

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Бруно Коппитерс

ФЕДЕРАЛИЗМ И КОНФЛИКТ НА КАВКАЗЕ

№ 2, 2002

Москва

Ó Carnegie Endowment for International Peace, 2002

Полная или частичная перепечатка данной публикации возможна только с письменного согласия Московского Центра Карнеги. При цитировании ссылка на издание обязательна.

Московский Центр Карнеги

Россия, 103009 Москва, Тверская ул., 16/2.

Тел.: (095) 935-8904.

Факс: (095) 935-8906.

Эл. почта: info@carnegie.ru.

Интернет: <http://www.carnegie.ru>.

Электронные версии всех публикаций Московского Центра Карнеги: <http://pubs.carnegie.ru>.

Статьи и доклады, издаваемые Московским Центром Карнеги в серии «Рабочие материалы», обеспечивают читательской аудитории оперативный доступ к наиболее актуальным исследованиям по вопросам внешней и внутренней политики в России и Евразии. В серии публикуются либо промежуточные итоги работы, либо материалы, заслуживающие немедленного внимания читателей. Ваши отклики и комментарии просим направлять авторам работ по вышеуказанному адресу.

Об авторе

Бруно Коппитерс — доцент (Associate Professor) и глава Департамента политологии фламандского Свободного Брюссельского университета (Vrije Universiteit Brussel). В качестве соредатора опубликовал работу: Этнические и региональные конфликты в Евразии [Кн. 1: Центральная Азия и Кавказ. — М.: Весь Мир, 1997 (совместно с А. Малашенко и Д. Трениным); Кн. 2: Россия, Украина, Белоруссия. — М.: Весь Мир, 1997 (совместно с А. Зверевым и Д. Трениным); Кн. 3: Международный опыт разрешения этнических конфликтов. — М.: Весь Мир, 1997 (совместно с Э. Ремаклем и А. Зверевым)]. Впоследствии в качестве соавтора опубликовал: Грузины и абхазы: Путь к примирению. — М.: Весь Мир, 1998 (совместно с Г. Нодия и Ю. Анчабадзе); Практика федерализма: Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии. — М.: Весь Мир, 1999 (совместно с Д. Дарчиашвили и Н. Акаба). Последние две работы можно прочесть в Интернете: <http://poli.vub.ac.be>.

Благодарность

Данная работа была впервые опубликована в 2001 г. Королевским институтом международных отношений (Royal Institute of International Affairs) в Лондоне под заглавием «Federalism and Conflict in the Caucasus» в серии «Central Asian and Caucasian Prospects» («Центрально-азиатские и кавказские перспективы»). Я хочу выразить благодарность Рою Аллисону, Вячеславу Чирикбе, Джонатану Коэну, Тамаре Драгадзе, Питу Дункану, Майклу Эмерсону, Эрику Франку, Джорджу Хьюиту, Маартену Тео Янсу, Кейту Джинксу, Тамаре Ковзиридзе, Ираклию Лайтадзе, Уве Леонарди, Дову Линчу, Томасу Маркертю, Анне Матвеевой, Джеймсу Никси, Александру Рондели, Сяокунь Сун, Грачу Чилингаряну, Наталии Точки, Алексею Звереву, Джудит Хин, Маргарет Мэй и анонимному обозревателю из Совета Европы за их помощь и предложения. Я благодарен Константину Барановскому и Алексею Звереву за русский перевод. Но больше всего я чувствую себя в долгу перед Эдмундом Херцигом за его тщательное редактирование этой работы (*Coppieters B. Federalism and Conflict in the Caucasus. — London: Royal Inst. of Intern. Affairs, 2001*). Ее текст еще более выиграл благодаря обсуждению с членами исследовательской группы, которое состоялось в Чэтем-хаусе 26 октября 2000 г.

ISSN 1561-7874

Содержание

Предисловие к русскому изданию (<i>Дмитрий Тренин</i>).....	4
Краткое содержание	6
1. Введение	7
2. Неудавшаяся рефедерализация Кавказа	14
Азербайджан, Армения и Нагорный Карабах.....	15
Россия и Чечня	18
Грузия и Южная Осетия	22
Грузия и Абхазия	23
Грузия и Аджария.....	30
Резюме	30
3. Политика, безопасность и этничность.....	31
Политизация этничности	31
Секуритизация этничности	36
4. Выводы и перспективы	41
Персональный федерализм	44
Разделение властных полномочий	46
Дуалистический федерализм	47
Интернационализация гарантий безопасности.....	48
Новые названия новых государств	51
О Фонде Карнеги	53

ПРЕДИСЛОВИЕ К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ

Распад Советского Союза привел не только к образованию 15 независимых государств, каждое из которых за прошедшее десятилетие сумело выстоять и утвердиться в качестве признанного члена международного сообщества. Страны СНГ и Балтии, однако, не единственные, отметившие в 2001 г. десятилетие суверенитета. На постсоветском пространстве появилось несколько образований, которые провозгласили независимость, сумели отстоять ее военным путем, но тем не менее так и не получили международного признания. Это Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье и Южная Осетия. В 1999 г. России удалось — со второй попытки — разгромить сепаратизм в Чечне, но война на Северном Кавказе продолжается до сих пор.

Перемирие в приднестровском и грузино-осетинском конфликтах было достигнуто в 1992 г., в карабахском и грузино-абхазском — в 1994 г., но политическое решение на Днестре, как и в горах Кавказа, по-прежнему отсутствует. Между тем непризнанные республики реально приобрели все необходимые атрибуты государственности — от конституций и кабинетов министров до полиции и вооруженных сил. Там сформированы структуры власти и управления, регулярно проводятся выборы в органы власти. При всем этом реальная власть принадлежит нескольким кланам. В Абхазии, Приднестровье, Нагорном Карабахе и Южной Осетии сложились — в крайне деформированном и усеченном виде — экономические системы, которые обеспечивают простое выживание подавляющему большинству населения этих территорий и одновременно создают возможности для обогащения криминализированных верхов. Несмотря на отсутствие официального дипломатического признания, самопровозглашенные республики активно участвуют в международном общении. Их представители ведут многолетний диалог с властями государств, от которых они сделали попытку отделиться, с бывшей метрополией — Россией, выступающей в качестве основного миротворца, с международными посредниками включая ООН и ОБСЕ.

Внешне ситуация в регионах конфликтов представляется относительно устойчивой. Сепаратисты достигли своих ближайших целей, а непризнание их государственности не создает непреодолимых помех для налаживания разнообразных связей. Подавление регионально-этнического сепаратизма вооруженным путем не под силу центральным властям Азербайджана, Грузии и Молдавии. Попытка такого подавления скорее всего окончилась бы катастрофой. В то же время наличие очагов постоянной напряженности представляет угрозу стабильности. При определенных условиях тлеющий конфликт может перерасти в вооруженное столкновение. В 2000 и 2001 гг. грузино-абхазское противостояние достигало опасной черты. С другой стороны, даже при сохранении перемирия само наличие территории, где отсутствует признанная международным сообществом власть, притягивает криминальный бизнес — от контрабанды оружия до наркоторговли, а также предоставляет возможности для убежища международным преступникам, в том числе террористам. Все это заставляет искать пути политического решения конфликтов на основе компромисса между сторонами.

Работа бельгийского ученого, профессора Свободного университета Брюсселя Бруно Коппитерса, много лет занимающегося проблемами Кавказа¹, посвящена исследованию вариантов постконфликтного урегулирования на основе федерализма. Конфликт между двумя этническими общинами не есть что-то отвлеченное для брюссельского исследователя. Перед его глазами опыт

¹ Б. Коппитерс является в частности одним из авторов и редакторов таких переведенных на русский язык работ, как «Спорные границы на Кавказе» (М.: Весь мир, 1996); «Грузины и абхазы: Путь к примирению» (М.: Весь мир, 1998).

Бельгии, ставшей федерацией совсем недавно, опыт Брюсселя, «общей территории» для фламандцев и франкофонов, наконец, опыт его собственного университета, разделившегося надвое по языковому принципу, но сохранившему прежнее название — правда, уже на разных языках. Б. Коппитерс, разумеется, далек от того, чтобы навязывать грузинам и абхазам бельгийскую модель федерации. Напротив, он стремится глубоко разобраться как в интересах противостоящих друг другу сторон, так и в унаследованных ими от советских времен представлениях о федерализме. Автор предлагает сторонам набор вариантов, методов и способов решения проблемы, которыми они могли бы воспользоваться, если для этого будет достаточно политической воли как в Тбилиси, так и в Сухуми. Принимать решение, разумеется, — дело самих грузин и абхазов.

Публикуя русскоязычный вариант брошюры Бруно Коппитерса, которая была впервые выпущена на английском языке в 2001 г. Королевским институтом международных отношений (Чэтэм-хаус) в Лондоне, Московский Центр Карнеги надеется таким образом внести вклад в обсуждение одной из наиболее острых проблем постсоветского территориально-этнического урегулирования. К середине первого десятилетия XXI в. в Грузии и Абхазии может сложиться ситуация, которая либо создаст условия для долгосрочного решения проблемы, либо, напротив, приведет к ее новому обострению. В этой обстановке особенно востребованными могут оказаться усилия серьезных неангажированных специалистов, предлагающих составляющие будущей формулы решения. Рискую повториться, подчеркну еще раз: расставить эти элементы в том или ином порядке — дело непосредственно заинтересованных сторон.

И последнее. Со временем научно-практические изыскания профессора Б. Коппитерса могут оказаться полезными и для россиян — когда ситуация в Чечне перейдет в фазу поиска модели послевоенного политического урегулирования, решения вопросов статуса, характера будущих взаимоотношений и пр.

Дмитрий Тренин

5 февраля 2002 г.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Дезинтеграция Советского Союза в основном протекала в форме мирного процесса. Однако в некоторых регионах СССР она происходила иначе. На Кавказе региональная безопасность подрывалась конфликтами внутри государств и между ними. Неудача политической интеграции может быть объяснена тремя уровнями причин.

1. Межгосударственный: конфликты между Арменией и Азербайджаном, а равно и между Россией и Грузией сделали невозможным достижение минимального уровня региональной интеграции, необходимого для обеспечения стабильности и экономического развития.

2. Внутригосударственный: Россия, Грузия и Азербайджан оказались неспособны урегулировать сепаратистские и ирредентистские конфликты на своих территориях.

3. Межобщинный: во всех государствах региона — включая непризнанные государства — вооруженные конфликты способствовали этнической гомогенизации территории.

В данной статье содержится предварительный анализ релевантности федерализма всем трем уровням конфликта и неудавшейся интеграции. Он исследует советские федеративные традиции и то, как различные федеративные модели используются сторонами конфликта, когда они ставят перед собой задачи по разрешению конфликта, государственному строительству и региональной интеграции. На пути создания федеративных структур имеется много препятствий, которые следует учитывать при оценке шансов на успех политических переговоров. Препятствия урегулированию в духе федеративных решений бывают как культурными, так и политическими. Советская традиция с присущими ей политизацией этничности и концепцией государственного суверенитета оказала сильное воздействие на современный кавказский национализм. Политические факторы обусловили нежелание существующих кавказских элит вступать на путь конституционных реформ и развивать общественную дискуссию по проблемам федерализма. Статья завершается изучением некоторых федеративных принципов и методов, которые не были задействованы в советской модели; рассматривается целесообразность их применения на Кавказе. В статье анализируется конфликт в Чечне, но не затрагивается ситуация в остальной части Северного Кавказа.

1. ВВЕДЕНИЕ

В 1998 г. Дюмени Колюмберг — швейцарский член Комитета по правовым вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи Совета Европы — подготовил доклад о ситуации франкоязычного населения Фламандского региона вокруг Брюсселя. Он представил некоторые рекомендации по улучшению отношений между национальными общинами в Бельгии; так, он рекомендовал провести новые переговоры по модификации языковых законов и содействовать двуязычию посредством изменения образовательной политики. Его намерение состояло в том, чтобы вдохнуть в бельгийскую федеративную систему дух большей толерантности. Его предложения вызвали острые политические дебаты. В течение нескольких дней реакция различных политических партий на его предложения обсуждалась на первых полосах газет. Его рекомендации, которые в последующем должны были стать предметом обсуждения в Совете Европы, никогда не приобрели бы прямой силы закона, однако они исходили от представителя весьма престижного института — особенно с точки зрения европейских регионов. Как правило, политические лидеры как франкоязычной, так и фламандской общин Бельгии пытались избирательно использовать его аргументы к своей выгоде и избегали затрагивать другие поднятые им проблемы. Значительная часть ведущих политиков реагировала на них скорее с негодованием, чем с готовностью обсуждать поставленные проблемы. Один из политиков заявил даже, что рекомендации Д. Колюмберга, направленные на улучшение взаимоотношений между национальными общинами Бельгии, столь же неосуществимы, как и предложение скрыть некоторые швейцарские горы, чтобы улучшить сообщение между национальностями Швейцарии. Другой политик заявил, что лишь тот может понять всю сложность ситуации в Бельгии, чьи предки в течение нескольких поколений жили в этой стране. Франкоязычная газета писала об «инспекторе Колюмберге»². Швейцарский политик был потрясен. Ведь он был убежден, что его предложения по примирению требований обеих общин были в высшей степени разумны, а его доклад написан из самых благих побуждений.

Но ему не стоило так удивляться. Подобную эмоциональную реакцию можно было предвидеть, поскольку любая сделанная посторонним человеком попытка выступить со своими абстрактными предложениями в обстановке крайне политизированных дебатов по вопросу национальных ценностей и идентичностей неизбежно сможет получить поддержку лишь со стороны тех, кто сумеет повернуть эти предложения в свою пользу. Заинтересованность конфликтующих сторон в таких исследованиях в большой мере зависит от того, как они смогут использовать их результаты в полемических и иных целях. Если же им не удастся извлечь для себя подобной пользы, можно ожидать с их стороны негативной реакции. По этой и другим причинам любое исследование перспектив федерализации политических отношений между национальными общинами должно проводиться с большой методологической сдержанностью. Безусловно верно, что любой вклад в публичные дебаты о будущем нации — включая и сделанный иностранцем — теоретически следует приветствовать и обсуждать. С этой точки зрения можно лишь сожалеть, что попытка швейцарца включиться во внутрибельгийскую дискуссию о государственном строительстве вызвала такую эмоциональную реакцию. Однако столь же верно и то, что иностранный наблюдатель, вероятнее всего, сможет лишь спроецировать свое собственное идеализированное видение межэтнических отношений на ситуацию конкретного конфликта и поэтому подвергнется обоснованной критике за то, что не сумел понять его культурной матрицы. Лица, представляющие третью сторону, по определению имеют недостаточный багаж знаний, чтобы разрешить проблему того, как другие стороны должны

² Le Soir. — 1998. — 26 Aug.

разделять между собой власть и осуществлять самоуправление. Любой конституционный проект отражает определенные ценности и интересы. Федеративное устройство представляет собой многоуровневый тип разделения власти между политическими единицами, кооперация между которыми требует наличия некоего набора общих ценностей и интересов. Такой набор едва ли может выявить человек, являющийся посторонним в данном конфликте. Более того, эффективность федеративного устройства зависит от взаимного уважения к идентичности и добросовестности участвующих в нем сторон. Это условие нереализуемо, если форма взаимоотношений между сторонами не определяется самими сторонами.

По этим и другим причинам внешние наблюдатели проявляли предельную сдержанность, выдвигая модели урегулирования вооруженных конфликтов на Кавказе. До начала и в продолжение первой российско-чеченской войны 1994—1996 гг. российские ученые формулировали интересные идеи относительно будущего статуса Чечни, такие, как модель ассоциированного с Россией государства. Однако они, как правило, воздерживались от предложения конкретных рекомендаций по поводу Южного Кавказа. Относительно малое участие в дискуссиях о будущих институтах этого региона было характерно и для западных специалистов (по сравнению, например, с интенсивными дебатами в среде западных экспертов по федерализму о переходе к демократии в ЮАР). В случае грузино-абхазского конфликта проекты по урегулированию конфликта, предлагавшиеся западной и российской сторонами, базировались на такой дискуссионной основе, в рамках которой ученые, представлявшие воюющие между собой общины, являлись основными участниками дискуссии³. Определенную сдержанность в первые годы политических переговоров также поощряли и международные организации по безопасности. Так, в докладе генерального секретаря ООН по конфликту в Абхазии от 1 мая 1995 г. утверждалось, что посредники могут предлагать идеи и место для проведения политических переговоров между сторонами, но только сами стороны могут предлагать решения⁴. В контексте Нагорно-Карабахского конфликта американский ученый Пол Гобл пошел дальше этого. Он предложил обмен территориями, в результате которого образовался бы соединительный проход между Нахичеванью и остальным Азербайджаном: это было бы достигнуто путем передачи под азербайджанскую юрисдикцию армянской территории, которая их разделяет; в обмен Армения получила бы армянонаселенную часть Нагорного Карабаха⁵. Данное предложение вызвало ожесточенные споры. Это объяснялось культурным контекстом, который не способствует такого рода геополитическим расчетам. На Кавказе (как и во многих других частях мира) родная земля воспринимается как святыня, а это означает, что ценность, исконно присущая своей территории, рассматривается как нечто совершенно независимое от ее экономической или геополитической ценности⁶. Даже если по прошествии времени идея П. Гобла была востребована в ходе сек-

³ См.: Грузины и абхазы: Путь к примирению / Б. Коппитерс, Г. Нодиа, Ю. Анчабадзе (ред.). — М.: Весь Мир, 1998 (см. также на сайте <http://poli.vub.ac.be>); Практика федерализма: Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии / Б. Коппитерс, Д. Дарчиашвили, Н. Акаба (ред.). — М.: Весь Мир, 1999 (см. также на сайте <http://poli.vub.ac.be>); Проблема суверенитета: Грузино-абхазский процесс мирного урегулирования / Д. Коэн (ред.). — М.: Глобус, 2000 (см. также на сайте: <http://www.c-r.org>).

⁴ Меморандум от 1 декабря 1993 г. предусматривал учреждение группы экспертов, которые должны были дать рекомендации по статусу Абхазии. Результатом работы группы явилось Заявление о мерах по политическому урегулированию грузино-абхазского конфликта от 4 апреля 1994 г. См.: *Ségolène A. Le rôle de l'ONU dans la gestion du conflit en Abkhazie (Géorgie)*. — Genève, Avr. 1997. — P. 18. — [Etude manuscrite pour l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales (Genève)].

⁵ *Goble P. Coping with the Nagorno-Karabakh Crisis // The Fletcher Forum of World Affairs*. — 1992. — Vol. 16. — № 2. — Summer. — P. 19—26. О последующей дискуссии см. сообщение самого П. Гобла об обсуждении территориального обмена в: *RFE/RL Caucasus Report*. — 2000. — Vol. 3. — № 238. — June.

⁶ О трактовке понятия «родной земли» ('homeland') в исследованиях по национализму см.: *Kaiser R. The Geography of Nationalism in Russia and the USSR*. — Princeton NJ: Princeton Univ. Press, 1994. — P. 3—32.

ретных переговоров между Арменией и Азербайджаном, логика этого предложения все еще не воспринимается общественным мнением обеих стран как обоснованная.

Дискуссия о федеральной или какой-то альтернативной системе разделения власти между специалистами, представляющими сам конфликтный регион, намного предпочтительнее любым предложениям, пришедшим извне. В ходе конфликтов в Нагорном Карабахе, Южной Осетии, Абхазии и Чечне были подписаны соглашения о прекращении огня, за которыми последовали политические переговоры. Теоретически это должно было бы дать возможность проведения дискуссий среди общественности региона относительно легитимности и осуществимости альтернативных моделей совместной государственности, однако на практике эта возможность была упущена.

Существует множество причин, почему на Кавказе не идут углубленные дискуссии о федеративных альтернативах государственности. Те из них, которые связаны со специфическими особенностями этих конфликтов, будут исследованы ниже. Некоторые из этих причин имеют более общую природу, будучи обусловлены общей позицией правительств региона и ролью интеллектуалов. Первую причину отсутствия публичных дискуссий по вопросам, названным выше, следует искать на том уровне, где принимаются политические решения. Политические руководители и партии не имеют ясно сформулированных точек зрения относительно того, какого рода целей следует добиваться в ходе мирного урегулирования⁷. Те, кто высказывает свое мнение по концепциям федеративного устройства, делают это в крайне туманных выражениях. Формулы, используемые для описания тех или иных решений, чаще всего сжаты до нескольких слов, таких, как «общее государство», или выражены в одном предложении, как, например, «мы предоставим им максимальный уровень автономии». Проекты, подготовленные в ходе переговоров, не превышают по размерам нескольких страниц; вследствие этого письменные документы, касающиеся достижения частичных соглашений, остаются неясными. Не делается ни одной попытки конкретизировать то, каким образом будут функционировать институты федеративного государства, или то, каковы будут последствия для этого федеративного проекта тех или иных политических предпочтений. Поражает, что ни одна из обсуждавшихся моделей федеративного устройства не анализировалась исходя из учета возможного конфликта властных полномочий.

Политические руководители различных стран Южного Кавказа не поощряют публичных дискуссий по альтернативным вариантам федеративного устройства. Их опасения, что такие дискуссии могут нарушить политическую стабильность и, в частности, подорвать их собственные позиции, судя по всему, оказываются сильнее позитивных ожиданий того, что подобные дискуссии будут способствовать мирному урегулированию и консолидируют их позиции в долгосрочном плане. Такое отсутствие публичных дискуссий по конституционной федеративной реформе контрастирует с декларируемым стремлением лидеров Грузии, Азербайджана и Армении и непризнанных государств найти политическое решение происходящих между ними конфликтов.

В спорах об институциональных средствах разрешения вооруженных конфликтов кавказская интеллигенция в основном хранила молчание. Это контрастирует с ее поведением в период 1988—1994 гг., когда интеллектуалы проявляли исключительную активность в преддверии войны, мобилизуя общественное мнение во имя восстановления исторических и моральных прав своих наций. В немалой степени войны подпитывались представлениями интеллектуалов о национальной эмансипации. Когда же были достигнуты соглашения о прекращении огня, лишь меньшинство интеллигенции смогло предложить хоть что-то в ходе дебатов о мирном урегулировании с использованием новых форм межэтнического сосуществования. Политическая маргинализация интеллигенции

⁷ Об Армении см.: *Libaridian G. The Challenge of Statehood: Armenian Political Thinking since Independence.* — Cambridge Mass.: Blue Crane Books, 1999. — P. 30.

и общий крах научных институтов, которые могли бы финансировать проведение исследований по альтернативным моделям государственного строительства, во многом объясняют эту несостоятельность. У многих интеллектуалов региона отказ властей стимулировать общественные дебаты по федерализму вызвал конфликт лояльности. Даже работы, написанные с намерением защитить интересы той национальной общины, к которой принадлежит автор, могут с легкостью быть восприняты и властями, и общественным мнением как раскольническая позиция, направленная на формирование политической оппозиции, или же, того хуже, как готовность пойти на недопустимый компромисс с неприятелем.

По всем этим причинам исследование моделей федерализации Кавказа в качестве способа разрешения конфликтов в Нагорном Карабахе, Южной Осетии, Абхазии и Чечне и в качестве инструмента предотвращения конфликта в таких автономных образованиях, как Аджария, сталкивается ныне с огромными трудностями. Однако сказанное не означает, что подобные исследования вообще лишены смысла. Сравнительные исследования по федерализму полезны, поскольку позволяют информировать общественное мнение и политические руководителей. Значение сравнительных исследований федерализма прежде всего состоит в том, что они обеспечивают доступ к багажу знаний относительно успехов и неудач при практической реализации федералистских моделей. Такие исследования могут, к примеру, позволить провести необходимые различия между разнообразными концепциями суверенитета и множеством форм разграничения суверенных полномочий между уровнями государственного управления. Другим объектом исследований являются различные типы взаимоотношений между избирателями и политическими партиями на разных общественных этапах. Кроме того, такого рода исследования могут определить, каким образом договоры и конституционные договоренности способны обеспечить международные или внутренние гарантии того, что правительственные структуры различных уровней не станут конфликтовать друг с другом, вторгаясь в чужие сферы компетенции. В ходе сравнительных исследований федерализма анализируются также процедуры, используемые для проведения в жизнь реформ федеративной системы. Особую важность в контексте поиска федеративных альтернатив вооруженным конфликтам имеет анализ возможностей использования определенных электоральных процедур для обеспечения умеренного руководства на различных уровнях государственного управления или же изучение ненамеренных и неожиданных последствий распределения финансовых полномочий для экономической жизнеспособности федеральной системы. Стороны конфликта, конечно же, вовсе не обязательно стремятся достичь компромиссов такого типа, который позволил бы им примирить между собой взаимные притязания и обеспечить долгосрочную стабильность. Когда же руководители сторон конфликта все-таки идут на компромисс, они могут при этом не поддерживать такие избирательные технологии, которые вынудили бы их искать поддержку за пределами своих этнических общин.

Федерализм требует увеличения числа уровней принятия решений и сторон, имеющих право вето; это может, пусть и необязательно, привести к большей эффективности и ответственности государственного аппарата перед гражданами. Существует, к примеру, риск того, что местные правительства окажутся не в состоянии стабилизировать свой бюджет, и федеральное правительство будет по этой причине вынуждено выручать их из беды. Если федеративная система запрограммирована лишь на то, чтобы примирить между собой этнические притязания, она может привести к снижению эффективности работы государственной службы⁸. Это утверждение представляется еще более справедливым применительно к политическому контексту таких регионов, как Кавказ, который характеризуется расстройством управленческих систем и высоким уровнем коррупции. Одна-

⁸ См. анализ влияния децентрализации на политику в сфере развития, сделанный Всемирным банком: *Entering the 21st Century. World Development Report 1999—2000* на сайте <http://www.worldbank.org/wdr/2000/overview.html>, особенно гл. 5 полного текста доклада на сайте <http://www.worldbank.org/wdr/2000/pdfs/chap5.pdf>.

ко такого рода знания, которые могут быть получены в результате сравнительных исследований по федерализму, имеют шанс быть использованными лишь в условиях, когда по конкретным предложениям проводятся широкие общественные дебаты. По всем конфликтам, с которыми мы имеем дело, такие дебаты не проводятся.

На первый взгляд кажется, что отсутствие общественных дебатов в существующих условиях обрекает сравнительные исследования федерализма на практическую бесполезность, в особенности когда они проводятся иностранцами. И все же можно наметить ограниченные задачи, которые могут быть реализованы в рамках данного исследования. Во-первых, есть возможность продемонстрировать, что в качестве идеологического инструмента федерализм по-прежнему релевантен четырьмя рассматриваемым конфликтам. Несмотря на разрыв существовавших в советское время федеративных связей, произошедший в результате принятия односторонних конституционных мер и применения насилия, все стороны, участвующие в различных конфликтах, прибегали и отчасти продолжают прибегать к федералистскому дискурсу в тех случаях, когда они пытаются определить позитивный выход из конфликтов, в которые они вовлечены (о значении понятий федерализма см. Терминологический комментарий). Конечно, в данном контексте особый интерес представляет анализ политических идиом, используемых сторонами, участвующими в конфликте. Ведь в ходе конфликтов имеют значение не только материальные интересы, но также идеологические интересы и ценности⁹. Ведь только посредством особой политической идиомы — через специфическую манеру мышления и способ говорения о политике — стороны способны определить в ходе переговоров свои кратко- и долгосрочные интересы. Мы можем продемонстрировать, что эта идиома благоприятствует федералистской идеологии. Кроме того, федералистская терминология присутствует в официальных выступлениях представителей международных организаций, выступающих посредниками в этих конфликтах.

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ: ПОНЯТИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА

Дефиниции

Федерализм является нормативным понятием или ценностной концепцией, обладающей идеологическим содержанием, что отличает ее от концепций федерации, конфедерации или ассоциированного государства, имеющих описательный характер и относящихся к конкретным государственным структурам. Термины «федеральный» и «федеративный» в том виде, как они используются в данной статье, охватывают широкий спектр способов политического устройства, включающий все три вышеупомянутых типа¹⁰.

Федерализм

В целях сочетания потребностей в единстве и разнообразии политических общностей федералисты отстаивают многоуровневые формы государственного управления, при которых власть делится между различными уровнями, причем каждый уровень обладает определенной формой автономии или самоуправления¹¹. Увязывание воедино различных групп и политических единиц производится в ограниченных мас-

⁹ О концепции «культурной идиомы» у Теды Скокпол см.: *Brubaker R. Citizenship and Nationhood in France and Germany.* — Cambridge Mass.; London: Harvard Univ. Press, 1992. — P. 162—163.

¹⁰ Можно вместе с Элазаром и Уоттсом выделить дальнейшие разновидности федеративных политических систем, таких, как конституционно децентрализованные союзы, кондоминиумы, лиги и совместные функциональные полномочия. См.: *Watts R. L. Comparing Federal Systems.* — Montreal & Kingston; London; Ithaca: McGill-Queen's Univ. Press, 1999. — P. 8—9.

¹¹ Об этом см.: *Ibid.* — P. 6—7; *Сякунь Сун. Конфедерализм: Обзор новейшей литературы // Практика федерализма...* — С. 287, 289; *King P. Federalism and Federation.* — London & Canberra: Croom Helm, 1982. — P. 67.

штабах, но на постоянной основе, чтобы обеспечивать достижение общих целей при уважении к идентичности и внутренней целостности составных частей. Эти задачи могут быть достигнуты посредством использования трех типов федеративного устройства, описанных ниже.

Федерация

Федерация представляет собой единое государство, в котором сферы правительственной компетенции разделены между высшим федеральным уровнем и по меньшей мере двумя субъектами федерации, что закреплено на конституционной основе. На международной арене федерация выступает как суверенное государство, тогда как во внутренней политике она представляет форму государственности, в рамках которой суверенитет разделен между составляющими его единицами. Властные полномочия как федерального правительства, так и субъектов федерации опираются на волеизъявление народа, которое находит свое выражение в форме прямых выборов. Властные полномочия каждого уровня управления исходят из конституции, и в этом специфическом плане они не подчиняются друг другу. Изменения в разделении конституционных полномочий между двумя уровнями требует прямого или косвенного участия обоих уровней. Это участие может, например, принимать форму процедуры одобрения изменений обеими палатами федерального законодательного собрания и, в дополнение к этому, одобрения определенным большинством legislatures субъектов федерации. В этом плане федерации и конфедерации имеют общие характерные особенности. Федерация основывается на конституции и имеет более высокий уровень целостности, чем конфедерации, которые основываются на договоре, но обе эти формы политического устройства опираются на активное согласие конституирующих их единиц, а не на одностороннее утверждение воли центральной власти¹².

Конфедерация

Конфедерация является не единым государством, но союзом государств, в рамках которого конституирующие его единицы не утрачивают своего суверенитета. Конфедерации создаются для решения ограниченного круга задач, таких, как оборона, внешняя политика или экономика, причем конституирующие их единицы в качестве суверенных основателей государства, как правило, сохраняют за собой право на отделение¹³. Суверенитет индивидуальных государств — членов конфедерации признается международным сообществом. Договорного типа отношения между составляющими их единицами выливаются в форму сою-

¹² По последнему вопросу см. доктрину Дэниэла Уэбстера в изложении Марри Форсайта: *Forsyth M. Unions of States: The Theory and Practice of Confederation.* — Leicester and New York: Leicester Univ. Press; Holmes & Meier Publ., Inc., 1981. — P. 117—118.

¹³ Конфедерации не обязательно включают одностороннее право на отделение. Германская Конфедерация (1815—1866/67) была объявлена вечной и нерушимой, и ее члены были лишены права на отделение. См.: *Aubert J.-M. The Historical Development of Confederations: The Modern Concept of Confederation: Proceedings of the UniDem Seminar organized in Santorini on 22—25 September 1994 // Science and Technique of Democracy / Strasbourg: Council of Europe Publishing. — 1995. — № 11. — P. 25.* Марри Форсайт, сторонник конфедеративных решений в случаях, когда этнические конфликты приводят к неудаче других форм государственного устройства, утверждает, что конфедерации не следует считать политическими институтами, не предназначенными для долгой жизни: «Конституция подразумевает постоянство. Основывать политический институт и одновременно вводить четкое условие о том, что его члены могут покинуть его, когда пожелают, т. е. отделиться, значит не создавать политический институт вообще... По этой причине сессия в смысле, определенном выше, не может логически быть условием конфедеративного пакта. То есть она не может быть чем-то таким, что члены терпят как нормальную часть установленной ими системы. Сессия в определенном нами смысле может лишь считаться актом окончания или разрушения союза, за который отделяющаяся сторона должна нести риск и ответственность и которому другие члены имеют право сопротивляться и противодействовать». См.: *Forsyth M. Towards a New Concept of Confederation // Ibid.* — P. 64. Этот взгляд на конфедерацию разделяется не всеми экспертами по данному вопросу. Более общепризнанное мнение состоит в том, что конфедерация не является неделимой по природе, но что особые положения в конфедеративном пакте могут включать в себя гарантии против односторонних форм сессии. Но в случае принятия такого положения остается неясным, в каких случаях одностороннее объявление о сессии открывает путь к международному признанию со стороны третьих государств.

за, имеющего представительный орган, будь то ассамблея, конгресс, парламент или совет. Члены этого общего института не избираются прямым народным голосованием, но делегируются и получают инструкции от государств-членов. Их можно сравнить с дипломатическими представителями, защищающими интересы суверенных государств. Историческими примерами являются старая Швейцарская Конфедерация, существовавшая в 1291—1789 и 1815—1848 гг., Соединенные провинции Нидерландов в 1579—1789 гг. В XX в. имели место немногие окончившиеся неудачей попытки создать конфедерации. Отсутствие позитивного опыта создания конфедераций является одним из основных аргументов, выдвигаемых против тех, кто на Кавказе высказывается в пользу такого типа государственного устройства.

Федерация-союз, ассоциированное государство и свободное ассоциированное государство

Федерация-союз (*federacy*) представляет собой политическое устройство, в рамках которого малая единица входит в состав большой единицы таким образом, что она сохраняет самоуправление, не обладая при этом какой-либо политической ролью в правительстве большой единицы. Отношения между двумя этими единицами могут быть прекращены лишь на основе взаимного соглашения в отличие от того, что имеет место в случае с так называемым «свободным ассоциированным государством», в котором эти отношения могут быть расторгнуты односторонним решением одной или обеих единиц в соответствии с заранее предусмотренной в конституирующем договоре процедурой. В ситуации чеченского конфликта тип отношений «федерация — союз» был также определен как «ассоциированное государство». В случае с Пуэрто-Рико он определяется как «содружество». В противоречие принципу так называемой свободной ассоциации отношения Пуэрто-Рико и США не основываются на международном праве, но определяются в рамках федеральной конституционной системы Соединенных Штатов. Пуэрто-Рико не может в одностороннем порядке изменить свой статус¹⁴. С точки зрения сепаратистских движений свободно ассоциированное государство представляется привлекательной моделью. Например, абхазское руководство позитивно оценило статус Республики Маршалловы Острова, суверенитет которой международно признан, причем она стала членом ООН. Республика эта имеет особые отношения с США, которые обеспечивают ее оборону (используя Маршалловы острова для проведения своих военных операций) и предоставляют ей существенную экономическую помощь¹⁵.

Во-вторых, можно провести более точный анализ содержательной стороны теорий федеративного устройства. Речь идет о более точном определении смысла относящихся к этому вопросу концепций, принципов и ценностей, таких, как концепция суверенитета, принципы самоопределения или же равенства между нациями. И конечно, следует анализировать сложившиеся на местах федералистские представления, рассматривая их как продукт специфической политической культуры, в контексте которой этничность политизируется и «секуритизируется» (смысл этих терминов будет раскрыт ниже). Такой анализ может оказаться полезным для понимания рассматриваемых проблем и оценки того, насколько теоретически осуществимы в предлагаемой ситуации компромиссные решения, опирающиеся на федеративную основу.

В-третьих, можно обсудить в духе сравнительных исследований по федерализму некоторые из тех многих вопросов, которые обсуждаются на переговорах. В кавказском контексте особую важность имеет существующий опыт персонального федерализма и разделения властных полномочий.

¹⁴ См.: *Ambassador Fred M. Zeder II*. Understanding Free Association as a Form of Separate Sovereignty and Political Independence in the Case of Decolonization of Puerto Rico: Remarks before the House Committee on Resources on March 19, 1997 // Puerto Rico Statehood Web Site <http://www.puertorico51.org/library/default.htm>.

¹⁵ См.: US Department of the Interior, Office of Insular Affairs. A Report on the State of the Islands // <http://www.doi.gov/oia/texttoc.html>. В своем описании различных типов федеративного устройства Р. Уоттс называет «свободно ассоциированные государства» «ассоциированными государствами» (*Watts R. L. Op. cit. — P. 8*).

В-четвертых, ниже будет показано, что, хотя Россия является единственной державой региона, имеющей в настоящее время федеративную конституцию, все бывшие республики СССР на Южном Кавказе включая Армению де-факто имеют ныне в своем государственном устройстве некоторые черты федерации. Так, например, нам предстоит исследовать то, как строятся отношения между Нахичеванью и Азербайджаном, Аджарией и Грузией, Нагорным Карабахом и Арменией. Рассматривая вопрос под таким углом, следует признать, что ограниченная федерализация всего Кавказа фактически уже произошла.

2. НЕУДАВШАЯСЯ РЕФЕДЕРАЛИЗАЦИЯ КAVKAZA

Когда-то в одном из своих интервью бывший президент Армении Левон Тер-Петросян заявил, что федерации являются наиболее нестабильными политическими режимами. Вероятно, это мнение разделяло и подавляющее большинство политических элит Южного Кавказа. Все они имели опыт того, как процессы политической демократизации, народной мобилизации и падения правящей компартии в своей совокупности привели к общему кризису советской федеративной системы. Попытки М. Горбачева преодолеть этот кризис и реформировать советскую федерацию были пресечены консервативным переворотом в августе 1991 г. Такой конец последней попытки реформ привел к распаду советского государства. Ведь как только жесткий контроль компартии над децентрализованной административной системой начал ослабевать, федеральные структуры обнаружили всю свою хрупкость.

Вынося свой отрицательный вердикт будущему федераций, Л. Тер-Петросян реагировал таким образом на громадные трудности национального строительства после роспуска СССР в декабре 1991 г. Федерации, не опирающиеся на весьма специфическую однопартийную систему советского типа, нуждаются в нецентрализованных формах принятия политических решений. Децентрализация — в противоположность обычной децентрализации — в виде наличия многочисленных центров принятия решений могла бы помешать попыткам новых политических элит Кавказа преодолеть дезинтеграцию своих государств. Все страны региона включая Россию в своем переходе к демократической форме правления сталкивались с угрозами анархии, государственных переворотов и политической дезинтеграции. Вертикальное разделение властных полномочий между органами государственной власти не воспринималось в качестве средства, пригодного для преодоления слабости государства. В восприятии большинства постсоветских политических элит разделение властных полномочий между государственными институтами, наоборот, являлось корнем всех политических зол. В России кризис горизонтального разделения властных полномочий между законодательной и исполнительной властью был преодолен в октябре 1993 г., когда правительство Б. Ельцина применило силу против парламента. Однако Россия смогла рефедерализировать свои государственные структуры, создав новый тип разделения властных полномочий между центром и регионами. Относительный успех осуществленной в России конституционной перестройки вертикального разделения властей — Чечня представляется в этом плане существенным исключением — контрастирует с провалом усилий по достижению переговорным путем самоопределения и суверенитета в Южно-кавказском регионе.

В конечном счете мнение Л. Тер-Петросяна отразило кризис федерализма во всей Восточной и Юго-Восточной Европе, приведший к роспуску таких многонациональных федераций, как Советский Союз, Чехословакия и Югославия. Западные правительства, на первом этапе кризиса поддержавшие попытки проведения федеративных реформ — как, например, в случае Югославии, находившейся на грани распада, или в случае с Советским Союзом при М. Горбачеве — отказались затем от такой линии в пользу политики интеграции новых независимых государств непосред-

венно в мировой рынок и международные организации. Модель унитарного государства, предоставляющего гарантии меньшинствам, воспринималась как не менее приемлемая и заслуживающая поддержки, чем модели, использовавшие регионализацию или федерализацию в качестве средства урегулирования этнических конфликтов.

Стойкое неприятие соглашений о разделе властных полномочий с другими национальными общинами выявилось среди всех политических элит и в общественном мнении новых независимых государств включая и самопровозглашенные республики. Отчасти это стало результатом той формы, которую приобрела демократизация в процессе распада советских государственных структур. Начиная с 1989 г. мобилизации масс, призванные защитить национальные интересы, привели к вооруженному противостоянию во всех странах региона¹⁶. Такая общественная мобилизация имела место на всех уровнях советской федеральной иерархии: на уровне союзных республик (Россия, Армения, Грузия, Азербайджан), на уровне автономных республик, которые формально являлись составной частью этих союзных республик (Чечня, Абхазия), и на уровне автономных областей (Нагорный Карабах, Южная Осетия), образовывавших третий ярус советской административной структуры. В ходе этих конфликтов правительства союзных республик заявили о своей решимости подавить все проявления независимости, исходящие от меньшинств или автономных образований на своей территории. Руководство же титульных наций¹⁷ целого ряда автономных республик и регионов провозгласило свою суверенную волю либо пойти на воссоединение с соседней союзной республикой (Нагорного Карабаха с Арменией в 1988 г.), либо на объединение с соседней автономной республикой при одновременном повышении своего политического статуса (так, Юго-Осетинская автономная область в 1989 г. потребовала для себя статуса автономной республики), либо в одностороннем порядке принять собственную конституцию (Абхазия в 1992 г.), либо же пойти на одностороннее провозглашение своей независимости (Чечня и Нагорный Карабах в 1991 г., Абхазия в 1999 г.). Ни в одном из всех этих случаев высшая государственная власть не рассматривалась титульной нацией, как нечто такое, чем можно или нужно делиться.

Азербайджан, Армения и Нагорный Карабах

Распад федеральных связей между конфликтующими сторонами и оппозиция принципу разделенного суверенитета не означают, однако, что в ходе этих многочисленных конфликтов были открыто отвергнуты все формы их урегулирования на федеративной основе. Так, во время конфликта вокруг Нагорного Карабаха — несмотря на эскалацию насилия и принимавшиеся обеими сторонами односторонние решения — не произошло радикального отказа от федеративных принципов. 1 декабря 1989 г. Верховный совет Армении объявил о воссоединении этого региона с Арменией. Два года спустя, 10 декабря 1991 г., Нагорный Карабах провозгласил себя «независимым государством». Такая трансформация конфликта из ирредентистского в сепессионистский — трансформация по форме, но не по существу — произошла на финальном этапе процесса распада Советского Союза, когда окончательно рухнули все надежды на то, что советское руководство передаст суверенитет над Нагорным Карабахом от Азербайджана Армении. С этого момента армянская сторона изображает этот конфликт как сепессионистскую борьбу народа Нагорного Карабаха за свое самоопределение.

¹⁶ Об этом см.: *Зверев А.* Этнические конфликты на Кавказе, 1988—1994 гг. // Спорные границы на Кавказе / Б. Коппиртерс (ред.). — М.: Весь Мир, 1996. — С. 11—76; *Herzig E.* The New Caucasus. Armenia, Azerbaijan and Georgia. — London: RIIA/ Pinter, 1999. — (Chatham House Papers).

¹⁷ В настоящей работе не проводится никакого концептуального разграничения между нациями и национальностями.

На протяжении последнего периода советского правления население собственно Азербайджана участвовало в проводившемся в марте 1991 г. референдуме о федеративной реформе Советского Союза, в поддержку которой высказалось большинство азербайджанцев¹⁸. Такая поддержка, оказанная федеративной реформе Советского Союза азербайджанским электоратом, объясняется несколькими причинами. После потрясений предшествующих лет население Азербайджана сделало выбор в пользу стабильности и институциональной реформы. Голосование на референдуме «за» означало также выбор в пользу социалистических реформ в духе политики Горбачева. Но на практике оказалось невозможно применить федеративную реформу к реалиям отношений между союзной республикой Азербайджан и Нагорно-Карабахской АО. Руководство Азербайджана отказалось от проведения дальнейших дискуссий, учитывавших прежний статус Нагорного Карабаха. 26 ноября 1991 г. Верховный совет Азербайджана принял закон, отменяющий автономию Нагорного Карабаха. С позиций обеих сторон любая форма рефедерализации связей между Азербайджаном и Нагорным Карабахом представлялась невозможной, и в последующие годы использование силы воспринималось как единственное средство разрешения проблемы. Новый шанс федералистский подход к урегулированию получил после достигнутого в мае 1994 г. соглашения о прекращении огня. Различные проекты решений, предложенные на переговорах посредниками из Минской группы ОБСЕ, включали такие модели, как разделение властных полномочий между Баку и Степанакертом, причем в некоторых случаях была использована даже федералистская терминология (как, например, термин «общее государство»). В дискуссии обсуждались также такие формы федералистских решений, как ассоциированное государство.

Также представляет интерес и предоставление парламентом Азербайджана в декабре 1998 г. автономного республиканского статуса Нахичевани (с весьма ограниченными властными полномочиями) в рамках конституции Азербайджана, который формально остается унитарным государством. Произошедшее может быть объяснено различными мотивами, среди них: географическая отрезанность Нахичевани от основной части Азербайджана, преемственность со специфическим политическим статусом региона в досоветскую и советскую эпоху (в период советской власти Нахичевань являлась автономной республикой), наконец, тот факт, что Нахичевань является средоточием влияния азербайджанского президента Гейдара Алиева. В то же время создание такой автономной единицы интерпретировалось как сигнал о том, что открылся путь политического решения проблемы Нагорного Карабаха¹⁹.

В открытой форме правительство Азербайджана не предлагало урегулировать проблемы Нагорного Карабаха на федеративной основе. Его предложение предоставить Нагорному Карабаху «высший уровень автономии» не идет дальше той или иной формы децентрализации или передачи полномочий на нижестоящий уровень. О том же свидетельствует и отказ поддержать выдвинутое ОБСЕ на переговорах по Нагорному Карабаху предложение о создании «общего государства». В понимании президента Гейдара Алиева понятие общего государства включает в себя и право на государственность для армян в Нагорном Карабахе. Признание такого права, с его точки зрения, неизбежно привело бы к расчленению Азербайджана²⁰.

¹⁸ *Suny R. G. Looking towards Ararat. Armenia in Modern History.* — Bloomington and Indianapolis: Indiana Univ. Press, 1993. — P. 242. Р. Сюни заявляет, что население Нагорного Карабаха также участвовало в этом референдуме. Я не смог найти какого-либо подтверждения этого заявления.

¹⁹ <http://armen-info.com/gamkhorz/199812/19981231.htm#nws item 1>.

²⁰ *Мехтиева Э. Межэтнические отношения на Кавказе: некоторые особенности*: Науч. доклад, представленный на конференции «Кавказ: геополитизированная этничность?», организованной Норвежским институтом международных отношений 6—7 мая 1999 г. — Ротапринт.

Переговоры по Нагорному Карабаху идут под покровом исключительной секретности. Одно из основных правил, согласованных с международными посредниками в этом конфликте, состоит в том, что содержание документов и конфиденциальных переговоров не будет предаваться огласке до тех пор, пока не будет достигнуто соглашение. Строгое следование этому правилу имело неожиданные последствия. Когда в феврале 1998 г. президенту Армении Л. Тер-Петросяну под давлением партнеров по коалиции, выступавших против его линии на переговорах с Азербайджаном, пришлось уйти в отставку, стало известно, что премьер-министр Роберт Кочарян и члены его кабинета заявили, что подготовленный Минской группой проект предложения по урегулированию конфликта не соответствует интересам Армении и Карабаха²¹. Отставке президента предшествовали длившиеся несколько месяцев публичные пререкания, в ходе которых, однако, так и не удалось выяснить, с какими именно вариантами решений должно определиться армянское руководство. Те, кто настаивал на уходе Л. Тер-Петросяна, не сообщали, что именно они считают неприемлемым в компромиссных предложениях. Их яростные нападки контрастировали с их молчанием о содержательной стороне разногласий. Даже хорошо осведомленные наблюдатели были вынуждены признать, что они не располагают достоверной информацией.

Правила, согласованные участниками Минской переговорной группы, призваны облегчить достижение соглашения по Нагорному Карабаху. Считается, что публичная дискуссия по возможным альтернативам урегулирования скорее всего приведет к радикализации позиции обеих сторон, а это может подорвать усилия по достижению компромисса. Но подобная скрытность может быть также истолкована как способ уйти от ответственности за то, что в течение многих лет никакие переговоры по политическому статусу Карабаха так и не смогли дать конкретного результата. Предполагалось также, что как только оба лидера достигнут соглашения, они смогут объяснить правоту сделанных ими уступок своим избирателям. Предусматривалось, что международная финансовая помощь и постконфликтные усилия по восстановлению также помогут им противостоять яростной критике со стороны политических противников. По этой логике секретность переговоров позволила бы избежать многих препятствий на пути к компромиссу, которые могли бы возникнуть при демократических дебатах о будущем нации. Однако ввиду отсутствия общественных дискуссий по федеративным альтернативам неподготовленность населения обеих стран к компромиссу федеративного типа могла вопреки тем целям, ради которых создавалась секретность, привести к неожиданным и неприятным последствиям для политического руководства. Кроме того, отсутствие публичных дебатов еще больше затрудняет оценку логичности и реализуемости предложений.

Президенты Азербайджана и Армении встречаются на регулярной основе. Несколько раз утверждалось, что от мирного урегулирования их отделяют немногие принципы или даже всего несколько предложений. Однако убийство премьер-министра и спикера парламента Армении в октябре 1999 г. произвело дестабилизирующее воздействие на ход переговоров. Какое-то время после этого президент Армении Роберт Кочарян был озабочен прежде всего стабилизацией своей собственной властной основы. Оба лидера считают, что, проявляя добрую волю в деле поиска компромиссного решения, они получают определенные политические преимущества. Однако трудно оценить, до какой степени оба лидера заинтересованы в том, чтобы идти на риск достижения прорыва на переговорах. Компромисс может иметь далеко идущие внутривнутриполитические последствия, которые будет трудно контролировать, и затронет интересы многих внешних сил, которые будет сложно сбалансировать между собой.

²¹ Об отставке Л. Тер-Петросяна см.: *Libaridian G. Op. cit.* — P. 48—68.

В ситуации российско-чеченских отношений конфликтующие стороны никогда не переставали рассматривать определенные формы урегулирования на федеративной основе в качестве средства, приемлемого для перестройки отношений между различными единицами бывшей советской иерархии. В 1989 г. в Чечне, как обычно, прошли выборы в Верховный совет²². В ноябре 1990 г. Верховный совет Чечено-Ингушетии принял декларацию о суверенитете, что было проделано при поддержке коммунистического руководства республики во главе с Доку Завгаевым. Требование создать суверенное государство отражало позицию всех основных политических течений чеченского общества²³. Избиратели в Чечне участвовали также во всесоюзном референдуме о сохранении Союза, проводившемся в марте 1991 г. Явка избирателей (58,8% в Чечено-Ингушетии) оказалась ниже, чем во всех других автономных республиках Российской Федерации, но три четверти голосов было подано в пользу планов М. Горбачева. В том же месяце в Чечню прибыл Джохар Дудаев. В мае в качестве лидера Общенационального конгресса чеченского народа он заявил, что Верховный совет республики полностью утратил свою легитимность. Тем не менее население Чечни участвовало в выборах президента России, прошедших в июне 1991 г., причем 80% голосов было подано за Б. Ельцина; таким образом, в Чечне уровень его поддержки оказался выше, чем в среднем по Российской Федерации. По словам Джона Данлопа, такая популярность стала результатом проводившейся Б. Ельциным кампании в пользу максимальной автономии субъектов Российской Федерации. В ходе своей предвыборной кампании Б. Ельцин избегал полемики о различных вариантах суверенитета, которые отстаивались разнообразными националистическими движениями.

Однако в последующем по мере радикализации «чеченской революции», организация выборов стала одной из основных проблем в конфликте между Москвой и чеченскими сепаратистами. 27 октября 1991 г. Д. Дудаев провел и выиграл президентские и парламентские выборы в Чечне, которые, по утверждению российских властей, были неконституционными, а их результаты — сфабрированными²⁴. В тот момент в республике существовало мощное общественное движение в пользу превращения Чечни в союзную республику СССР, что означало бы выход Чечни из состава Российской Федерации. 1 ноября новоизбранный президент Чечни Д. Дудаев издал декрет о независимости, который на следующий день был ратифицирован чеченским парламентом. Этот президентский декрет был затем подтвержден в новой Конституции Чечни, принятой в марте 1992 г.²⁵ В тот же месяц российское федеральное правительство подписало с различными субъектами Российской Федерации Федеративный договор. Лишь Чечня и Татарстан упрямо отказывались присоединиться к договору. Вслед за тем были проведены переговоры между представителями Верховного совета России и парламента Чечни. На этих переговорах обсуждалась возможность получения Чечней суверенитета и даже независимости, а также необходимость в коллективной структуре безопасности при определении отношений между двумя государствами. Эти дискуссии, в ходе которых традиционно широкие смысловые рамки федерализма подверглись предельно расширительному толкованию, причем российские участники продемонстрировали в них большую гибкость, не привели к конкретным результатам²⁶.

²² *Lieven A. Chechnya: Tombstone of Russian Power.* — New Haven and London: Yale Univ. Press, 1998. — P. 57.

²³ *Dunlop J. B. Russia Confronts Chechnya: Roots of a Separatist Conflict.* — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1998. — P. 93. Об этом см.: *Ibid.* — P. 93—96.

²⁴ *Lieven A. Op. cit.* — P. 63.

²⁵ *Ibid.*; *Dunlop J. B. Op. cit.* — P. 115.

²⁶ *Ibid.* — P. 169f.

Однако на этом этапе решение вопроса о статусе Чечни на федеративной основе еще не было полностью отвергнуто. Осенью 1992 г. в чеченском политическом руководстве все еще были готовы пойти на соглашение, по которому Чечня оставалась бы «с», но не «в составе» Российской Федерации. В соответствии с таким вариантом Чечня была бы интегрирована в общее с Россией экономическое, культурное, валютное и военное пространство. По другому варианту Чечня стала бы частью Российского содружества, основанного на равенстве образующих его сторон. Но все эти формулы подразумевали признание Россией права Чечни на независимость²⁷. В последующие месяцы все эти варианты решения были отброшены. В январе 1993 г. Д. Дудаев публично заявил, что он отвергает термин «разграничение полномочий», использованный в названии проекта договора о разграничении и взаимном делегировании властных полномочий, поскольку-де этот термин является посягательством на суверенитет Чечни²⁸. Итак, следовало отказаться от любой формы федеративного соглашения, которое в том или ином виде ограничило бы суверенитет чеченских государственных структур. В феврале 1994 г., когда Татарстан согласился подписать договор с федеральным правительством, отказ Чечни сделать то же самое стал выглядеть еще более вызывающим. По мнению многих обозревателей, неудача переговоров на этом этапе в деле согласования какого-либо варианта федеративного договора — типа договора с Татарстаном — может рассматриваться как наиболее важная причина чеченской войны 1994—1996 гг.²⁹

Яблоком раздора между двумя сторонами оставалась организация отдельных выборов. В марте 1994 г., когда еще шли переговоры, российская Госдума издала постановление, по которому предварительным условием подписания предлагавшегося тогда российско-чеченского договора о разграничении властных полномочий объявлялось проведение в Чечне выборов в российские органы власти. Для тех, кто ставил это постановление на голосование, было ясно, что Д. Дудаев, считая себя президентом суверенного и независимого государства, никогда не примет подобное условие³⁰. Проведение общих выборов подразумевает соглашение в духе принципов федерализма, что противоречило конфедералистским устремлениям чеченского руководства.

Авторы, анализирующие этот решающий период, предшествовавший первой российской военной интервенции в Чечню, не сходятся в мнениях о том, в какой степени российские и чеченские лидеры были бы готовы пойти на политический компромисс в том случае, если бы у обеих сторон имелись благоприятные условия для проведения переговоров. Такие авторы, как Анатолий Ливен, Джон Данлоп и Валерий Тишков, считают, что встреча с глазу на глаз между двумя президентами — Б. Ельциным и Д. Дудаевым — могла бы вызвать поворот к лучшему. Напротив, Эмиль Паин и Аркадий Попов думают, что такая встреча лишь укрепила бы позиции Д. Дудаева³¹.

Война привела к военной победе чеченцев и политической патовой ситуации в отношениях сторон, каждая из которых была неспособна навязать свою волю другой. По заключенным в 1996 г. Хасавюртовским соглашениям, подписанным в августе 1996 г. российским генералом Александром Лебедем и чеченским военным командиром Асланом Масхадовым, вопрос о политическом статусе Чечни был отложен на пять лет — до 2001 г. В Москве надеялись, что этот период приведет к охлаждению страстей, восстановлению экономических связей между Чечней и Россией и к тому, что чеченская сторона сможет вновь оценить преимущества сохранения политических связей с Россией. Меры по укреплению доверия могли бы побудить чеченцев согласиться с таким политическим

²⁷ Ibid. — P. 171—172.

²⁸ Ibid. — P. 181.

²⁹ Lieven A. Op. cit. — P. 84.

³⁰ Dunlop J. B. Op. cit. — P. 189.

³¹ Ibid. — P. 184. Lieven A. Op. cit. — P. 67f.

статусом, который не предусматривал бы полной независимости³². Действительно, дискуссия о политическом статусе была отложена на годы, однако вопреки описанным ожиданиям это не вызвало поворота к лучшему. Неспособность чеченского руководства создать собственную государственность — оно не смогло создать эффективные государственные институты, установить монополию на использование вооруженной силы, преодолеть внутренние раздоры и организовать борьбу с преступностью — означала, что Чечня была нежизнеспособна в качестве независимой политической единицы и что она представляла прямую угрозу безопасности региона. Все это ставило под вопрос легитимность ее притязаний на независимость. За указанный период так и не произошло новой дискуссии об урегулировании на федеративной основе — будь то в российском или в кавказском контексте, — а это привело ко второй интервенции российских войск в Чечню.

После начала новой войны в 1999 г. Москва создала в Чечне временную систему местной администрации, а в июне 2000 г. муфтий Ахмад Кадыров был назначен ее главой. В противоположность тому, что имело место в предыдущую войну, на этот раз в среде российских ученых не велось каких-либо углубленных дискуссий о политических альтернативах для Чечни. Даже если они не исключали вариант политического разрешения конфликта, их внимание не фокусировалось на федерализме. Среди альтернатив, обсуждавшихся в 1999 и 2000 гг.³³, были создание вокруг Чечни санитарного кордона (чтобы не допустить расползания конфликта на соседние регионы), введение прямого президентского правления и принудительное перемещение населения. Создается впечатление, что тема федерализма больше не играет какой-либо роли в дискуссиях об альтернативах будущего устройства Чечни; за исключением официальных российских документов, где говорится о необходимости интегрировать Чечню в федеративные структуры России.

Многие российские наблюдатели называли период, предшествовавший войне 1994—1996 гг., временем упущенных возможностей. В 1995 г. В. Тишков доказывал, что Конституцию Чечни можно было бы интерпретировать таким образом, что она стала бы приемлемой для правительства России за исключением, однако, ее преамбулы. Эта преамбула³⁴, в которой недвусмысленно провозглашается независимость, могла стать предметом переговоров. Согласно В. Тишкову, не было необходимости добиваться от Чечни признания того, что она является субъектом Российской Федерации. Татарстан также не принял этой формулировки. По мнению В. Тишкова, тот или иной вариант формулировки, звучащей как «государство, ассоциированное с Российским государством», мог бы стать возможной формулой для того типа отношений, к которому Россия и Чечня должны были бы стремиться. Такое утверждение подразумевает, что ассоциированное государство подобного типа не располагало бы односторонним правом на отделение. Радикализованный вариант татарстанской модели также широко присутствовал в рассуждениях российского политика Владимира Лысенко. Он с похвалой отозвался об общих и гибких формулировках, которым напи-

³² Walker E. W. Constitutional Obstacles to Peace in Chechnya // East European Constitutional Rev. — 1997. — Vol. 6. — № 1. — Winter. Приводится на сайте <http://socrates.berkeley.edu/~bsp/caucasus/articles/const.html>.

³³ См.: Chechnya: The International Community and Strategies for Peace and Stability / The Swedish Inst. of Intern. Affairs; L. Johnson, M. Esenov (eds). — Stockholm, 2000. — (Conference Papers; 27).

³⁴ Полный текст преамбулы чеченской Конституции гласит: «По воле Всевышнего народ Чеченской Республики, выражая стремление чеченского народа, руководствуясь идеями гуманизма и целью построения социально-справедливого общества, исходя из высокой ответственности перед нынешними и будущими поколениями наших соотечественников, уважая права и интересы всех наций и народностей, провозглашая Чеченскую Республику самостоятельным суверенным государством и признавая себя равным субъектом в системе мирового содружества наций, принимает настоящую Конституцию и считает ее впредь Основным Законом общества и государства» (<http://www.ichkeria.com.ge/right/konstitucia.htm>).

сан договор с Казанью, считая, что такого же рода формулировки могли бы стать взаимно приемлемыми в деле создания конфедеративного союза³⁵.

Подобные гипотезы о том, что на переговорах в прошлом можно было достичь соглашения на базе компромиссных формулировок, подтвердить невозможно. Предложения о том, чтобы в ходе переговоров по политическому статусу Чечни рассматривалась преамбула, но не сама чеченская Конституция, не учитывают того, что в ст. 1 Конституции заявлено, что Чечня «самостоятельно определяет внешнюю и внутреннюю политику». Соответственно с учетом ст. 1 потребовалось бы уяснить, каким образом Чечня на независимой основе стала бы определять свою внешнюю и внутреннюю политику в рамках Российской Федерации или же в тех рамках, в которых Россия была бы ассоциирована с Чечней. Для отстаивания своих позиций переговорщикам с обеих сторон потребовалась бы небывалая степень гибкости.

Но даже если могли бы быть найдены настолько гибкие юридические формулировки, что это позволило бы преодолеть разногласия, как об этом говорили В. Тишков, В. Лысенко и другие российские наблюдатели, выступавшие за урегулирование по типу договора с Татарстаном, все равно не удалось бы избежать конституционных противоречий. С этой точки зрения гибкая позиция обеих сторон неизбежно привела бы к будущим конфликтам. Ведь каждая сторона, конечно же, сохранила бы за собой свободу рук в вопросе толкования смысла условий соглашения. В этом контексте в соглашении должен был бы быть предусмотрен эффективный институциональный механизм для разрешения таких конфликтов, однако это не предусматривалось моделью урегулирования по татарстанскому типу. Кроме того, обе стороны должны были бы продемонстрировать готовность к отказу от использования силы как возможного средства навязать свою волю другой стороне. Такая позиция потребовала бы совершенно иной концепции роли силы в политике, отличающейся от той, которой обе стороны были привержены в течение многих лет. Подход чеченского руководства (исходившего из того, что согласно историческому опыту в борьбе за самоопределение и национальную независимость чаще всего решающим аргументом была сила) традиционно противоречил стратегии татарского руководства. В России же, с точки зрения исполнительной власти, использование силы доказало свою эффективность в конфликте с парламентом в октябре 1993 г. В ситуации российско-чеченских отношений обе стороны имели основания считать, что радикальное компромиссное решение будет принято не в их пользу. Оно было бы не в пользу России, так как согласие на придание Чечне статуса ассоциированного государства или же любое другое соглашение по татарстанскому типу создало бы прецедент для новых сепаратистских конфликтов в Российской Федерации. Для Чечни оно означало бы отказ от требования полной независимости. Поскольку ни одна из сторон не могла рассчитывать на то, что компромисс такого типа будет действовать очень долго, у обеих были веские основания считать, что надо готовиться к войне и не идти на унижительный компромисс первыми.

С чеченской точки зрения решение федеративного типа было бы приемлемым в той мере, в какой оно не означало бы посягательства на суверенные права республики. Чеченское руководство по-прежнему позитивно относилось к урегулированию федерального типа, основанному на взаимном признании суверенитета. Статья 1 Конституции Чечни 1992 г. ясно говорит, что «государственный суверенитет Чечни неделим». Д. Дудаев решительно выступал за переустройство Советского Союза на базе конфедеративных принципов, причем эту позицию он отстаивал до самой своей смерти. После распада Советского Союза он боролся за то, чтобы Чечня вступила в СНГ³⁶. Но даже и тогда он продолжал сохранять верность советскому идеалу наднационального государст-

³⁵ *Dunlop J. B. Op. cit. — P. 217—219.*

³⁶ *Lieven A. Op. cit. — P. 58,*

ва, объединяющему суверенные и разграниченные по этническому признаку регионы. Так, в 1994 г. Д. Дудаев направил письмо бывшему генеральному прокурору СССР генералу Сухареву, требуя, чтобы он изучил вопрос о правомочности роспуска Советского Союза. С точки зрения Д. Дудаева этот роспуск был осуществлен без согласия советских граждан³⁷. Другим конфедеративным образованием, получившим мощную политическую поддержку в Чечне, стала Конфедерация горских народов Кавказа (КГНК)³⁸. Целью этого конфедеративного проекта было создание союза горцев, соответствующего досоветской традиции политики региональной интеграции³⁹. Такая политика включала и предпринятую созданным в феврале 1918 г. Закавказским сеймом попытку создать независимую от России федеративную республику, в составе которой кавказские нации будут пользоваться суверенными правами в своих внутренних делах, но будут выступать в качестве единого целого в международных делах⁴⁰. Другой исходной точкой исторического опыта было создание в 1918 г. на Северном Кавказе Горской республики, в состав которой на короткий период вошли Абхазия, Чечня, Ингушетия, Дагестан, Кабарда, Балкария и Карачай. КГНК выступала в качестве неформального представительного органа народов Северного Кавказа, а ее военные формирования сыграли решающую роль в войне 1992—1993 гг. между Грузией и Абхазией; однако затем влияние КГНК сошло на нет, так как она не смогла создать стабильные институциональные структуры, способные преодолеть противоречия между интересами участников Конфедерации.

Грузия и Южная Осетия

Отношения между Грузией, с одной стороны, Южной Осетией и Абхазией — с другой, также характеризовались односторонними изменениями, произведенными в их конституциях, что было сделано вопреки принципу федерализма. Этот специфический тип федеративного устройства действительно основывается на принципе, согласно которому различные уровни власти должны участвовать в принятии конституционных изменений, затрагивающих отношения между ними. В случае с Южной Осетией⁴¹ решение Верховного совета Юго-Осетинской АО, принятое в ноябре 1989 г. и сводившееся к повышению ее статуса с уровня автономной области до уровня автономной республики, было признано недействительным Верховным советом Грузии. В 1990 г. Южная Осетия обратилась к Москве с просьбой о ее признании независимым субъектом советской федерации в качестве Юго-Осетинской Советской Демократической Республики. Это обращение противоречило советской Конституции, по которой территориальные изменения, затрагивающие союзные республики, не могли быть осуществлены без их согласия. В декабре 1990 г. Верховный совет Грузии упразднил автономию Южной Осетии. Эскалация насилия, приведшая к бегству десятков тысяч гражданских лиц, и отсутствие институтов, способных выступить посредниками в конфликте,

³⁷ *Dunlop J. B.* Op. cit. — P. 195.

³⁸ См.: *Алиев Р.* «Кавказский дом»: взгляд из Азербайджана // Этнические и региональные конфликты в Евразии / А. Малашенко, Б. Коппитерс, Д. Тренин (ред.). — М.: Весь Мир, 1997. — Кн. 1: Центральная Азия и Кавказ. — С. 159—169; *Зверев А.* Указ соч. — С. 52, 57. На протяжении своей истории эта организация носила разные названия.

³⁹ О попытках грузин и армян участвовать в мультиэтнических региональных коалициях после крушения российской власти на Кавказе до мая 1918 г. см.: *Jones S.* Georgian-Armenian Relations in 1918 to 1920 and 1991 to 1994: a Comparison // Transcaucasia, Nationalism and Social Change: Essays in the History of Armenia, Azerbaijan, and Georgia / R. G. Suny (ed.). — Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, 1996. — P. 448; О конфедеративных проектах в период 1917—1921 гг. см. также: *Лакоба С. К.* К вопросу о кавказской конфедерации: Абхазия и Грузия: вместе или врозь? // Грузины и абхазы: Путь к примирению / Б. Коппитерс, Г. Нодиа, Ю. Анчабадзе (ред.). — М.: Весь Мир, 1998. — С. 154—164.

⁴⁰ См.: *Аветисян Г.* К вопросу о «Кавказском доме» и пантюркистских устремлениях // Этнические и региональные конфликты... — Кн. 1: Центральная Азия и Кавказ. — С. 130—158.

⁴¹ Об этом см.: *Зверев А.* Указ соч. — С. 43—54.

стали еще одной иллюстрацией сбоев федеративных механизмов. Сверх того, стало невозможно обеспечить участие осетин и грузин в общих выборах. Грузинское население не участвовало в референдуме о реформе Советского Союза, проводившемся в марте 1991 г. Зато предложение о такой реформе получило огромную поддержку со стороны осетинского населения Южной Осетии.

Существенные результаты в конфликте вокруг Южной Осетии были достигнуты благодаря международному посредничеству. Так, достигнутое в июне 1992 г. соглашение о прекращении огня соблюдается обеими сторонами. Беженцы из этого региона смогли вернуться, что не вызвало новой вспышки межэтнического насилия. Возобновились некоторые виды экономической деятельности, например, торговля, стали проводиться в жизнь восстановительные проекты. Однако в вопросе статуса наблюдался меньший прогресс. Стороны конфликта и те, кто принял на себя роль наблюдателей (Российская Федерация, Республика Северная Осетия — Алания, являющаяся субъектом Российской Федерации, и ОБСЕ), так и не смогли достичь соглашения в 1999 г. Камнем преткновения были соотношение между принципами территориальной целостности и самоопределения народов, вопрос о равенстве прав между Южной Осетией и Грузией, оформление связей между Южной и Северной Осетией, статус Южной Осетии в Конституции Грузии и вопрос о международных паспортах для жителей Южной Осетии. В сентябре 1999 г. Грузия, Россия, Южная Осетия и ОБСЕ представили свои проекты соглашения, которые существенно различаются между собой по этим вопросам.

Грузия и Абхазия

Односторонние решения были характерны также и для грузино-абхазских отношений. 25 августа 1990 г. Верховный совет Абхазии принял декларацию о государственном суверенитете. Негрузинское население Абхазии участвовало в мартовском референдуме 1991 г. о реформе советской федеративной системы. Грузинские власти решили бойкотировать референдум. Две недели спустя этнические абхазы, проживавшие в Абхазии, не приняли участия в референдуме по вопросу о независимости Грузии, тогда как подавляющее большинство населения Грузии поддержало на этом референдуме идею независимости. Военный совет Грузии, захвативший власть в январе 1992 г. после того, как в ходе военного переворота был свергнут президент Звиад Гамсахурдия, отменил Конституцию 1978 г. и в одностороннем порядке восстановил грузинскую Конституцию 1921 г., которая содержит лишь туманное упоминание об административной автономии Абхазии. 23 июля 1992 г. Верховный совет Абхазии также объявил Конституцию Абхазской АССР 1978 г. утратившей силу и провозгласил восстановление Конституционного проекта 1925 г. Этот проект был в одностороннем порядке принят Третьим съездом Советов Абхазии, но не был утвержден советскими властями. Он объявлял, что отношения между Абхазией и Грузией должны иметь договорный характер⁴². Следующий и решающий шаг по разрыву конституционных отношений между Абхазией и Грузией был сделан Государственным советом Грузии во главе с Эдуардом Шеварднадзе в августе 1992 г., когда он принял решение о военном вмешательстве во все более обострявшийся политический конфликт между грузинской и абхазской общинами в самой Абхазии.

⁴² Данный текст, который абхазские авторы считают первой абхазской конституцией, был провозглашен Третьим съездом Советов Абхазии в 1925 г., но отвергнут Заккрайкомом (Закавказским краевым комитетом большевистской партии). См.: *Gerber J.* Georgien: Nationale Opposition und kommunistische Herrschaft seit 1956. — Baden-Baden: Nomos Verl., 1997. — S. 123. Его правовая сила тем самым довольно сомнительна. По словам абхазского историка Станислава Лакобы, однако, эта конституция не подлежит признанию другими государствами, так как сама Абхазия является суверенным государством. *Lakoba S.* History: 1917—1989 // *The Abkhazians / Hewitt G.* (ed.). — Richmond, Surrey: Curzon Press, 1999. — P. 93.

Отсутствие у обеих сторон приверженности любому варианту разделения властных полномочий также может быть проиллюстрировано неудачей реформы избирательной системы в Абхазии. Летом 1991 г., когда в Грузии у власти еще находился президент Звиад Гамсахурдиа, на переговорах между ним и абхазскими националистическими лидерами был согласован избирательный закон, примененный затем на парламентских выборах в Абхазии осенью 1991 г.; по этому закону абхазская община получала в парламенте квоту в 28 мест, грузинская община — в 26 мест, и еще 11 мест предоставлялись остальным этническим группам (русским, армянам и грекам)⁴³. Этот избирательный закон отказался от принципа правления большинства, который, вероятнее всего, обеспечил бы грузинской общине, составлявшей 45% населения, большинство в парламенте и контроль над правительством. Такая попытка достичь компромиссного решения путем принятия закона о выборах не смогла воспрепятствовать поляризации в отношениях двух основных общин после парламентских выборов, состоявшихся осенью 1991 г. Абхазская фракция поставила под свой контроль 33 места, тогда как грузинская фракция смогла мобилизовать в свою пользу лишь 31 место (из 11 депутатов, принадлежавшим к прочим этническим общинам, 5 поддерживало абхазов и 6 — грузинскую фракцию). Абхазская фракция сочла, что обладания столь малым большинством достаточно для того, чтобы внести в Конституцию существенные поправки, касающиеся статуса республики. Эти конституционные поправки противоречили ранее согласованному условию, по которому для их принятия требовалось большинство в две трети голосов, и привели к парламентскому кризису, когда грузинская фракция решила бойкотировать парламентские заседания. В последующие месяцы конфликт между двумя сторонами обострился еще более, что и привело к решению Госсовета Грузии осуществить в августе 1992 г. военную интервенцию в Абхазию.

Грузино-абхазская попытка достичь урегулирования на основе разделения властных полномочий между двумя общинами была уникальным экспериментом в масштабах всего Южного Кавказа. Поэтому неудача этого эксперимента заслуживает того, чтобы на ней остановиться подробнее. Эксперимент этот потерпел неудачу потому, что обе стороны на практике оказались не готовы отказаться от мечты установить собственный исключительный контроль над территорией Абхазии. Соглашение с абхазскими руководителями предоставило З. Гамсахурдиа возможность сосредоточить усилия на начинавшейся войне в Южной Осетии. Ведь правительству Грузии было бы трудно вести войну одновременно на нескольких фронтах. Можно предположить, что по мнению З. Гамсахурдиа решение «абхазского вопроса» следовало отложить на более поздний срок. Для него избирательная реформа представляла собой стратегию, позволявшую выиграть время. Абхазское руководство согласилось с подобной договоренностью, поскольку оно подтверждало его привилегированный статус в республике и усиливало его политические позиции, по крайней мере в краткосрочной перспективе. Для обеих сторон достигнутая договоренность обуславливалось тактическими соображениями, вызванными весьма специфическими обстоятельствами. Ни одна из сторон не имела долгосрочных целей, которые могли бы в той или иной форме согласоваться с идеей разделения властных полномочий. Во времена коммунистического режима и с его помощью грузины — «титовская нация» Грузии — установили культурную и политическую гегемонию в Грузинской ССР, оттеснив (везде, кроме автономных республик) негрузинские общины от любых форм политического участия и имели неплохие шансы распространить эту гегемонию на Абхазию, где титульная нация располагала собственными культурными позициями. Будучи в советское время диссидентом-интеллектуалом, З. Гамсахурдиа в течение многих лет бил в националистические барабаны по вопросу дискриминации грузинской общины в Абхазии и чрезмерного представи-

⁴³ Об этом см.: *Gerber P.* Op. cit. — P. 145; *Нодиа Г.* Конфликт в Абхазии: национальные проекты и политические обстоятельства // Грузины и абхазы... — С. 19—67. Информация также основана на интервью с Леваном Алексидзе, проведенном в Тбилиси в ноябре 2000 г. Л. Алексидзе, один из авторов этого закона, являлся советником президента З. Гамсахурдиа по правовым вопросам и в настоящее время исполняет ту же должность при президенте Э. Шеварднадзе.

тельства абхазской общины в государственных структурах Абхазии. Абхазское руководство, со своей стороны, также питало надежды — бывшие зеркальным отражением подхода Грузии к «своим» меньшинствам — установить прочную гегемонию над землей предков. Ведущиеся до сих пор между абхазскими и грузинскими интеллектуалами дискуссии об этнической принадлежности «коренного» населения и исключительных исторических правах своей нации на абхазскую территорию продемонстрировали, что модели урегулирования на основе разделения властных полномочий или федеральных форм распределения этих полномочий даже не принимались в расчет интеллектуалами, представлявшими обе общины⁴⁴.

Провал этой институциональной договоренности 1991 г. был обусловлен также самим замыслом, положенным в его основу. Действительно, метод распределения мест в парламенте между различными этническими общинами был довольно специфическим: Абхазия была разделена на 65 избирательных округов, причем каждый округ был зарезервирован за кандидатами, представлявшими одну из трех групп: абхазов, грузин и «лиц других национальностей». Мультиэтнический электорат каждого округа должен был голосовать за кандидата от определенной этнической общины. Распределение мест в парламенте также отражало систему распределения политических постов, сложившуюся в советское время. Такой принцип разделения электората скорее соответствовал этнотерриториальным традициям советского федерализма — в рамках которого этническим группам отводились определенные территории, где они могли установить монополию своей власти под контролем компартии. Однако в новых политических условиях применение таких традиционных принципов вело к демократической делегитимации урегулирования на основе разделения властных полномочий. Несомненно, принципы личной свободы выбора и пропорционального представительства в законодательном органе были тем самым отодвинуты в сторону: индивидуальные избиратели в каждом из избирательных округов могли лишь поддержать кандидата определенной этнической группы, тогда как при определении того, кто будет представлять население Абхазии в законодательном органе, мажоритарный принцип был исключен из электорального процесса. Распределение избирательных округов между этническими общинами было мало совместимо с демократическим принципом «один человек — один голос». Оно шло вразрез с тем, что большая часть населения Абхазии считала справедливыми формами политического представительства. Это не означает, что этнический принцип вообще не должен был применяться — ведь он используется во многих системах федеративного и иного типа, где властные полномочия разделены между различными этническими общинами. Подобный принцип гарантирует или повышает представительство отдельных этнических общин в государственных органах. Применение этнического принципа при формировании верхней палаты парламента или правительства и других органов исполнительной власти, ведущее к избыточному представительству в них этнических меньшинств, было бы куда более приемлемым методом, чем тот, который был в то время введен в Абхазии. Дефекты опробованной в Абхазии особой электоральной модели, отразившие отсутствие опыта использования демократических форм разделения властных полномочий, во многом ответственны за провал этого компромиссного урегулирования.

Уроки, которые обе стороны извлекли для себя из этого неудавшегося эксперимента по разделению властных полномочий, демонстрируют их подход ко всем конституционным формам согласования не совпадающих интересов и идентичностей. Так, абхазские власти смогли консолидировать свою военную победу над грузинскими силами лишь путем изгнания большей части грузинского населения с территории Абхазии. Абхазские власти отказались допустить массовое возвращение грузинских беженцев, которые покинули свои дома в конце войны, ставя его в зависимость от

⁴⁴ По этой проблеме см. мою статью: *Coppieters B. In Defence of the «Titular Nation»: The Involvement of Intellectuals in the Georgian-Abkhaz Conflict // Secession, History and the Social Sciences / B. Coppieters and M. Huyseune (eds). — Brussels: VUB Univ. Press, 2001.*

окончательного урегулирования вопроса о политическом статусе республики. Разрешено было вернуться лишь жителям Гальского района, который до войны 1992—1993 гг. был населен почти исключительно грузинами. Они получили односторонние гарантии безопасности со стороны абхазских властей. Когда в 1999 г. была провозглашена независимость Абхазии, абхазское правительство так и не смогло представить проекта постконфликтного урегулирования, по которому власть делилась бы с грузинами и другими меньшинствами Абхазии. Несмотря на то, что в Конституции Абхазии 1994 г. ясно заявлено, что источником суверенитета является все население, проживающее на территории республики, нынешнее руководство Абхазии считает, что принцип самоопределения должен пониматься в этническом смысле. Это ограничивает право неабхазского населения на участие в определении будущей судьбы всей нации. Многочисленное грузинское население, ставшее беженцами, было исключено из процесса обсуждения, предшествовавшего провозглашению Конституции 1994 г., и не участвовало в референдуме, который привел в 1999 г. к провозглашению независимости. Несмотря на то, что абхазская историография прославляет союз, сложившийся в ходе войны между всеми национальными группами, проживающими в Абхазии, против грузинского национализма (не замечая того, например, что часть армянского населения участвовала в войне на стороне Грузии⁴⁵), большая часть ключевых политических позиций в республике занята ныне представителями абхазской национальности. Память о неудавшемся эксперименте по введению этнического принципа представительства при формировании парламента Абхазии все еще жива в абхазском общественном мнении, причем на этот эксперимент по-прежнему часто ссылаются в дискуссиях по вопросу политического статуса, доказывая невозможность достичь жизнеспособной формы урегулирования с грузинской общиной на основе разделения с ней властных полномочий. Но и грузинские власти извлекли — в вопросе федеративного решения проблемы — столь же негативные выводы из неудачи компромисса 1991 г. Во время войны 1992—1993 гг. Эдуард Шеварднадзе заявил, что провал этой договоренности был обусловлен самой идеей ограничения принципа правления большинства и распределения квот для занятия государственных должностей по этническому признаку. В своем обращении к парламенту Грузии в ноябре 1992 г. он следующим образом охарактеризовал заключенное З. Гамсахурдиа компромиссное соглашение: «Избирательный закон 9 июля 1991 г. полностью игнорирует нормы и практику современного парламентаризма. Что это, как не апартеид *де-юре*, как не стремление меньшинства диктовать свою волю большинству, сознательно провоцируя тем самым угрозу межэтнических столкновений? Ограничение избирательных прав по признаку национальности ставит грузин, проживающих в Абхазии и составляющих там почти половину населения, так же как и русских, армян, греков и представителей других национальных меньшинств, в явно неравное положение. То была чистой воды расовая дискриминация и установление этнодиктатуры»⁴⁶. Однако резкая оппозиция Э. Шеварднадзе против ограничения принципа правления большинства, использования принципа этнической принадлежности и чрезмерного представительства меньшинств определялась скорее не искренностью его демократических убеждений, но трудными обстоятельствами переживаемого момента. В войне, которую он вел одновременно против абхазского руководства и бывшего президента Грузии, Э. Шеварднадзе делал все, чтобы мобилизовать на свою поддержку националистические чувства грузин. В частности, ему нужно было лишить легитимности бывшего президента З. Гамсахурдиа, который мог рассчитывать на сильную поддержку со стороны грузинского населения в самой Абхазии⁴⁷. После изгнания из Тбилиси З. Гамсахурдиа сумел в тот момент, когда

⁴⁵ Армяне, сражавшиеся на стороне абхазов, например, батальон им. генерала Баграмяна, были лучше организованы и пользовались большей известностью, чем армяне, воевавшие на стороне грузин. См.: *Cheterian V. The Face of the Caucasus // Armenian Intern. Mag. — 2000. — July. — P. 39.*

⁴⁶ Цит. по кн.: *Chervonnaya S. Conflict in the Caucasus: Georgia, Abkhazia and the Russian Shadow. — London: Gothic Image, 1994. — P. 91.*

⁴⁷ *Нодиа Г. Указ. соч. — С. 44.*

Э. Шеварднадзе произносил указанную речь, мобилизовать и вооружить своих сторонников в Западной Грузии, создав тем самым серьезную угрозу для возглавляемого Э. Шеварднадзе руководства Грузии. Новый грузинский лидер был весьма заинтересован в том, чтобы доказать, что З. Гамсахурдиа, согласившись на компромиссное урегулирование с абхазским руководством, фактически предал тем самым свою нацию. Стандартные политические технологии демократических федераций Э. Шеварднадзе называл средством, ведущим к «апартеиду де-юре» или «диктатуре меньшинства», и проявлением «расовой дискриминации». Этот его отказ делить властные полномочия с негрузинскими общинами соответствовал его прежней политике в качестве лидера компартии Советской Грузии. Коммунистическая партия Грузинской ССР, представляя интересы грузинской титульной нации, проводила политику, обеспечивавшую крайнюю форму избыточного представительства лиц грузинской национальности в партийных, государственных, гражданских, административных и экономических структурах. Она также установила гегемонию грузин в культурной и научной сферах⁴⁸.

Еще одну иллюстрацию нежелания обеих сторон грузино-абхазского конфликта прийти к соглашению о разделении властных полномочий, не отказываясь при этом от федеративной фразеологии, может дать анализ предложений, выдвинутых абхазской стороной для урегулирования конфликта по вопросу государственного статуса. Летом 1992 г. абхазский юрист Тарас Шамба подготовил проект предложений по договорным отношениям между Грузией и Абхазией. Они должны были обсуждаться в Верховном совете Абхазии, но этому помешала военная интервенция Грузии⁴⁹. После войны эти предложения характеризовались абхазскими учеными как федеративные, направленные на то, чтобы найти взаимоприемлемое решение с Тбилиси, и свидетельствующие о доброй воле, проявленной со стороны Абхазии в 1992 г. Однако более пристальный анализ этих предложений показывает, что они вряд ли могли быть положены в основу прочных, жизнеспособных институтов⁵⁰. Этот проект договора предусматривал союз между Грузией и Абхазией, при этом обе стороны определялись как равноправные и суверенные государства. Предполагалось, что Абхазия «по собственной воле добровольно объединится с Республикой Грузия». Абхазия была бы представлена в грузинских органах власти. Некоторые полномочия перешли бы под юрисдикцию Грузии, однако при этом общегрузинское законодательство имело бы на территории Абхазии обязательный характер лишь при условии, что оно не противоречило бы абхазскому законодательству. По вопросам совместного ведения использовались бы методы рамочного законодательства. Некое общее правительство определяло бы общие принципы, которые потом одобрялись бы Абхазией, после чего они получали бы силу действующих законодательных актов. Во всех этих вариантах, затрагивающих распределение конституционных полномочий, предусматривалось, что в случае возникновения конфликтов абхазские Конституция и законодательство имели бы приоритет над грузинскими. Кроме того, Абхазия должна была регулировать все вопросы, связанные с принятием своих законов о гражданстве, и они должны были быть признаны Грузией. Многонациональная абхазская гвардия должна была бы находиться под управлением абхазских властей. В случае агрессии, совершенной против обоих государств, она бы подчинялась Министерству обороны Грузии. Обе стороны должны были бы иметь постоянные полномочные представительства в каждой из своих столиц. Оба государства выступали бы как полноправные участники международных отношений. Конфликты между обеими сторонами этого договора разрешались бы в соответствии с действующим законодательством или на основе принципов и норм международного права.

⁴⁸ См.: *Gerber P.* Op. cit. — P. 42—43.

⁴⁹ *Anchabadze J.* History: the modern period // *The Abkhazians* / Hewitt G. (ed.). — Richmond, Surrey: Curzon Press, 1999. — P. 139.

⁵⁰ Текст абхазского проекта союзного договора («Договора о принципах взаимоотношений между Республикой Абхазия и Республикой Грузия») см.: *Ibid.* — P. 264—266.

В этих предварительных предложениях тщательно избегаются термины «федерация» или «конфедерация». Отличия между тем типом государственного устройства, который описан в этом документе, и полностью независимым государством действительно очень малы. Этот тип может быть охарактеризован как вольный вариант конфедерации, где союз ни в коей мере не ограничивает суверенные полномочия входящих в него участников. Как в конфедерации или в союзе государств, он базируется на договоре (foedus) между государствами. Этот проект договора предусматривал создание общего правительства и участие Абхазии в грузинских органах власти, однако ни один законодательный акт, принятый этими органами, не имел бы на абхазской территории обязательного характера. Конфликты в конечном итоге должны были бы разрешаться с помощью норм международного права, регулирующих отношения независимых государств. Никакие механизмы или институты, которые могли бы осуществлять урегулирование конфликтов, в данном проекте договора не предусматриваются. В то время как конфедерации обычно основаны на стремлении двух государств объединиться для достижения ограниченных целей, исходя из данного текста абсолютно невозможно уяснить, какие цели может преследовать такой тип договора. Возможно, что де-факто он мог бы стать важнейшим шагом на пути достижения Абхазией полной независимости. Подписав такой договор, Грузия должна была бы признать суверенитет Абхазии и ее право на отделение. Интересно отметить, что в данных предложениях не содержится признания необходимости учитывать права и требования грузинского населения Абхазии. К тому моменту, когда были выдвинуты эти предложения, абхазская фракция парламента Абхазии осуществляла конституционные изменения в статусе своей республики, не спрашивая на то согласия со стороны грузинского населения Абхазии. Автор рассматриваемого проекта предполагал, что решение грузино-абхазского конфликта может быть достигнуто исключительно путем международного соглашения между двумя суверенными государствами. Он не рассматривал вопрос о том, что статус Абхазии должен был прежде всего быть определен соглашением между двумя основными группами населения самой Абхазии. Соглашение международного типа между Грузией и Абхазией, которое предусматривалось в данном проекте договора, должно было быть — согласно исключительно националистическому подходу — выражением права на самоопределение лишь для титульной нации страны, а не выражением суверенной воли всего населения.

Лишь в одном пункте этого проекта договора речь идет о возможном прямом подчинении абхазских государственных структур Республике Грузия, о формировании государственных структур Абхазии на многонациональной основе и о возможной цели договора — это пункт, в котором говорится о создании абхазской гвардии. Только в одном единственном случае, при чрезвычайной ситуации — если оба государства должны будут обороняться от внешнего агрессора — абхазская армия должна будет подчиняться Министерству обороны Грузии. Далее в этом пункте оговаривается, что «Стороны обязуются не создавать никаких военных формирований по национальному признаку и направленных против другой Стороны». Это дополнительное условие к договору явно было призвано обеспечить защиту абхазской общины. Оно должно было способствовать недопущению создания в Абхазии грузинских вооруженных отрядов, которые могли бы использоваться как пятая колонна правительства Тбилиси.

Я достаточно подробно остановился на этом соглашении. Данный анализ, проведенный с формальной точки зрения, выявил нежелание абхазской стороны брать на себя договорные обязательства, связанные с разделением властных полномочий, или же договорные обязательства федеративного типа, которые могли бы хоть в какой то мере ограничить их суверенные права. В моем анализе не ставится вопрос о том, в какой мере такое нежелание связывать себя обязательствами могло быть правомерным в обстановке грузино-абхазского конфликта, или о том, могло бы разделение властных полномочий обеспечить достаточные гарантии безопасности для абхазской общины. С формальной точки зрения этот проект договора от 1992 г. представляет интерес в нескольких ас-

пектах. Последующие предложения, которые выдвигались абхазским руководством, очень похожи на этот проект договора. Предвоенная попытка абхазов найти разрешение вопроса о статусе, не допуская какого-либо участия в этом грузинского населения, предопределило политику Абхазии в этом вопросе после войны, заключающуюся в отказе от любых форм вовлечения грузинского населения Абхазии в поиски мирного урегулирования конфликта. Это показывает, что отказ от федеративного соглашения, базирующегося на принципе разделенного суверенитета, предшествует военному конфликту и не может считаться результатом этой войны. Те основные принципы, которые были положены в основу предложений 1992 г., до сих пор поддерживаются абхазским руководством, даже если учесть, что его позиция радикализировалась и теперь оно отстаивает полную независимость Абхазии. Этот проект также отражает принципы, которые отстаивает абхазское национальное движение на протяжении всей своей истории. Отказ от любого статуса, кроме такого, который обеспечит им суверенитет и право на отделение, полностью совпадает с традиционными требованиями абхазского национального движения. Еще в апреле 1957 г. было послано первое публичное обращение к московскому руководству, подписанное выдающимися деятелями Абхазии, с просьбой о присоединении Абхазской ССР к Российской Федерации. В 1967, 1977 и 1988 гг. последовали аналогичные обращения с просьбой выйти из состава Грузии и либо присоединиться к Российской Федерации, либо конституировать суверенную союзную республику в рамках СССР. Эти попытки отделения были в основном вызваны опасениями исчезнуть как нация в результате ассимиляции или насильственного подавления в случае подчинения более сильной грузинской нации.

В результате поражения в войне с сепаратистами Южной Осетии и Абхазии и ввиду невозможности военным путем восстановить контроль над потерянными территориями грузинское руководство вновь открыло для себя достоинства идеи федерализма. Создание многоуровневой формы правления может рассматриваться как метод реунификации разделенной на части страны. В ходе предварительной дискуссии по вопросу принятия новой Конституции в 1995 г. Эдуард Шеварднадзе предложил осуществить воссоединение с Абхазией и Южной Осетией в рамках федерации. После того, как будет достигнуто воссоединение страны, подвергается обсуждению и вопрос о статусе Аджарии. Но воссоединение в рамках федерации вряд ли возможно с точки зрения Абхазии. До сих пор не было выдвинуто никаких предложений по созданию федерации, в соответствии с которыми можно было бы избежать подчинения центру численно малой абхазской нации. Ни предложения Грузии предоставить Абхазии максимальную политическую автономию, ни идея о том, чтобы предоставить абхазским представителям некоторые ключевые позиции в федеративных институтах, например, в верхней палате парламента, не решают вопроса о том, каким образом можно достичь равенства между грузинской и абхазской национальностями.

В своем подходе к Абхазии ООН в 2000 г. отказалась от своей прежней политики воздержания от выдвижения собственных федералистских предложений по урегулированию конфликта. ООН приступила к подготовке — с участием Группы друзей генерального секретаря по Грузии (Франция, США, Германия, Великобритания и Российская Федерация) — проекта предложения о распределении полномочий между Грузией и Абхазией в рамках федерации. Однако среди самих членов группы пока не достигнуто единого мнения по поводу того текста, который должен быть представлен на рассмотрение обеих сторон. Широкого общественного обсуждения вопроса о федерализации страны в Грузии до сих пор не началось. В свою очередь, абхазские власти упорно отвергают саму возможность своего участия в обсуждении вопроса о федеративных связях с Грузией после того, как в 1999 г. они провозгласили полную независимость Абхазии.

Грузия и Аджария

Аджарская Автономная Республика представляет особый случай в контексте кавказского опыта федерализации. Автономный статус Аджарии с ее в основном мусульманским населением был первоначально предоставлен ей большевиками в 1921 г. в качестве компромиссного жеста по отношению к Турции⁵¹. В настоящее время Аджария не считает, что ее автономный статус базируется на принципах национального самоопределения. Лидер Аджарии Аслан Абашидзе предпочитает называть аджарцев «настоящими грузинами». Он играет выдающуюся роль на общенациональной политической арене, демонстрировал президентские амбиции и блокировался с рядом грузинских оппозиционных партий. Однако его основное внимание сосредоточено на укреплении собственной власти на локальном уровне.

Правительство и парламент Грузии в принципе признают статус Аджарии как автономной республики, однако характер федеративных связей между ней и центром все еще не определен. С точки зрения Аджарии ее автономия должна заключаться в праве на собственную конституцию, а равно и в праве регулировать грузинское законодательство по широкому спектру полномочий за исключением вопросов обороны и внешней политики. Ее законодательная власть останется подчинена грузинской Конституции и законодательству. Аджария требует также солидного куска налоговых поступлений Грузии с тем, чтобы финансировать проведение собственной политики. Однако такое перераспределение доходов вряд ли осуществимо, учитывая тот размах, который коррупция приобрела в Тбилиси. Правда, международная репутация руководителей Аджарии в отношении коррумпированности ни в чем не уступает репутации грузинских властей. Но невзирая на тот факт, что Аджария отрицает наличие у нее амбиций в плане оборонной политики, А. Абашидзе объявил в сентябре 2000 г., что республика хочет принять участие в обсуждении вопроса о пребывании российских войск на ее территории.

Резюме

Демократизация советских политических структур привела к националистической мобилизации и к распаду советского государства. Она также привела к частичному распаду большинства кавказских союзных республик. Ирредентистские движения появились в Нагорном Карабахе и Южной Осетии, в то время как руководители Чечни и Абхазии начали борьбу за сецессию. Связь между демократизацией, народной мобилизацией и эскалацией вооруженных конфликтов является общей темой исследований по национализму⁵². Спецификой Кавказа оказывается то, что здесь речь идет о процессе демократизации государственных структур, которые и ранее существовали в рамках федеративного устройства. История советского федерализма — в частности концепция неделимости суверенитета — оказала большое влияние на формирование подходов постсоветских политических элит. Достичь соглашений о разделении властных полномочий между национальными общинами в четырех указанных выше случаях оказалось невозможно. Тем не менее федералистская модель решения вопроса о статусе была востребована при переговорах с отколовшимися государствами.

⁵¹ Об Аджарии см.: *Radvanyi J., Beroutchachvili N.* L'Adjarie, atout et point sensible de la Géorgie // CEMOTI. Cahiers d'études sur la méditerranée orientale et le monde turco-iranien. — 1999. — № 27. — P. 229—239; *Mikadze E. M.* L'Islam en Adjarie: trajectoire historique et implications contemporaines // Ibid. — P. 241—261; *Dartchiachvili D., Urjewicz Ch.* L'Adjarie, carrefour de civilisations et d'empires // Ibid. — P. 263—283.

⁵² См., например: *Snyder J.* From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict. — New York and London: W. W. Norton, 2000.

Конфедеративный и другие типы федеративного устройства, которые не ущемляли бы суверенитета их собственной республики, позитивно воспринимаются руководителями Нагорного Карабаха, Чечни и Абхазии. Но такие решения представлялись неприемлемыми соответственно Москве и Тбилиси, которые стремились к воссоединению с отделившимися государствами на основе иерархической модели федерации. Баку, со своей стороны, только обещает «широкую автономию» для Нагорного Карабаха. Для лучшего понимания федералистских подходов сторон, участвующих в конфликте, было бы полезно более пристально рассмотреть историю данного региона и в частности тот процесс политизации и секуритизации этничности, который имел место в ходе модернизации.

3. ПОЛИТИКА, БЕЗОПАСНОСТЬ И ЭТНИЧНОСТЬ

Политизация этничности

Понимание федерализма национальными движениями, выступающими за суверенитет и независимость союзных и автономных республик Кавказа, коренится в досоветских и советских традициях. Политическая модернизация Кавказа на протяжении XX в. радикально изменила национальный состав региона, который традиционно характеризовался крайне дифференцированной кавказской культурой и сложными формами этнического смешения⁵³. Достижением кавказской интеллигенции XIX в. стало претворение этнических и культурных различий в четкие политические проекты, способствовавшие кристаллизации национальных идентичностей. Националистическая точка зрения на социальную эмансипацию связывает процесс культурной самоидентификации с формированием четко очерченных национальностей, с политической мобилизацией и с государственным строительством. В свою очередь, советская политика благоприятствовала формированию наций и укреплению этнических идентичностей. Ленинский взгляд на национальное самоопределение противостоял национализму, но не принципу национальности. Главным этническим общинам был придан особый политический статус «титულных» наций, находившихся на определенной ступеньке советской федеративной иерархии. Укрепление этнического осознания национальной принадлежности стало неотъемлемой — хотя и не намеренной — частью советского варианта политической модернизации. Это укрепление было в широкой степени результатом активной оппозиции титульных наций советской национальной политике, для которой была характерна поддержка большего равенства между народами и слияния различных наций между собой.

Титульные нации Кавказского региона воспринимали советскую власть как жесткое ограничение своего суверенитета. Согласно грузинской точке зрения, привилегии, которые получила Абхазия во времена советского правления, ограничивали суверенные права грузинского большинства, проживающего в самой Абхазии, а абхазы воспринимали советскую политику как поддержку стремления грузин к колонизации и ассимиляции. Эти две титульные нации с трудом могли понять, что власть может или должна быть разделена между различными этническими общинами. Аналогичные взгляды преобладали также в Азербайджане, Армении и Нагорном Карабахе. По-

⁵³ Тезис о Кавказе как регионе широкой региональной культуры отстаивается в: *Suny R. G. Southern Tears: Dangerous Opportunities in the Caucasus and Central Asia // Russia, the Caucasus and Central Asia / R. Menon, Y. E. Fedorov, G. Nodia (eds). — New York; London: M. E. Sharpe, 1999. — P. 153—155, а также: Living with the Other: Conflict and Cooperation among the Transcaucasian Peoples // Caucasian Regional Studies. — 1997. — Vol. 2. — Iss. 1 и на сайте <http://poli.vub.ac.be/publi>. См. также: *Нодиа Г.* Указ. соч. — С. 19—67.*

литические последствия советской национальной политики вскрылись во второй половине 80-х годов, когда начался процесс демократизации. Политические движения, на различных уровнях советской федеративной пирамиды боровшиеся за власть во время и после завершения процесса распада СССР, подчеркивали эксклюзивный характер местных национализмов. Если власть уже не находится в руках Москвы, то она должна перейти исключительно в руки Тбилиси, Сухуми, Баку или Еревана. Суверенитет не должен находиться в совместном владении или делиться на части. Модернизация советских политических институтов после смерти И. Сталина в 1953 г. привела к появлению множества новых навыков у политических руководителей региона, однако к их числу не относилось искусство договариваться о создании новых институциональных механизмов для урегулирования политических конфликтов. В вопросе осуществления суверенитета, который рассматривался как нечто целостное, неделимое и неограниченное по самой своей природе, компромисс мог восприниматься лишь как предательство в отношении собственного национального общества.

Все национальные проекты на протяжении 80-х и 90-х годов вращались вокруг идеи отвоевывания внутреннего и внешнего суверенитета. Союзные республики стремились к полной независимости, добываясь в то же время сохранения подчиненного статуса автономных республик и АО, находящихся в пределах их границ. Для те автономных республик и АО, которые стремились повысить свой статус в федеративных структурах, не добываясь при этом полной независимости или своей интеграции с соседним государством, единственной законной альтернативой становилась реорганизация федеративных связей в соответствии с четкими принципами конфедерации, в которой каждая единица станет выражать право на самоопределение той или иной нации. Что являлось общим для всех этих видов на будущее, так это то, что государственное строительство рассматривалось как непосредственное расширение традиционных привилегий титульной нации. Кроме того, на самых разных уровнях управления представители титульных наций ожидали от всех других национальных общин, что те будут уважать традиционные политические нормы поведения, воздерживаясь от попыток развивать свою культуру национального меньшинства за пределами родных республик⁵⁴. Ожидалось, что армяне или азербайджанцы не будут участвовать в политике за пределами Армении или Азербайджана (разумеется, Нагорный Карабах представляет собой исключение из правила). В то же время русские участвовали в политической жизни за пределами Российской Федерации, занимая посты вторых секретарей в компартиях союзных республик или заместителей председателей в республиканских государственных институтах. Однако распад СССР не привел к тому, что все национальности смогли добиться исключительного суверенитета над территорией, которую они считали своей родиной. Это породило конфликты. Рассматриваемое в такой перспективе, укрепление федеративных связей между административно-политическими единицами Кавказского региона и тамошних союзных республик могло бы считаться конечным пунктом долгого процесса модернизации, характеризующегося постепенной этнической гомогенизацией территориальных отчизн.

При анализе процесса в целом нельзя пренебречь историей советского конституционализма⁵⁵. Тот способ понимания федерализма, который был присущ политической элите в 80-е годы, во многом объясняется практическим функционированием советского государства. Это государство не вписывалось в обычные классические различия между унитарным государством, федерацией и конфедерацией. Советский Союз может считаться конфедерацией, федерацией или унитарным

⁵⁴ Об этих нормах поведения национальных меньшинств см.: *Saroyan M.* Beyond the Nation-State: Culture and Ethnic Politics in Soviet Transcaucasia // *Transcaucasia, Nationalism and Social Change: Essays in the History of Armenia, Azerbaijan, and Georgia* / R. G. Suny (ed.). — Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, 1996. — P. 408.

⁵⁵ Об этом см.: *Aspaturian V. V.* The Union Republics in Soviet Diplomacy: A Study of Soviet Federalism in the Service of Soviet Foreign Policy. — Genève; Paris: Librairie E. Droz & Librairie Minard, 1960.

государством в зависимости от той точки зрения, с которой рассматривается данный вопрос. По меркам международного права его можно считать конфедерацией. По советской доктрине союзная республика является суверенной, представляет собой самостоятельный субъект международного права и обладает правом на отделение. Суверенный статус Украинской и Белорусской ССР был признан на международном уровне благодаря их членству в ООН. СССР может быть также определен как федерация, где сферы управления на конституционно закрепленной основе поделены между федеральным уровнем и уровнями союзных республик, автономных республик, автономных областей. Советские юристы определяли свое государство как федерацию, хотя и предпочитали употреблять при этом более нейтральный термин «союзное государство»⁵⁶. Ведущая роль Коммунистической партии сверх того позволяла определять Советский Союз как политически централизованное и административно децентрализованное унитарное государство.

Вряд ли имеет смысл считать конфедеративные и федеративные черты Советского Союза чисто формальными в противоположность его «реальным» унитарным характеристикам. Все эти черты являлись частью институциональной реальности, чье влияние на господствующие ныне в постсоветском пространстве стереотипы мышления не следует недооценивать. Та модель, через призму которой кавказские политические элиты воспринимают ныне вопрос о федерациях и конфедерациях, в решающей мере сложились под влиянием характерных структурных черт советского государства, уже описанных выше. То же относится и к их представлениям о суверенитете. Согласно советской доктрине суверенитет был неделим. Союзные республики не делили его с центром, однако делегировали некоторые его аспекты союзному центру. Более того, считалось, что исторически Советский Союз образовался путем объединения его частей. В некотором отношении советская доктрина государственного права была близка к американской доктрине «States' rights» (прав штатов) — в том виде, как ее сформулировал Джон Калхоун и прочие, — которая была в ходу на американском Юге до начала Гражданской войны⁵⁷.

Черты конфедерации, свойственные Советскому Союзу, были взяты за отправную точку в международном акте, согласно которому признавались легитимными лишь те требования о получении государственной независимости, которые выдвигались союзными республиками. Автономным республикам было отказано в таком признании по причинам, которые многие из них считали несостоятельными. Те критерии, которые использовали советские руководители для того, чтобы дифференцировать между собой союзные и подчиненные им автономные республики, — такие, как численность населения, географическое положение (все союзные республики были расположены на внешних границах Союза) или же масштабы участия местного руководства в центральном руководстве, — рассматривались такими национальностями, как чеченцы или абхазцы, как произвольные. Они не преминули указать на то, что советское федеративное устройство имело дискриминационный характер. Предоставляя Чечне или Абхазии лишь подчиненный политический статус, советские власти пренебрегали тем самым такими существенными элементами понятия нации, как национальная идентичность и традиции государственности. По этим причинам непризнание международным сообществом права на суверенитет и независимость автономных республик и регионов воспринималось ими как неправомерное. Это во многом объясняет то, почему эти республики или АО предпочли для себя конфедеративный статус.

Признание конфедерации как возможной модели будущего государственного устройства можно найти даже в самых ранних выступлениях Бориса Ельцина в публичных дебатах по вопросу демократической реорганизации российских и советских государственных структур. В августе 1990 г.

⁵⁶ Ibid. — P. 124.

⁵⁷ Это открыто признавал советский юрист А. Вышинский. См.: Ibid. — P. 125.

Б. Ельцин в своей речи в Казани призывал субъектов федерации «взять столько суверенитета, сколько вы сможете переварить», открывая тем самым для России перспективу конфедеративного переустройства. «Россия заключит договор с Татарской республикой или государством — это как решит Верховный совет (Татарстана). Будет конфедеративный договор внутри всей России»⁵⁸. Такая конфедеративная перспектива была затем отброшена на последующем этапе процесса российского государственного строительства, но точка зрения, согласно которой государственный суверенитет не является неделимым (и которая в неявной форме содержится в метафорическом высказывании о том, что суверенитет может быть проглочен и переварен), открыла путь к установлению договорных отношений внутри Российской Федерации и процессу рефедерализации России. Все это, однако, могло привести к заключению успешно действующих соглашений лишь в том случае, если бы подобная точка зрения на суверенитет разделялась обеими сторонами. Такое условие не было соблюдено в случае Чечни.

Неудача политической интеграции на Кавказе в 90-х годах может быть оценена на трех уровнях: на «вертикальном» уровне федеративных отношений между различными политико-административными единицами прежней советской структуры, которая ранее устраивалась по иерархическому принципу; на «горизонтальном» уровне участия в политическом процессе многонационального населения этих политико-административных единиц и, наконец, на уровне региональной интеграции. На всех этих уровнях советская традиция политизации имела свои особые последствия. В тех частях Кавказа, где в марте 1991 г. был проведен референдум о федеративном переустройстве СССР, население одновременно поддержало инициативы М. Горбачева по федеративному переустройству Советского Союза и повышение политического статуса соответствующих республик или АО через провозглашение ими деклараций о своем суверенитете или даже независимости. Это свидетельствует о том, что тогда не было никаких принципиальных возражений против многоуровневых форм правления, при которых власть делилась бы между различными уровнями и где на каждом из них использовалась бы какая-либо форма самоуправления. В то же время это не обязательно означает, что речь шла о поддержке участия многонационального населения в политической жизни каждой единицы федерации. Можно согласиться с оценкой, в соответствии с которой общественное мнение на Кавказе, не обнаруживая противоречий между голосами тех, кто выступал за и против независимости союзных республик и самоотделившихся государств, занимало сравнительно четкую позицию в пользу такого переустройства федеративных структур, в рамках которого каждая единица смогла бы проводить свою собственную политику. Каждая титульная нация стремилась к получению равных властных полномочий, что выражалось в декларациях, провозглашавших суверенитет, и отвергала любую форму субординации единиц федеративной системы. Такая позиция — сочетавшая представления о неделимости суверенитета с многоуровневыми формами управления — равносильна поддержке реконфедерализации политических структур.

Политизация этничности, наступившая после того, как произошла демократизация советских структур, затруднила вовлечение многонационального населения различных кавказских государств в политику (на «горизонтальном» уровне политической интеграции). Отсутствие соглашений о разделении властных полномочий между национальными общинами в союзных республиках, автономных республиках и АО, а также процессы этнической гомогенизации, которые проводились в жизнь путем принудительной эмиграции и этнических чисток, имевших место при региональных конфликтах, свидетельствуют о том, что де-факто налицо было отрицание форм разделения суверенитета на уровне государственного управления. Также и на горизонтальном уровне превалировало мнение о неделимости суверенитета. Руководители титульных наций на Кавказе в большинст-

⁵⁸ Цит. в: *Zverev A. Qualified Sovereignty: The Tatarstan Model // Conflicting Loyalties and the State in Post-Soviet Russia and Eurasia / M. Waller, B. Coppieters, A. Malashenko (eds). — London: Frank Cass, 1998. — P. 122—123.*

ве своем защищали этническую и эксклюзивную концепцию самоопределения (Россия представляла собой важное исключение из этого правила). Эта концепция не исключает конфедералистских представлений относительно вертикального уровня политической интеграции, в рамках которого равенство между государствами-участниками основывалось бы на их суверенном статусе.

В сфере региональной интеграции все новообразовавшиеся независимые государства (признанные или нет) представляли свое политическое будущее в форме тесной интеграции с более крупными и сильными политическими единицами или, если это было бы невозможно, — с широкой региональной организацией. По этой причине конфедеративный подход также представлялся наиболее подходящей федеративной моделью для тех образований, которые стремились к повышению своего политического статуса. Абхазское и чеченское руководство поддерживало Конфедерацию горских народов Кавказа. Ощущавшаяся ими слабость своих собственных государств должна была быть преодолена на основе конфедеративной логики создания союзов, которые объединенными усилиями всех своих участников смогли бы защитить права и свободу каждого участника⁵⁹. Однако попытки на практике достичь результатов на этом направлении никогда не приводили к созданию прочных объединений — причиной тому было несовпадение интересов между различными национальными движениями и государствами, участвовавшими в этих объединениях. Интересы Чечни и Абхазии совпали лишь на коротком отрезке времени. Во время грузино-абхазской войны 1992—1993 гг. имело место масштабное участие представителей КГНК и в особенности чеченских волонтеров в военных действиях на стороне Абхазии. Однако абхазские войска не были задействованы в Чечне ни в одной из двух постсоветских чеченских войн против России. Провал этой попытки создания конфедерации демонстрирует, что успех такой формы союзов в значительной степени зависит от способности сторон-участников сформулировать долгосрочные политические цели и создать прочные институциональные основы, которые могли бы обеспечивать осуществление совместных задач. Это вряд ли было осуществимо при меняющейся расстановке политических сил, действующих на Кавказе.

Попытки создания союзов в Кавказском регионе основываются на установке о недопустимости какой-либо передачи суверенных полномочий на более высокий уровень. Тем не менее эти попытки содержат в себе некоторые элементы конфедерализма. Именно так обстоит дело, например, с союзами между признанными государствами на Кавказе и вне Кавказского региона во имя усиления позиций этих государств в тех сепаратистских или ирредентистских конфликтах, в которые они были вовлечены. Инициативы Э. Шеварднадзе в отношении некоторых стран СНГ, например, заключенное в 1997 г. соглашение между Грузией, Украиной, Азербайджаном и Молдавией (ГУАМ), содержали предложения о проведении консультаций относительно смысла термина «общее государство», идея создания которого обсуждалась в то время на политических переговорах с сепаратистскими движениями на Южном Кавказе и в Молдавии⁶⁰. Экономические выгоды региональной интеграции, как правило, отходили на второй план, на первом же стояли вопросы безопасности. Привлекательность НАТО для стран Кавказского региона также отчасти основывается на квазиконфедеративных чертах этой организации. Но все эти региональные инициативы избегают использовать федералистскую риторику. Терминология, которая обычно используется для определения моделей региональной интеграции, включает в себя понятия «Кавказский дом», «таможенный союз», «стратегическое партнерство», «Южно-Кавказское сообщество», «система безопасности» и «пакт стабильности».

⁵⁹ Этот тип федеративной организации мыслился в духе конфедеративного союза, созданного голландцами в их борьбе с испанцами в XVI в. и американскими колонистами, сражавшимися против англичан в XVIII в. Об этом историческом опыте см.: *Forsyth M. Unions of States: The Theory and Practice of Confederation.* — Leicester and New York: Leicester Univ. Press; Holmes & Meier Publ., Inc., 1981. — P. 32—33 (см. Терминологический комментарий, примеч. «с»).

⁶⁰ *Приходько Н.* ГУАМ — не альтернатива СНГ // Независимая газ. — 1997. — 4 дек.

Непонятно, в какой мере страны кавказского региона смогут достичь прогресса в своей региональной политике на конфедеративном направлении, предполагающем передачу властных полномочий на наднациональный уровень. Иногда руководители стран Южного Кавказа выступают с совершенно фантастическими предложениями относительно долгосрочной региональной интеграции, которые включают в себя фактическое исчезновение границ — о чем говорил Э. Шеварднадзе в своем выступлении в сентябре 2000 г. в Нью-Йорке на «саммите тысячелетия» ООН — и обычно выходят далеко за пределы всего того, что существовало в советский период. Однако в краткосрочной перспективе им совершенно не удалось создать даже нежесткие структуры для совместного принятия решений, поскольку и в этом случае потребовалась бы минимальная передача полномочий подобным структурам. Для всех слабых государств региона, независимо от того, являются ли они международно признанными или нет, принцип неделимости суверенитета представляется той последней соломинкой, за которую они хватаются во имя своего выживания.

Процесс политизации этничности в советский и постсоветский период можно резюмировать следующим образом: в основе советской федеративной политики лежала иерархия статуса среди различных категорий «титულных наций» и неравное распределение политических привилегий. Большая часть административных властных полномочий и статус суверенных государств были предоставлены титульным нациям союзных республик, тогда как титульные нации автономных республик и автономных областей должны были довольствоваться государственными структурами, которые не предполагали наличие суверенитета. Согласно представлениям национально-освободительных движений, выразивших чаяния этих подчиненных образований, суверенитет являлся единственным институтом, способным предоставить им равный статус с титульными нациями союзных республик. Он был с их точки зрения *conditio sine qua non* (непременным условием) для принятия ими соглашений федеративного типа. Руководство же бывших союзных республик, напротив, стремилось к восстановлению прежних иерархических взаимоотношений между нациями. Общим для всех политических элит — за исключением России с ее опытом разделения властных полномочий — было убеждение, что суверенитет представляет собой неделимое целое. При этом отношения с другими политическими единицами должны были строиться без какой бы то ни было высшей властной инстанции. Эти концепции во многом объясняют причины провала политической интеграции на постсоветском Кавказе. Во-первых, отношения между различными образованиями, входившими в состав прежних федеральных структур, оставались конфликтными. Во-вторых, многонациональное население различных образований не смогло быть представлено в их политических структурах на плюралистической основе. И, в-третьих, оказалось невозможно создать какое-либо региональное объединение, обладающее наднациональными полномочиями.

Секуритизация этничности

Секуритизацию этничности следует отличать от ее политизации⁶¹. Безопасность всегда занимала видное место в советских политических концепциях. Первоначально эта концепция была связана с Коммунистической партией, государственными институтами и социализмом. Секуритизация

⁶¹ О концепции секуритизации см. различные публикации авторов копенгагенской школы, например: *Buzan B., Waever O., de Wilde J.* Security. A New Framework for Analysis. — London: Lynne Rienner, 1998. О советских традициях по вопросам политики секуритизации см.: *Coppieters B.* Een overladen veiligheidsagenda: Een terugblik op de ondergang van de Sovjet-Unie en op de houding van de Vlaamse vredesbeweging // 10 Jaar na de val van de muur / A. Mommen (ed.). — Brussel: Imavo, 2000. — P. 186—207. См. также: *Konnumepc Б.* Региональная система безопасности для Кавказа // *Caucasian Regional Studies*. — 2000. — Vol. 5. — Iss. 1 & 2 и на сайте <http://poli.vub.ac.be/publi/crs/eng/0501-00.htm>, а также статью: *Coppieters B.* Politicization and Securitization of Ethnicity: The Case of the Southern Caucasus, намеченную к публикации в 2001 г. в сборнике «Civil Wars».

политических вопросов, подобных перечисленным выше, является вопросом стиля и риторики. Все это имело три основных последствия. Заявить о том, что под угрозой оказалась безопасность государства или этнической группы, означало, что решение всех остальных политических вопросов должно быть подчинено этому и что государство имеет монополию на проведение политики по обеспечению безопасности. Не относящиеся к государству действующие лица не играют никакой роли в ее осуществлении. Во-вторых, речь шла о придании политическому процессу большей драматичности за счет его секуритизации, что непосредственно оказывало воздействие на готовность одной из сторон достичь компромисса с другой. Ведь если происходит секуритизация политических вопросов, компромисс может быть затруднен или даже стать недостижимым. «Десекуритизированные» политические вопросы намного легче обсуждать на переговорах и добиваться по ним компромисса. В-третьих, вопросы издержек почти не принимаются во внимание при расчетах того, чего будет стоить секуритизированный конфликт.

На Кавказе вопросы секуритизации и политизации этничности тесно переплелись между собой. История политизации этничности в регионе, как указывалось выше, идентична истории ее секуритизации. Это включает в себя подчинение всей политических задач задачам обеспечения безопасности и подразумевает сильную этническую лояльность. Интеллектуалы, как правило, избегают защищать такие представления по вопросам этничности, которые радикально расходятся со взглядами руководства их этнических групп. У них есть серьезные причины для того, чтобы стремиться не показаться нелояльными национальному делу. Такое принятие всеми политическими действующими лицами одного определенного подхода к национальным ценностям делает возможным — за существенным исключением Чечни — говорить о позициях и подходах, принятых национальными общинами в целом, невзирая на тот факт, что каждая община не представляет из себя целостную единицу, будучи расколотовой по множеству социальных и политических вопросов⁶². Во-вторых, ни в одном из всех этих конфликтов ввиду неготовности сторон идти на компромисс не было достигнуто существенного прогресса в вопросе политического статуса. В-третьих, социальные и экономические издержки конфликта на Кавказе — порожденные среди прочих факторов вынужденной миграцией, политикой санкций и политическими препятствиями на пути осуществления транспортных и коммуникационных проектов — подчинены приоритету, отдаваемому соображениям безопасности.

Секуритизация является также вопросом терминологии. Политический язык отражает нежелание прийти к компромиссным решениям. Национально-освободительные движения основывают свои требования национального самоопределения на исторических воспоминаниях о колонизации и оккупации родины иноземцами. Так, министр иностранных дел Армении Вардан Осканян в своей речи перед Генеральной Ассамблеей ООН, произнесенной 18 сентября 2000 г., ссылаясь на принятую в том же месяце декларацию «саммита тысячелетия» ООН, в которой был сделан акцент на праве на самоопределение народов, находящихся под колониальным господством и иностранной оккупацией. С его точки зрения ситуация в Нагорном Карабахе вполне соответствует категориям колониального господства и иностранной оккупации⁶³. Аналогичные термины используются и в ходе других конфликтов на Кавказе. Такой тип нормативного дискурса не облегчает достижения соглашений о разделе властных полномочий. Трудно представить себе, что компромиссное соглашение, которое одна из сторон воспринимает как соглашение между колонизатором и колонизируемым или между оккупантом и оккупированным, могло бы быть стабильным в долгосрочном плане.

⁶² Это также относится к досоветской истории Кавказа. См.: *Jones S. Op. cit.* — P. 448.

⁶³ RFE/RL Caucasus Report. — 2000. — Vol. 3. — № 38. — 28 Sept.

Мы уже рассматривали выше, с точки зрения политизации этничности, неудачу горизонтальных, вертикальных и региональных форм интеграции. Эти вопросы будут теперь проанализированы в контексте секуритизации. Страх того, что произойдет дезинтеграция своего собственного государства, является основным фактором секуритизации этнических идентичностей. Структуры федеративного государства рассматриваются на Кавказе не только в качестве механизма, создающего условия для возможной кооперативной формы управления, но также и в качестве инструмента дезинтеграции. Такая оценка распространяется не только на конфедерации — само существование которых предполагает право их составных частей на одностороннее отделение — но также и на федерации или даже на все типы государственного устройства, основанные на характерной для федераций комбинации принципов совместного управления и самоуправления. Отказ Азербайджана обсуждать предложенную Минской группой формулу «общего государства» для урегулирования противоречий между ним и Нагорным Карабахом, был обусловлен опасениями такого рода. Судя по всему, опасения того, что федеративное устройство создает угрозу для безопасности, существуют и в России. Правительство России опасается дестабилизации Северного Кавказа и ее последствий для крайне асимметричной системы российского федеративного устройства, которая включает в себя целых 89 субъектов. Нежелание российского правительства предоставлять Чечне статус ассоциированного государства или любой другой статус, выходящий за рамки того, что имеет любой субъект Российской Федерации, вызвано опасениями перед перспективой превращения этой расширенной автономии в модель для подражания другим сепаратистским движениям. Несмотря на провозглашенное правительством Грузии стремление урегулировать этнические и региональные конфликты в своей стране в рамках федеративной модели, Тбилиси проявляет колебания в деле осуществления шагов по реализации этой модели до заключения соглашения с Абхазией и Южной Осетией. С другой стороны, руководство Абхазии считает, что федеративное устройство предоставляет недостаточные гарантии для установления равных отношений с грузинской общиной и даже для политического выживания абхазской общины.

Ввиду объективных трудностей управления столь неоднородными обществами и наличия субъективных страхов перед дезинтеграцией, вопрос о разделении властных полномочий между этническими общинами на одном конкретном уровне власти представляет собой не менее серьезный вызов, чем вопрос о разделении полномочий между различными уровнями власти. Впрочем, в Азербайджане или Армении (в последней титульная нация составляла в конце 80-х годов XX в. почти 90% населения, причем с тех пор из-за вынужденной эмиграции значительной части представителей нетитульных национальностей эта доля увеличилась) данная проблема стоит менее остро, чем в Абхазии или Грузии. Неспособность Грузии интегрировать представителей нетитульных национальностей в правительственные, парламентские и административные структуры страны является серьезным фактором риска, чреватым будущей нестабильностью. Доля представителей нетитульных наций в населении Грузии достигает около 30%. В Абхазии монополия, которую обеспечила себе титульная нация на всех ключевых позициях в государственном аппарате в долгосрочном плане, также не является фактором политической стабильности. С точки зрения выживания абхазского государства вне зависимости от того, станет ли оно в будущем по своему статусу независимым государством, субъектом федерации или ассоциированным государством, основной проблемой является интеграция его многоэтнического населения.

Политические лидеры Грузии и Азербайджана указывают на возможную манипуляцию этническими конфликтами в регионе со стороны России. Такой страх перед манипуляцией, исходящей от внешних сил, играет важную роль в дискуссиях по вопросу рисков для безопасности от федерализации государственных структур. Представляется несомненным, что любая форма вмешательства извне может оказать крайне негативное воздействие на отношения между различными игроками, действующими в рамках федеративной системы. В Западной Европе правительства этнофедера-

тивных государств проводят предельно осторожную политику, чтобы не расстраивать внутренние отношения между национальными общинами. Так, Франция не собирается развивать односторонних связей с франкоязычной общиной в Бельгии, хотя это даже допускается Конституцией Бельгии. Швейцария традиционно отстаивала политику нейтралитета, чтобы избежать любой формы своего вовлечения в конфликты между соседними государствами, поскольку это могло бы оказать негативное воздействие на отношения между национальными общинами внутри Швейцарии. Однако на Кавказе — в регионе, где идет острое соперничество между внешними силами, — не следует ожидать торжества политики нейтралитета.

Сильная секуритизация этничности также является причиной того, что все попытки отложить решение вопроса о политическом статусе до того момента, когда реализация мер доверия и развитие экономической кооперации породят атмосферу доверия в отношениях сторон, обречены на провал. Такая политическая линия, проводившаяся по отношению к Абхазии, Южной Осетии и Чечне, не смогла десекуритизировать вопрос о политическом статусе. И наоборот, отсутствие прогресса в вопросе политического статуса вело к тому, что все дискуссии по развитию мер доверия — в том числе и в сфере экономических связей — оказывались подчинены проблеме безопасности. В результате этой неудачи в 1999 г. ООН была вынуждена изменить свою политику посредничества в абхазском конфликте. Были предприняты новые усилия по достижению прогресса на переговорах о политическом статусе.

В вопросах политизации и секуритизации этничности существуют и другие элементы сходства между советской и постсоветской политикой. Прежде всего речь может идти о неспособности руководить сложными политическими структурами в соответствии с правовыми принципами. Любая форма политической интеграции между государствами региона — будь то федерация, соглашение между суверенными странами о создании союза государств или даже некая форма институционального соглашения наднационального типа, направленная на координацию политики независимых государств — потребует наличия определенных возможностей для того, чтобы преобразовывать политические проблемы в правовые в соответствии с формальными процедурами, согласованными между всеми участвующими сторонами, в восприятии которых они представляются легитимными. В федеративной системе вопрос о том, что следует сделать, часто заменяется другим — кто должен сделать⁶⁴, а это предполагает четкое распределение полномочий. Общепринятые нормы должны быть «самоисполнимыми». Стороны, участвующие в конфликте, должны быть убеждены в том, что они меньше выиграют от нарушения этих норм, чем от их соблюдения. В этом плане конфедерация предъявляет не менее жесткие требования, чем федерация. Обе эти системы предполагают делегирование определенных полномочий высшим уровням власти, которые могут либо исполнять совместно согласованные решения, либо выступать в качестве арбитра в спорных ситуациях. Однако развитие такого властного ресурса не стало частью советской формы политической модернизации. Как нам известно из недавнего федеративного опыта России — напомним, что Россия стала единственной на постсоветском пространстве страной, которая на данный момент имеет федеративную систему, — это, вероятно, одна из наиболее сложных проблем из тех, которые предстоит разрешить. Ввиду отсутствия правовых традиций третейского суда при разрешении политических споров все существующие в регионе идеологии рассматривают применение силы как важный инструмент разрешения конфликтов. И несмотря на то, что все попытки обратить военные успехи в политическую победу оканчивались неудачей — ни одна из воюющих сторон не признала своего поражения, — здесь до сих пор среди всех сторон конфликтов сильна вера в то, что

⁶⁴ См.: *Riley P. Three 17th Century German Theorists of Federalism: Althusius, Hugo and Leibniz // Federalism as Grand Design. Political Philosophers and the Federal Principle / D. J. Elazar (ed.). — Lanham: Univ. Press of America, 1979. — P. 51.*

военная сила (при поддержке извне) остается важным инструментом как для того, чтобы достичь урегулирования конфликта, так и для обеспечения статус-кво.

Еще одной характерной чертой политики, которую проводили все стороны, участвующие в различных региональных конфликтах, была задача по изменению демографического баланса на своей территории. Более 200 тыс. грузин решили покинуть Абхазию из страха перед возмездием со стороны абхазских сил. Многим из тех, кто не торопился уезжать, объяснили, что оставаться не следует. Этот процесс этнической чистки, посредством которого абхазская территория была очищена от жителей, воспринимавшихся в качестве чужаков, был далеко не единичным явлением в регионе Южного Кавказа. То же самое произошло накануне войны в Южной Осетии. Осетинское население, проживавшее в Грузии за пределами Южной Осетии, по соображениям безопасности покинуло свои дома. По оценкам, были изгнаны из своих домов 200 тыс. армян, проживавших в Азербайджане, и примерно 185 тыс. азербайджанцев, проживавших в Армении. Дальнейшие процессы этнической чистки стали происходить на территориях, занятых в ходе военных операций. После того, как армянские силы оккупировали азербайджанские территории за пределами Нагорного Карабаха, более полумиллиона азербайджанцев были вынуждены покинуть свои дома⁶⁵. Первоначально такая политика изображалась в качестве непреднамеренного последствия собственно военных действий или же как стихийный взрыв насилия среди местного населения. Однако препятствия, которые соответствующие руководители создавали для недопущения возврата беженцев, свидетельствовали о том, что на них ложится значительная часть ответственности за такое положение дел. Можно отметить, что в этом вопросе прослеживается определенная преемственность по отношению к царской и советской политике депортации и принудительной эмиграции, даже при том, что конкретные проявления этой политики весьма различались, а в истории депортаций советского периода можно с большей легкостью выявить подлинные намерения организаторов этих акций, чем в случае недавних конфликтов на Кавказе. Демократизация до некоторой степени затуманивала вопрос об ответственности. Она также видоизменила понятие «коллективной вины», которое все же остается, как и в советские времена, важной темой политических дискуссий. Например, тот факт, что в восприятии абхазской стороны грузинское население в Абхазии представляло собой «пятую колонну», напоминает советскую фразеологию периода Второй мировой войны и после нее о том, что некоторые народы на Кавказе представляют собой источник угрозы.

Проведенный выше анализ секуритизации этничности можно суммировать следующим образом: эта концепция представляется наиболее адекватной для объяснения того, почему на Кавказе не были приняты компромиссные решения. Секуритизация этничности сужает для негосударственных игроков возможность их участия в общественных дебатах по вопросу политического статуса. Вопросы политической лояльности поднимаются в исполненном драматизма контексте, когда утверждается, что на карту поставлена судьба нации. Подобный драматизм еще более препятствует творческому осмыслению федеративных моделей и прагматической оценке пагубных последствий нерешенности этнических конфликтов.

⁶⁵ Данные цифры взяты из: *Herzig E. Op. cit.* — P. 66.

4. ВЫВОДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Было бы трудно представить себе, что при реорганизация этнофедеративной структуры Советского Союза можно было бы избежать вооруженных конфликтов того типа, которые получили распространение в Кавказском регионе. Острота политизации этничности привела к кризису легитимности всех существующих форм разделения властных полномочий между этническими общинами на различных уровнях власти после того, как авторитет компартии оказался подорван. Во второй половине 80-х годов XX в. политическая демократизация и массовая мобилизация в Чечне и на Южном Кавказе привели к радикальному перераспределению власти по вертикали и горизонтали советской федеративной системы. По вертикали автономии, подчиненные союзным республикам, и союзные республики, подчиненные центру, бросили вызов тем иерархическим связям, которые были характерны для советского федерализма. По горизонтали перераспределение политических позиций имело место на всех уровнях власти. Титульные нации союзных республик, АССР и АО консолидировали свою исключительную гегемонию над другими национальностями. За исключением абхазского избирательного закона и выборов, проведенных в Абхазии в 1991 г., не было предпринято никаких попыток институционализировать соглашения о разделе властных полномочий между национальными общинами. Односторонние акции, действие которых подрывало основы федеративных структур, не оставляли каких-либо возможностей для посредничества. За исключением Абхазии все конфликты по вопросу внутреннего распределения властных полномочий между этническими общинами перешли в вооруженную фазу без единой попытки урегулировать их посредством методов разделения властных полномочий.

Политические силы федерального уровня и соперничающие этнические группы участвовали в различных выборах в законодательные органы и в референдумах. Некоторые выборы проводились на различных уровнях союзных республик, но, как правило, сепаратистские движения отказывались принимать в них участие. Во всех случаях, когда вопрос о политическом статусе становился яблоком раздора в конфликтах между общинами и политическими силами, организовать выборы в общие политические институты оказывалось весьма трудно. Сами выборы рассматривались как мобилизационный инструмент для достижения заранее намеченных политических целей, но не в качестве института, позволявшего — на основе взаимно согласованных принципов — осуществить выбор подобных целей. Правда, имелись и некоторые исключения — такие, как участие чеченского населения в российских президентских выборах в июне 1991 г. и всего населения Абхазии в парламентских выборах, проведенных в этой республике осенью того же года. Еще более значимым исключением стало участие населения Северного и Южного Кавказа — кроме жителей Нагорного Карабаха, Армении и собственно Грузии — в референдуме по вопросу обновления советской федерации, проведенном в марте 1991 г. Специфика и масштабы участия избирателей в этих выборах и референдуме являются хорошим показателем той степени, в какой оказались нарушены федеративные отношения между бывшими союзными республиками и находившимися в их подчинении регионами, а также того, как обстояли дела с разделением властных полномочий на различных уровнях федеративной системы.

Появившиеся на Кавказе новые руководители вопреки своим обязательствам отстаивать демократические идеалы, шедшие вразрез с советскими концепциями национального идеала и интернационализма, понимали выдвигавшиеся ими национальные проекты, причины конфликтов и способы их разрешения в духе советских традиций. Это относится и к их взглядам на конфедерации и федерации, и к их пониманию принципов самоопределения и концепции суверенитета. Конфедерализм имеет на Кавказе глубокие исторические корни. Когда в конце 80-х годов нацио-

нально-освободительные движения в автономных республиках и областях попытались ответить на кризис советской федеративной системы, выдвинув проект реконфедерализации Советского Союза⁶⁶, эта попытка ввиду нехватки опыта урегулирования споров в соответствии с открытой и демократической процедурой и отсутствия представлений о механизмах урегулирования конфликтов между политическими единицами, которые рассматриваются как суверенные, скорее всего была обречена на неудачу. Более того, точка зрения, согласно которой суверенитет неделим (которая в целом характерна для существующей на Кавказе конфедеративной традиции) не облегчала достижения прогресса в деле региональной интеграции суверенных государств. Такая точка зрения на суверенитет делала маловероятным создание наднациональных институтов на региональном уровне. Управление территориями с многонациональным населением в соответствии с принципами разделения властных полномочий еще больше затруднялось в силу этноцентристского понимания принципа национального самоопределения.

Конфедерации, которые основываются на признании права образующих их частей на одностороннее отделение, представляются неприемлемым решением для руководителей бывших советских республик, сталкивающихся с сепаратистскими и ирредентистскими конфликтами. В своих попытках добиться воссоединения своей страны они опираются на концепцию «широкой автономии» или «федерации». Однако обе концепции были отвергнуты руководителями фактически независимых государств. Понятие «автономия» неизбежно ассоциируется с подчинением одних национальностей другим. Даже смысл термина «федерация», к несчастью, стал ассоциироваться с дискриминационной практикой распределения политических привилегий. В случае с федеративными концепциями российского и грузинского правительств термин этот, как правило, подразумевал подчиненную роль сепаратистских государств, что не соответствует принципу равноправия между национальными общинами. Другие варианты понимания федеративного устройства не подвергались широкому обсуждению в регионе.

До сих пор на Южном Кавказе так и не произошло квалифицированного, широкого общественного обсуждения федерализма в качестве модели разрешения вооруженных конфликтов. В России во время первой войны против Чечни проходили интересные дебаты по этому вопросу, однако они утонули после того, как потерпели неудачу Хасавюртовские соглашения и в 1999 г. началась вторая военная интервенция. Что касается Южного Кавказа, то здесь вообще отсутствуют экспертные оценки и даже специальная литература по вопросу о том, как функционируют федеративные системы и каковы возможности их применения в этом регионе. Такая ситуация обусловлена политическими факторами, а вовсе не отсутствием интеллектуальных ресурсов. Ведь дебаты по этому вопросу могли бы иметь дестабилизирующие последствия для правительств стран региона, как это показал опыт Армении, где соответствующие дискуссии привели к отставке армянского президента Левона Тер-Петросяна в феврале 1998 г.

Политические руководители Кавказского региона приобрели также привычку перекладывать ответственность за нахождение решений по урегулированию ситуации на плечи международного сообщества. Выступая на Генеральной Ассамблее ООН в Нью-Йорке 18 сентября 2000 г., министр иностранных дел Армении Вардан Осканян критиковал использование «стандартных формул» в ходе поисков урегулирования в Нагорном Карабахе. Он настаивал на том, что международное сообщество должно обеспечивать не только поддержку и стимулы, но также и «интеллектуальные концептуальные модели для изучения целесообразных и подходящих способов разрешения кон-

⁶⁶ О конфедеративных взглядах демократических реформаторов в самой России см.: *Starovoitova G. Nationality Policies in the Period of Perestroika: Some Comments from a Political Actor // From Union to Commonwealth. Nationalism and Separatism in the Soviet Republics / G. W. Lapidus, V. Zaslavsky with P. Goldman (eds.). — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992. — P. 114—121; Kaiser R. Op. cit. — P. 351—353.*

фликтов, которые кажутся неразрешимыми». Вместо того, чтобы самому представить предложения по компромиссному решению, он дал рекомендации международному сообществу о том, каким образом ему следует сформировать основы для мирного урегулирования: «Мы должны поразмыслить над такими способами решения, которые соответствуют принципу “форма следует за функцией”. Функция вероятных решений, которые должны быть найдены, и общие контуры окончательного мирного соглашения должны, по нашему мнению, опираться на механизмы и принципы, которые будут скроены по индивидуальной мерке, весьма специфичны и даже, быть может, уникальны»⁶⁷.

В равной мере адресованные НАТО неоднократные призывы руководства Грузии обеспечить решение абхазской проблемы военными средствами также свидетельствуют об отсутствии какого-либо представления о способе политического урегулирования, которое должно было бы обеспечиваться присутствием западных вооруженных сил; вместо этого акцент в этих призывах делается на общих принципах, которым должно следовать международное сообщество.

Знания и опыт в области федерализма, имеющиеся в регионе, незначительны. В странах Южного Кавказа ученые, которые захотели бы специализироваться по проблемам сравнительного федерализма, натолкнулись бы на огромные трудности в плане поиска источников финансирования или других форм внешней поддержки. Среди стран, принимающих участие в делах региона, есть и федеративные государства, но ни одно из них не рассматривает в качестве приоритета предоставление экспертных услуг в вопросах федерализма. Недостаточность помощи со стороны Запада в этой сфере контрастирует с масштабными усилиями, которые в последнее десятилетие западные страны предпринимают в деле финансирования образовательных проектов по таким направлениям, как, например, административная реформа, демократизация или военная подготовка.

Одним из последствий отсутствия квалифицированных дебатов среди широкой публики на Кавказе относительно политических альтернатив является то, что общественное мнение здесь по-прежнему плохо подготовлено к достижению компромисса на федеративной основе. Поэтому представляется неясным, каким образом будет реализовано какое-либо мирное соглашение на федеративной основе, признанное руководством конфликтующих сторон. Населению, государственной администрации и политическому руководству, никто из которых не имеет какого-либо практического опыта в вопросах функционирования демократических институтов с несколькими уровнями принятия решений, придется приспособливаться в непредвиденной ими ситуации. В ходе любой дискуссии по проблеме федерализации Кавказа следует учитывать существующую здесь политическую культуру. В этнофедеративных государствах (которые отличаются от федераций, базирующихся на территориальном принципе) аскриптивные критерии — такие, как общность происхождения, язык или религия, — действительно играют роль при конституировании субъектов федерации. Такой тип федерации представляет собой способ утвердить сосуществование различных национальных общин в рамках единого государства. В западных этнофедеративных государствах, которые ныне преподносятся Кавказу в качестве образца для подражания, отсутствует распространенная в Кавказском регионе комбинация политизации и секуритизации этничности. Федеративное устройство Испании, Канады, Бельгии или Швейцарии опирается на более широкие сообщества, обеспечивающие безопасность, в рамках которых просто невозможно представить использование силы в конфликтах между федеральным правительством и субъектами федерации. Однако, примеры Северной Ирландии, Страны басков и Корсики свидетельствуют, что и в Западной Европе не следует пренебрегать проблемой секуритизации этничности. В России комбинация политизации и секуритизации этничности в высшей мере затрудняет оформление связной системы дву-

⁶⁷ RFE/RL Caucasus Report. — 2000. — Vol. 3. — № 38. — 28 Sept.

сторонних соглашений с ее многочисленными регионами, которая соответствовала бы федеральной Конституции.

В ходе проведенного выше анализа были рассмотрены многие препятствия, затрудняющие создание федеративного устройства. Они отчасти коренятся в культуре и обусловлены тем узким пониманием федерализма, которое восходит к советскому опыту, отчасти же имеют политическую природу и связаны с нежеланием элит брать на себя риск поддержки федеративных решений или даже дать импульс дебатам по федерализму. Имеется еще целый ряд действующих факторов, которые, в случае принятия соглашения, не будут благоприятствовать мультиэтнической кооперации и сосуществованию в соответствии с федеративными принципами. Однако есть основания полагать, что те тупики, которые блокируют ныне все переговоры, не вечны. Если удастся достичь какого бы то ни было соглашения, оно неизбежно будет включать в себя федеративные механизмы. И конечно, маловероятно, что сецессионистские государства региона получат когда-нибудь признание своей независимости. Кроме того, в регионе обсуждались, да и то поверхностно, лишь немногие аспекты федерализма; однако модель федерализма может дать еще многое. Вот почему имеет смысл изучать возможное федеративное будущее Кавказа.

На вопрос, могут ли конкретные механизмы, используемые в существующих федерациях, быть применены в кавказском контексте, может дать ответ лишь специальное исследование. Существующие ныне в рамках различных федеративных систем электоральные процедуры, типы фискальной политики, образовательные системы и механизмы посредничества могут представлять для Кавказа особый интерес, но в ходе их применения следует учитывать то специфическое значение, которое здесь придают таким принципам и ценностям, как самоопределение, защита родины, территориальная целостность, равенство и безопасность. В остальной части этой заключительной главы будут проанализированы специфические принципы и механизмы, которые имеют для региона определенное историческое значение (персональный федерализм). Далее внимание будет сосредоточено на проблемах, имеющих для региона особую актуальность (таких, как разделение властных полномочий между различными уровнями управления и вопрос о названии новых федеративных государств), и, наконец, будет дана оценка возможности разработать такие федеративные механизмы, которые с точки зрения международных сравнительных исследований могут рассматриваться в качестве инновационных (речь идет о «дуалистическом федерализме», допуске субъектов федераций в международные организации по безопасности).

Персональный федерализм

Персональный федерализм основывается на возможности проводить различие между сферой деятельности, охватывающей культурную идентичность индивидуальных граждан, и той, которая распространяется на территориальные проблемы и не имеет прямого отношения к коллективной этнической идентичности. Первая сфера полномочий затрагивает такие вопросы, как, например, язык, искусство, образование и научные исследования. Вторая охватывает экономику, энергетику, инфраструктуру, территориальное планирование, защиту окружающей среды, транспорт и торговлю. Для этой второй сферы деятельности несовпадение интересов различных национальных общин не имеет большого значения. Развитие инфраструктуры или защита окружающей среды в значительной мере являются этнически нейтральными вопросами.

Отдельные государственные структуры могут на определенной территории нести ответственность по линии обеих сфер полномочий. Каждая национальная община, которая составляет даже минимальный процент в населении определенной территории и не является титульной нацией

(например, армяне в грузинском регионе Джавахетия, или грузины в Абхазии), может в этом случае иметь свой собственный орган управления, отвечающий за культурные вопросы (культура здесь понимается в широком смысле этого слова, о чем уже говорилось выше). В то же время культурная политика для представителей титульной нации на этой территории могла бы находиться под управлением федерального правительства (например, для грузин в Джавахетии или для абхазов в Абхазии).

По другому варианту возможного использования принципа персонального федерализма, культурные вопросы для всех национальных общин, проживающих на данной территории, будут находиться под руководством отдельных институтов. Граждане могут располагать полным индивидуальным выбором в отношении тех отвечающих за культуру институтов, в деятельности которых они захотят участвовать. Эти институты могут финансироваться в соответствии с тем объемом услуг, который они будут предоставлять своей общине (например, будет учитываться численность школьников и т. д.). Государственные структуры, отвечающие за культурную деятельность на определенном языке, могли бы координировать свою политику с другими политическими действующими лицами (так, армянская культурная автономия в Джавахетии могла бы только выиграть от кооперации с Арменией или же грузинская культурная автономия в Абхазии — от кооперации с грузинским федеральным правительством). «Региональный» парламент (базирующийся на пропорциональном представительстве) и правительство (базирующееся на системе этнических принципов) обладали бы тогда территориальными полномочиями.

В Брюсселе модель персонального федерализма была принята в качестве компромиссного решения, приемлемого для двух основных национальных общин Бельгии⁶⁸. В масштабах Бельгии в целом фламандцы более многочисленны, чем франкоговорящее население, но в Брюсселе фламандская община намного уступает по своей численности франкоговорящей общине города (по неофициальным данным, фламандская община составляет около 15% всего населения Брюсселя). По соглашению, достигнутому на основе принципа *quid pro quo* (обмен одного на другое), фламандское меньшинство в Брюсселе получило далеко идущие институциональные гарантии, обеспечивающие его политическое присутствие в этом городе, в том числе и паритетную часть министерских постов в правительстве Брюссельского региона, тогда как франкоязычное меньшинство Бельгии получило соответствующие гарантии на паритетную часть министерских постов в федеральном правительстве.

Однако идея персонального федерализма появилась довольно давно. Ее разработали австрийские социал-демократы — такие, как Карл Реннер и Отто Бауэр, — и она широко обсуждалась в Грузии и России до того, как большевики начали проводить в этом регионе свою национальную политику. Разрабатывая свою политику по национальному вопросу, В. Ленин и И. Сталин напрямую увязали этничность и территорию. Их национальная политика сформировалась через прямое противопоставление ее довольно популярным идеям персонального федерализма. В написанной И. Сталиным в 1913 г. статье «Марксизм и национальный вопрос» подвергалась критике точка зрения Бауэра, которая отождествляет «нацию с национальным характером, отрывает нацию от почвы и превращает ее в какую-то незримую, самодовлеющую силу»⁶⁹. Большевики опасались, что эта концепция федерализма и национального самоуправления приведет к укреплению партику-

⁶⁸ Об этом см.: *Coppieters B. Shared Sovereignty on Shared Territory: the Non-Territorial Federal Principle // Federalism: Choices in Law, Institutions and Policy. A Comparative Approach with Focus on the Russian Federation / K. Malfliet, L. Nasyrova (eds.). — Leuven: Garant, 1998. — P. 74—75.*

⁶⁹ *Stalin J. Marxism and the National Question. — Moscow: Foreign Languages Publ. House, 1945. — P. 15, цит. в: Munck R. Otto Bauer: Towards a Marxist Theory of Nationalities // Capital & Class. — 1985. — № 25. — P. 91.* В России статья И. Сталина «Марксизм и национальный вопрос» была впервые напечатана в журнале «Просвещение» (1913. — № 3—5. — Март—май).

лярных «национальных» культур и культурных идентичностей. Согласно О. Бауэру, идея социализма допускает растущую дифференциацию между национальными культурами. Социализм ведет к «растущей дифференциации наций... большей рельефности их особенностей, к более ярко выраженному отличию их характеристик»⁷⁰. Для большевиков культурный прогресс, наоборот, мог быть достигнут лишь на основе усвоения рабочим классом мировой культуры, которая понималась ими в универсальном и иерархическом ключе, поскольку включала в себя «более высокие» и «более низкие» национальные культуры. И. Сталин следующим образом конкретизировал эту точку зрения в отношении Кавказа: «Национальный вопрос на Кавказе может быть разрешен лишь в духе *вовлечения запоздалых наций и народностей в общее русло высшей культуры*» (выделено автором)⁷¹. С точки зрения большевиков развитие культуры и национальных идентичностей определялось в первую очередь экономикой, которую невозможно отделить от территориальной политики. Все это вело к тому, что отдельные национальности, проживавшие на территориях с этнически смешанным населением, получали исключительные национальные привилегии.

Для общественного мнения и политических элит региона будет непросто согласиться или даже пойти на обсуждение вопроса об отделении суверенных полномочий от территории. Подобное отделение противоречит концепции о неделимости суверенитета. Более того, как родная земля, территория на Кавказе священна. Принцип разделенного суверенитета на территории, находящейся под совместным управлением, не означает, однако, что такая территория должна рассматриваться как абстрактное пространство, лишенное какой-либо эмоциональной ценности. Но трудности в вопросе детерриториализации и разделения суверенитета должны быть преодолены во имя того, чтобы было достигнуто урегулирование в таких конфликтных зонах, как Нагорный Карабах или Абхазия, которые воспринимаются различными национальными общинами в качестве своей земли.

Разделение властных полномочий

Разделение властных полномочий между национальными общинами на различных уровнях управления делает необходимым нахождение тех или иных форм избыточного представительства национальных общин. Этот вопрос имеет особую значимость для государств, все население которых состоит исключительно из национальных меньшинств (как это имеет место в Абхазии), или для государств со значительной долей национальных меньшинств в своем населении (как это имеет место в Грузии и Нагорном Карабахе). Такие формы избыточного представительства было бы предпочтительно ограничить органами исполнительной власти и администрации. Законодательная власть могла бы основываться на принципе пропорционального представительства. Однако отбор представителей этнических общин в органы как законодательной, так и исполнительной власти нужно производить в соответствии со специфическими принципами, которые способствуют смягчению межэтнических отношений на уровне политических элит⁷². Должны быть созданы такие политические и электоральные стимулы, которые станут побуждать представителей этнических групп к сотрудничеству в межэтнических отношениях. Избирательные системы могут быть спроектированы таким образом (с использованием исторического опыта таких стран, как Ниге-

⁷⁰ Цит. по: *Munck R.* Op. cit. — P. 89.

⁷¹ Цит. по: *Hewitt G.* Yet a Third Consideration of «Völker, Sprachen und Kulturen des südlichen Kaukasus» // *Central Asian Survey.* — 1995. — Vol. 14. — № 2. — P. 297.

⁷² Об этом см.: *Horowitz D. L.* Constitutional Design: An Oxymoron. — Рукопись, представленная на ежегодной конференции «American Society for Political and Legal Philosophy. San Francisco. January 5—6. 1998».

рия), который будет вознаграждать политиков, учитывающих интересы не только своей, но и других групп. В случае с Абхазией или Южной Осетией может, например, быть установлен принцип, согласно которому для победы на президентских выборах кандидат должен свободно говорить на абхазском или осетинском языке или даже принадлежать к этим титульным нациям, но при этом должен получить достаточно высокий процент голосов от избирателей из других этнических общин, что стало бы гарантией широкой поддержки его кандидатуры. Это, однако, привело бы к межэтническому примирению лишь при том условии, что все государственные институты были бы устроены в соответствии с аналогичными принципами. Подобный тип договоренности по разделению властных полномочий может и не рассматриваться нынешними политическими руководителями региона в качестве предпочтительного, однако из-за этого его не следует считать утопическим. На переговорах по мирному урегулированию такой вариант может стать приемлемым компромиссом для различных общин, поскольку он дает хотя бы минимальные гарантии того, что интересы каждой из этих общин будут учтены.

Дуалистический федерализм

Нагорный Карабах иногда называют де-факто независимым государством. Однако он представляет собой особый случай такой независимости де-факто. При переезде из Армении в Нагорный Карабах по Лачинскому коридору не существует никакого пограничного контроля. В Нагорном Карабахе используется армянская валюта. Есть сведения, что примерно половина бюджета Нагорного Карабаха обеспечивается трансфертами из Армении⁷³. Но в Нагорном Карабахе существуют собственные государственные институты включая парламент, президента, судебную власть, Уголовный кодекс и армию. Поэтому не следует считать, что Нагорный Карабах де-факто воссоединен с Арменией. В то же время есть серьезные основания считать, что он является де-факто федерированным с Арменией государством. Связи между Нагорным Карабахом и Арменией базируются не на общей конституции, а на соглашениях между двумя сторонами. Правительства и парламенты формализовали свое сотрудничество.

Такие специфически федеративные связи не ослабеют по достижении мирного соглашения с Азербайджаном. Руководство Нагорного Карабаха не откажется от своей надежды добиться политического воссоединения с Арменией, но, судя по всему, международное сообщество не позволит этого сделать. Оформление связей между Нагорным Карабахом и Арменией — и признание этих связей азербайджанским руководством — привело бы к установлению двойных федеративных связей Нагорного Карабаха как с Азербайджаном, так и с Арменией. Многие граждане Нагорного Карабаха уже имеют паспорта, выданные в самой Армении, — ситуация, до некоторой степени похожая на Северную Ирландию. Положение, содержащееся в Соглашении страстной пятницы по Северной Ирландии 1998 г., прямо предусматривающее возможность для отдельных граждан провинции одновременно иметь ирландский и британский паспорта, может когда-нибудь быть включено в мирное соглашение по Нагорному Карабаху. Формализация таких фактически сложившихся связей может тогда привести к двойной федеративной принадлежности субъекта федерации. Вот почему в истории федерализма Нагорный Карабах мог бы стать особым прецедентом, в котором нашли бы свое отражение его специфические истоки в ирредентистском национальном проекте.

⁷³ *Tocci N. Notes on a Mission to the Caucasus. — 2000. — Mimeo.*

Интернационализация гарантий безопасности

Статус независимости, конфедерации или свободного ассоциированного государства предоставил бы таким государствам, как Абхазия, Южная Осетия или Чечня, намного более широкие гарантии безопасности в сравнении с теми, которые в настоящее время могут получить субъекты федераций. Эти три вида статуса, конечно же, подразумевают международное признание суверенитета, что, в свою очередь, предоставило бы им возможность участия в ООН и других международных организациях по безопасности. Участие в таких организациях с полным на то основанием рассматривается этими непризнанными государственными образованиями в качестве лучшей гарантии своей безопасности в отношении любого вида военной агрессии со стороны центрального правительства. Сверх того одностороннее право на отделение, которым располагает член конфедерации или свободное ассоциированное государство, подразумевает то, что Абхазия, Южная Осетия и Чечня сохраняют за собой *jus belli* (право войны), т. е. право вести войну в целях самообороны в том случае, если Совет Безопасности ООН не сумеет обеспечить их безопасность. Поэтому есть все основания предположить, что любое мирное соглашение, не предусматривающее для сепаратистских государств гарантий их безопасности в том объеме, который обеспечивается суверенным статусом и который дает своим членам Устав ООН, будет неприемлемо для руководства этих непризнанных государств.

По сложившейся традиции предоставляемые международными организациями по безопасности и суверенными государствами гарантии мирных соглашений, в соответствии с которыми происходит федерализация страны, имеют пассивный характер в том, что касается роли субъектов федерации. В регионе могут быть, к примеру, развернуты международные силы по поддержанию мира. Международные организации по безопасности и государства-гаранты могут согласиться занять активную позицию в том случае, если мирное соглашение будет нарушено одной из сторон. При этом сами субъекты федерации даже в случае агрессии будут играть пассивную роль. Но опыт послевоенной Европы свидетельствует, что активное вовлечение представителей международных организаций по безопасности может обеспечить намного более эффективные гарантии и долгосрочную стабильность, чем то, что обеспечивается подобными пассивными механизмами. Организации по безопасности могут обеспечивать прозрачность в вопросах оборонной политики и перманентный диалог и консультации по теме вероятных угроз. Исходя из этих посылок, мы можем следующим образом сформулировать проблему международных гарантий безопасности для субъектов федерации: учитывая то, что суверенитет традиционно является единственным полноценным способом получить доступ во все международные организации по безопасности и что участие в этих организациях является важным элементом, обуславливающим получение международных гарантий по безопасности, следует создать новые механизмы, которые предоставили бы несuverенным государственным образованиям доступ в международные организации по безопасности.

Однако в этой связи следует провести различие между Нагорным Карабахом, с одной стороны, и Чечней, Южной Осетией и Абхазией — с другой. У Нагорного Карабаха сложился иной тип отношений с такими международными организациями по безопасности, как ООН, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), СНГ и Совет по евроатлантическому партнерству (СЕАП), контролируемый НАТО. Правда, Нагорный Карабах не представлен в этих организациях напрямую, но его интересы в них отстаивает правительство Армении. Помимо этого у Нагорного Карабаха имеется гарантия того, что Армения будет защищать его территорию в случае нового конфликта между Степанакертом и Баку. У названных выше других государственных образований не будет таких возможностей, согласись они на получение статуса несuverенных субъектов федерации.

Возможное решение может быть найдено в соответствии со следующими положениями. Способность субъектов федерации распространять свои исключительные и разделенные полномочия вовне (по принципу *in foro interno, in foro externo*) будет означать для таких государств, как Абхазия, Южная Осетия, Нагорный Карабах и Чечня то, что у них будет возможность напрямую включиться в те виды деятельности международных институтов, которые затрагивают эти полномочия. Весьма вероятно, что оборона будет принадлежать к их числу. Такая форма представительства в международных организациях потребует более высокой степени координации на международном уровне. В той мере, в какой эти полномочия затрагивают политику в области безопасности, это подразумевало бы потребность в том, чтобы в структуры международных организаций по безопасности — таких, как ОБСЕ, — были бы включены новые механизмы, позволяющие несuverенным государственным образованиям осуществлять в них весьма специфические формы участия. Такого рода реформы международных организаций провести нелегко. В Европейском союзе проведение реформ, позволяющих субъектам федерации представлять страны-участницы на уровне Совета министров, стало возможным лишь по условиям Маастрихтского договора, подписанного в феврале 1992 г. Это стало результатом сильного давления со стороны таких стран, как Германия и Бельгия, которые стремились к тому, чтобы присущий их государственному устройству федеративный принцип распределения полномочий был признан на самом высоком уровне принятия решений в Европейском союзе.

Допуск несuverенных государственных образований в международные организации по безопасности (что, конечно же, не означает их полного членства в этих организациях), облегчил бы посредничество международного сообщества при любой эскалации конфликта в этих регионах. В рамках ОБСЕ был создан целый ряд механизмов по разрешению споров о нарушениях ее членами обязательств, принятых ими по линии человеческого измерения. К их числу относятся Механизм человеческого измерения, созданный в 1989 г. в Вене (так называемый Венский механизм), и Московский механизм человеческого измерения, созданный в 1991 г.⁷⁴ В тех случаях, когда налицо угроза обязательствам по человеческому измерению, и при условии выполнения целого ряда формальных требований эти механизмы предполагают возможность использования таких мер, как отправка так называемых миссий докладчиков, обмен информацией, проведение двух- и многосторонних встреч, осуществление посредничества и других акций, проводимых в рамках ОБСЕ. Имея целью мирное урегулирование споров между государствами-участниками, Механизм Ла-Валетты предполагает выбор из регистра квалифицированных кандидатов одного или нескольких человек, которые будут проводить консалтинг и давать советы, не имеющие обязательного характера для спорящих сторон.

В этом контексте может быть эффективным и Суд по примирению и арбитражу, созданный ОБСЕ в декабре 1992 г. Цель его состоит в том, чтобы обеспечивать урегулирование споров по заявлениям, представленным на рассмотрение странами, подписавшими конвенцию, посредством мер по примирению, а также (в необходимых случаях) арбитража. Суд этот связан с ОБСЕ и является инстанцией, чьи решения обязательны только для тех стран-участниц, которые дали согласие на то, что эти решения будут иметь для них силу правового обязательства. Суд не является постоянно действующим институтом — он представляет собой группу специалистов по примирению и арбитров. Когда в этом возникает потребность, по принципу *ad hoc* создается Комиссия по примирению или Третейский суд. В их состав входят люди с большим опытом в международных делах и в области международного права, которые могут быть выбраны из регистра самими спорящими сторонами. Осуществляемые ими судебные процедуры описываются следующим образом: «Комиссия

⁷⁴ Об этом см.: *Jourek O. Ethno-Political Conflicts in Post-Communist Societies: Prospects for Resolution and Prevention in the Context of International Law.* — Harvard: Harvard Univ., Sept. 1999. — (Strengthening Democratic Institutions Project).

по примирению может заслушивать жалобы, представленные ей в одностороннем порядке государством, являющимся одной из сторон спора. По завершению слушаний Комиссия по примирению направляет спорящим сторонам доклад, после чего стороны имеют тридцать дней, чтобы решить, готовы они согласиться с выводами, содержащимися в докладе, или нет. Если за указанный период не достигнуто никакого соглашения между сторонами, доклад передается в Третейский суд, чье решение обязательно для спорящих сторон, если они дали согласие на арбитраж»⁷⁵.

В задачи данной статьи не входит анализ действительной эффективности этих двух механизмов или суда. Правда, Венский и Московский механизмы во многом были заслонены деятельностью Постоянного совета ОБСЕ, и страны, подписавшие конвенцию о создании суда по примирению и арбитражу, до сих пор в него не обращались. Однако само существование этих механизмов и институтов свидетельствует о том, что в принципе возможно создать сложные механизмы посредничества, специально сориентированные на разрешение острых внутригосударственных конфликтов, возникающих в рамках федераций. За последние десятилетия дипломаты продемонстрировали удивительный дух коллективного творчества на переговорах, касавшихся создания даже более сложных регулирующих форм регулирования в области торговли и безопасности, которые действительно ограничивают государственный суверенитет. Регулирующие механизмы, специально предназначенные для обеспечения безопасности федераций и их субъектов, вписывались бы в эту тенденцию. Они могли бы преодолеть неспособность традиционных международных гарантий безопасности урегулировать вооруженные конфликты, происходящие внутри федераций, или конфликты между суверенными государствами и политическими образованиями, не имеющими суверенитета. Политические издержки в деле создания таких процедур по недопущению конфликтов были бы, несомненно, меньше, чем соответствующие издержки при осуществлении посредничества на более поздней стадии, когда между сторонами уже идут военные действия.

В этом плане также представляет интерес модель Конституционного суда боснийского типа, в котором ряд судей назначается президентом Европейского суда по правам человека (который организационно связан с Советом Европы). В отличие от этнофедеративных конструкций, характерных для Западной Европы, и по аналогии с той, которая существует в Боснии и Герцеговине, все виды федеративных соглашений, заключенных на Кавказе, должны подкрепляться постоянной вовлеченностью международного сообщества в дела федераций. Дейтонские соглашения по Боснии оговаривают назначение президентом Европейского суда по правам человека трех международных судей в состав Конституционного суда Боснии и Герцеговины, куда в общей сложности входят девять судей⁷⁶. В Конституционном суде федерации, включающей собственно Грузию, Абхазию и Южную Осетию, доля судей, назначаемых Европейским судом по правам человека, могла бы быть даже еще большей.

Еще одна возможность десекуритизации этничности в любых новых федеративных устройствах состоит в институционализации сотрудничества между различными государствами региона на общекавказском уровне. С конца 1999 г. призывы заключить пакт региональной стабильности на Кавказе исходили от президентов Турции и стран Южного Кавказа. Президент Р. Кочарян предложил заключить пакт на основе соглашения по формуле «3 + 3 + 2» — т. е. Армения, Азербайджан, Грузия + Россия, Иран и Турция + США и ЕС. Руководство Армении имеет веские основания для озабоченности тем, что существующая ныне на Кавказе политика баланса сил оказывает дестабилизирующее влияние на перспективы мирного урегулирования конфликта в Нагорном Карабахе. Как Россия, так и Запад в геополитической игре, которую они ведут в регионе, оказывают на Ар-

⁷⁵ См. на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org>.

⁷⁶ *Chandler D.* Bosnia. Faking Democracy after Dayton. — London: Sterling; Virginia: Pluto Press, 1999. — P. 47.

мению мощное давление. Договоренность по проблемам безопасности, которая интегрировала бы все государства региона в единую рамочную структуру, сделала бы для Армении необходимость выбора между пророссийской и прозападной политикой излишней. Но, несмотря на огромное внимание, которое идея создания пакта привлекла к себе в регионе, эту идею конкретизировали лишь представители внешних по отношению к региону сил⁷⁷. В связи с этим она во многом утратила свой первоначальный импульс. Общепризнанной является точка зрения, согласно которой мощный импульс этот проект получит лишь после того, как произойдет мирное урегулирование одного из региональных конфликтов, и особенно конфликта в Нагорном Карабахе.

По моему мнению, кооперация на региональном уровне должна — по крайней мере в долгосрочной перспективе — рассматриваться в более широком масштабе, нежели создание Южно-Кавказского сообщества в сфере безопасности, для которого Россия и Северный Кавказ будут являться внешними факторами в той же мере, как Иран или Турция. Более того, на определенном этапе своего развития это сообщество должно предоставить возможность для непосредственного участия в его работе субъектов федерации в соответствии с теми полномочиями, которыми они будут располагать. Это может быть сделано на базе принципа равноправия всех участников на уровне Совета министров. Потребность в большей степени вовлеченности России и Северного Кавказа в эту структуру была продемонстрирована конфликтом в Чечне, создавшим угрозу для безопасности всего Кавказа. Напряженность в отношениях между Россией и Грузией, тесные связи, существующие между Абхазией и Южной Осетией, с одной стороны, и некоторыми республиками Северного Кавказа (такими, как Адыгея и Северная Осетия) — с другой, все это подводит к тому же выводу. Кроме того, потенциал экономического развития будет реализован не полностью, если измерением Север — Юг станут пренебрегать в пользу измерения Восток — Запад. Поэтому было бы полезным в том или ином виде институционализировать договоренность о сотрудничестве по формуле «4 + 15 + 2 + 2», т. е. Россия, Азербайджан, Армения, Грузия (будущая «Союзная Республика Грузии, Абхазии и Южной Осетии») + Абхазия, Южной Осетия, Аджария, Джавахетия, Нагорный Карабах, Нахичевань, Краснодарский край, Адыгея, Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Ингушетия, Чечня, Дагестан, Ставропольский край + Иран, Турция + ЕС, США. Такая организация станет отражением сложности самих реалий региона с его конфликтами и потребностью в кооперации. Поскольку все перечисленные выше образования будут иметь различные уровни полномочий, кооперация между ними по линии исполнительной власти была бы более целесообразной, чем по линии межпарламентских связей. В каждом Совете министров, собирающемся по специфической проблеме, любой субъект федерации мог бы быть представлен отдельно от федерального правительства при обсуждении вопросов, входящих в его исключительную компетенцию, и совместно с федеральным правительством в тех случаях, когда на повестке дня стояли бы вопросы, входящие в их общую компетенцию.

Новые названия для новых государств

Национально-освободительные движения на Кавказе рассматривают государство в качестве инструмента реализации права на национальное самоопределение. Такая точка зрения затрудняет достижение согласия по вопросу о том, какое название федеративного государства было бы приемлемым для нескольких национальностей. Это становится очевидно при анализе дискуссии по это-

⁷⁷ Пакт стабильности для Кавказа / Эмерсон М., Челак С., Точки Н. (ред.); Центр европ. полит. исследований (ЦЕПИ). — Май 2000. — (Рабочий документ; № 145). См. на сайте ЦЕПИ: <http://www.ceps.be/Pubs/2000/wd/stabpactruss/152rus.htm>.

му вопросу между грузинами и абхазами⁷⁸. Конституция Грузии 1995 г. сделала акцент на унитарной природе государства уже тем, что назвала его просто «Грузия», без каких-либо дальнейших уточнений. Но для абхазской стороны совершенно неприемлемой представляется ситуация, при которой она стала бы частью федеративной государственной структуры, чье название целиком соотносилось бы лишь с находящейся в большинстве грузинской общиной. Названия типа «Соединенная Республика Грузия» или «Федеративная Республика Грузия» по крайней мере несли бы в себе указание на то, что титульная грузинская нация является лишь одной из нескольких в этой республике. Альтернативный вариант был избран создателями российской Конституции, в которой сказано, что оба названия — «Россия» и «Российская Федерация» — могут использоваться на равной основе. Другие компромиссные решения могут сводиться к созданию достаточно сложных формулировок, которые включали бы названия различных национальностей, претендующих на статус титульных наций в пределах территории бывшей Грузинской ССР (грузины, осетины и абхазы), или к принятию этнически нейтрального названия. Так, например, название «Союзная Республика Грузии, Абхазии и Южной Осетии» будет на международных паспортах выглядеть точно также, как и название «Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии», а на уровне международных почтовых услуг оно могло бы быть с легкостью сокращено до аббревиатуры «UR», как это уже имеет место с почтовыми аббревиатурами «UK» или «US». Однако вряд ли в рассматриваемом регионе этот вопрос будет обсуждаться под таким прагматическим углом зрения. Данный вопрос затрагивает крайне чувствительную сферу — в том случае, если он идет вразрез с местной традицией, согласно которой титульная нация дает свое название каждой определенной республике. Такое название является также выражением определенных привилегий, от которых нелегко отказаться. С грузинской точки зрения коренным народом должны считаться абхазы, но не осетины. По этим причинам будет трудно достичь согласия о переименовании существующего названия государства в любой из стран Южного Кавказа.

Между тем осуществить изменение названия представляется крайне важным для Грузии, где примерно 30% населения не считает себя этническими грузинами. Без этнически нейтрального названия отдельным гражданам Грузии — независимо от того, принадлежат они к этническому большинству или меньшинству, — будет трудно выработать двойную национальную идентичность. В то же время, когда идет становление лояльности федеративному государству, наличие таких множественных идентичностей (*nested identities*) становится фактором первостепенной важности. Тот факт, что значительная часть населения Бельгии и Великобритании рассматривает себя одновременно в качестве фламандцев и бельгийцев, валлонов и бельгийцев, англичан и британцев, шотландцев и британцев или валлийцев и британцев, является сильным аргументом в пользу того, что во имя реализации права наций на самоопределение страны вовсе не обязательно обречены на распад.

⁷⁸ Об этом см.: *Chirikba V. Georgia and Abkhazia: Proposals for a Constitutional Model // Federal Practice... / Coppieters, Darchiashvili, Akaba (eds). — P. 272.*

О Фонде Карнеги

Фонд Карнеги за Международный Мир является неправительственной, внепартийной, некоммерческой организацией со штаб-квартирой в Вашингтоне (США). Фонд был основан в 1910 г. Эндрю Карнеги для проведения исследований в области международных отношений. Фонд не пользуется какой-либо финансовой поддержкой со стороны государства и не связан ни с одной из политических партий в США или за их пределами. Деятельность Фонда Карнеги заключается в выполнении намеченных его специалистами программ исследований, организации дискуссий, подготовке и выпуске тематических изданий, информировании широкой общественности по различным вопросам внешней политики и международных отношений.

Сотрудниками Фонда Карнеги за Международный Мир являются эксперты, которые используют в своей практике богатый опыт в различных областях деятельности, накопленный ими за годы работы в государственных учреждениях, средствах массовой информации, университетах, международных организациях. Фонд не представляет точку зрения какого-либо правительства и не стоит на какой-либо идеологической или политической платформе, поэтому спектр взглядов его сотрудников довольно широк.

Московский Центр Карнеги создан в 1993 г. с целью реализации широких перспектив сотрудничества, которые открылись перед научными и общественными кругами США, России и новых независимых государств после окончания периода «холодной войны». В рамках программы по России и Евразии, реализуемой одновременно в Вашингтоне и Москве, Центр Карнеги осуществляет широкую программу общественно-политических и социально-экономических исследований, организует открытые дискуссии, ведет издательскую деятельность.

Основу деятельности Московского Центра Карнеги составляют циклы семинаров по проблемам нераспространения ядерных и обычных вооружений, российско-американских отношений, внутренней и внешней политики России, по вопросам безопасности, а также политических и экономических преобразований на постсоветском пространстве.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE

1779 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036, USA

Tel.: (202) 483-76-00

Fax: (202) 483-18-40

E-mail: info@ceip.org

<http://www.ceip.org>

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Россия, 103009, Москва,
Тверская ул., 16/2

Тел.: (095) 935-8904

Факс: (095) 935-8906

E-mail: info@carnegie.ru

<http://www.carnegie.ru>

В серии «Рабочие материалы» Московского Центра Карнеги вышли:

2002

Выпуск 1. Объективные факторы коррупции, складывающиеся при осуществлении регулятивных и контрольно-надзорных полномочий центральным банком Российской Федерации

2001

Выпуск 1. *Сергей Сафронов*. Русская православная церковь в конце XX в.: территориальный аспект.

Выпуск 2. *Марта Брилл Олкотт*. Двенадцать мифов о Центральной Азии (Возвращаясь к написанному).

Выпуск 3. Сколько стоит Трудовой кодекс?

Выпуск 4. Выборы и проблемы гражданского общества на Урале.

Выпуск 5. Выборы и проблемы гражданского общества на Северо-Западе России.

2000

Выпуск 1. *Валентин Тихонов*. Ракетно-ядерный комплекс России: мобильность кадров и безопасность.

Выпуск 2. *Марта Брилл Олкотт, Наталия Удалова-Зварт*. Наркотрафик на Великом шелковом пути: безопасность в Центральной Азии.

1999

Выпуск 1. Афганистан: итоги бесконечной войны. Материалы «круглого стола», посвященного 10-летию вывода войск из Афганистана. Под ред. *Алексея Малащенко*.

Выпуск 2. Перспективы Дальневосточного региона: население, миграция, рынки труда. Под ред. *Галины Витковской и Дмитрия Тренина*.

Выпуск 3. *Валентина Моисеенко, Виктор Переведенцев, Наталья Воронина*. Московский регион: миграция и миграционная политика. Под ред. *Галины Витковской*.

Выпуск 4. *Анатолий Розанов*. Белоруссия: векторы внешней политики.

Выпуск 5. *Михаил Дмитриев*. Проблемы социальной защиты населения в Российской Федерации: год после кризиса.

Выпуск 6. *Надежда Ноздрина, Геннадий Стерник*. Рынки жилья и миграция в городах России. Под ред. *Галины Витковской*.

Выпуск 7. *Алан Руссо*. Нетрадиционные угрозы безопасности России и Евразии.