах со смешанным населением или в районах с преобладающим абхазским населением;
- 3) территориальное правительство всего Абхазского региона, полномочное в: а) общих вопросах, затрагивающих регион в целом; б) вопросах территориального управления (инфраструктура, энергетика, охрана окружающей среды и т.д.) в районах со смешанным населением; это абхазское территориальное правительство должно состоять из представителей грузинской и абхазской общин на основе равенства сторон или при наличии у каждой из сторон права вето;
- 4) грузинская конституция, которая должна включать в себя пункты, предусматривающие, что все политические действия федерального центра в отношении автономного Абхазского региона должны предварительно получить согласие со стороны регионального правительства Абхазии (где на равной основе будут представлены абхазы и грузины).

Согласно данному предложению, абхазы получают существенное самоуправление как в районах с преобладающим абхазским населением, так и по линии правительства своей общины. Благодаря созданию экстерриториального общинного правительства им не придется жертвовать какой-либо территорией и оставлять на произвол судьбы абхазов, проживающих в районах с преобладающим грузинским населением. Модель долевого участия в региональном правительстве предоставит им решающее политическое значение, независимо от их демографического веса. Абхазов уже нельзя будет свести на положение политического меньшинства. Более того, у них появится конституционная гарантия того, что принимаемые в Тбилиси решения не могут распространяться на Абхазию без предварительного согласия на то абхазской общины.

Данное предложение предусматривает существенные преимущества и для грузинской стороны. Будет восстановлена территориальная целостность Грузии, но при условии, что центральное правительство Грузии может действовать в Абхазии, лишь получив предварительное согласие на это со стороны обоих правительств грузинской и абхазской общин. В Абхазию могут вернуться беженцы, причем их не вынудят поселиться в районах с преобладающим грузинским населением; они смогут вернуться в места прежнего проживания. Вернувшимся беженцам не нужно будет опасаться политического господства абхазов

— ведь они будут управляться грузинским общинным правительством и региональным правительством Абхазии, сформированным на совместной абхазо-грузинской основе.

В данном предложении не упоминаются армянская и русская общины в населении Абхазии. В соответствии с логикой нашего предложения для русского и армянского населения кажутся приемлемыми две альтернативы — при этом у нас не существует предпочтения в пользу одного из них, более того, следует отметить, что обеим альтернативам присущи определенные недостатки. Первая альтернатива: в соответствии с условиями, создаваемыми для грузинской и абхазской общин, российская и армянская общины также смогли бы сформировать собственные общинные правительства. Результатом такой меры станет реализация принципа равенства в подходе к каждой из групп, однако она, вероятно, усугубит сложность системы до таких масштабов, что система эта станет неуправляемой. В то же время создание общинных правительств, представляющих русских и армян, будет иметь то дополнительное преимущество, что биполярность грузино-абхазских отношений окажется существенно ослабленной. Вторая альтернатива может означать включение русского и армянского населения в сферу полномочий того или иного общинного правительства. Поскольку нынешнее правительство Абхазии заявляет о своей готовности обеспечить широкие гарантии представительства и участия во власти представителям армянской и русской национальностей, то они могли бы быть включены в правительство абхазской общины и в состав абхазской делегации, входящей в вышестоящее региональное правительство. Этнические абхазы должны будут позаботиться о соответствующем учете интересов армянского и русского меньшинств. С учетом присутствия армянского и русского меньшинств использование принципов персонального федерализма приведет лишь к простой формализации той ситуации, которая существует на данный момент — вопрос лишь в том, насколько такое решение удовлетворит русское и армянское население. Включение русских и армян в сферу полномочий правительства абхазской общины приведет к (количественному) усилению абхазской стороны в ее отношениях с правительством грузинской общины.

Оборотная сторона данного предложения состоит в том, что институциональная структура может функционировать лишь при наличии достаточно высокого уровня межэтнического сотрудничества. Ясно, что между различными этническими группами по-прежнему будут происходить конфликты, и, поскольку ни одна из этих групп не будет в состоянии на институциональном уровне обеспечить себе превосходство над другой, установка на сотрудничество и поведение, ориен-

тированное на компромисс, является обязательным условием общественного согласия. Более того, данное предложение подразумевает возобновление полиэтнического сосуществования между группами, которые до того находились в состоянии войны друг с другом. Грузины и абхазы снова будут жить на одних улицах и в одних городах. Будет очень трудно преодолеть исторический опыт вражды и насилия, пережитый обеими группами до и во время войны. И тем не менее другие страны, разделенные по этническому принципу и пережившие сходный болезненный опыт межэтнического насилия и жестокостей (Южная Африка, Северная Ирландия, Малайзия и др.), пройдя долгий путь, добились возобновления мирного полиэтнического сосуществования. Было бы неоправданно пессимистичным утверждать, что Абхазия не сможет добиться такого же результата.

### Библиография

- Gellner E. Nations and Nationalism. Oxford: Basil Blackwell, 1983.  
Lapidoth R. Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997.  
Brans V., Van Hassel H., Rimanque K. De Vlaamse Gemeenschap in Brussel. De toepassing van art. 65 en 66 van de Brusselwet. Leuven: ACCO, 1992.

