



Политика непризнания в контексте грузино-абхазского конфликта

март 2011

Understanding conflict. Building peace.



THIS INITIATIVE IS FUNDED
BY THE EUROPEAN UNION



International Alert

International Alert независимая миротворческая организация с двадцатипятилетним стажем работы, работающая с пострадавшими от вооруженного конфликта людьми в целях улучшения перспектив установления мира. Помимо этого, мы стараемся влиять на политику и подходы правительств, международных организаций, таких, как ООН, и транснациональных компаний в направлении снижения риска и увеличения мирного потенциала

Мы работаем в Африке, в ряде регионов Азии, на Южном Кавказе, Ближнем Востоке и в странах Латинской Америки, а недавно начали осуществлять проекты в Великобритании. Наша работа по формированию политики охватывает влияющие на перспективы мира и безопасности основные направления: экономику, климатические изменения, гендер, роль международных организаций, эффект гуманитарной помощи и последствия неэффективного/эффективного государственного управления.

International Alert представляет собой одну из ведущих миротворческих НПО в мире: у нее 15 региональных офисов, лондонский штат ее сотрудников насчитывает 155 человек. Дополнительную информацию о том, как и где мы работаем, можно найти на нашем вебсайте по адресу: www.international-alert.org.

Эта публикация выходит благодаря помощи Фонда Правительства Великобритании и Инструмента стабильности Европейского Союза. Только International Alert несет ответственность за ее содержание, которое не должно рассматриваться как отражение взглядов Европейского Союза или Правительства Великобритании

© International Alert 2011

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without full attribution.

Layout by D. R. ink

Front cover image: © Ibragim Chkadua

Политика непризнания в контексте грузино- абхазского конфликта

Содержание

Список сокращений	3
Предисловие от International Alert	4
Часть 1: Взгляд из Абхазии: перспективы международного признания Абхазии	8
Введение	9
1. Международное признание государств и правительств: теория и практика. Нателла Акаба	10
2. Политика непризнания независимости Абхазии западным сообществом: последствия и перспективы. Надежда Венедиктова	13
3. Частичное признание государственной независимости Абхазии: возможности и вызовы. Манана Гургулия	17
4. Государственный суверенитет Абхазии и взаимоотношения с Россией Саид Гезердава	19
5. Экспертное мнение о перспективах международного признания Абхазии и роли Грузии Арда Инал-Ипа, Асида Шакрыл	22
Часть 2: Взгляд из Грузии: Политика непризнания Абхазии: перспективы и вызовы	30
Введение	31
1. Устойчивость политики непризнания Абхазии	33
2. Импликация политики «непризнания»: местное и региональное измерение	36
3. Судьба беженцев/ВПЛ в контексте политики «непризнания»	40
4. Импликации возможного несрабатывания политики «непризнания»	41
Выводы	43

Список сокращений

СНГ	Содружество Независимых Государств
ОДКБ	Организация Договора о коллективной безопасности
ЕС	Европейский Союз
МНЕС	Миссия наблюдателей Европейского Союза
ФРГ	Федеративная Республика Германия
ГДР	Германская Демократическая Республика
ВПЛ	Внутренне перемещенное лицо
МПРИ	Механизм по предотвращению и реагированию на инциденты
НАТО	Организация Североатлантического договора
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединённых Наций
МООНГ	Миссия ООН по наблюдению в Грузии
США	Соединенные Штаты Америки
ВТО	Всемирная Торговая Организация

Предисловие от International Alert

Данная публикация является третьей по счету в серии “Диалог через исследования”, авторами которой являются грузинские и абхазские эксперты, и которая преследует цель представить вниманию читателя свежий взгляд на конфликт и инициировать новый подход к связанным с конфликтом вопросам. По мере изменения динамики конфликта, будь то на политическом или на социальном уровне, меняется связанный с конфликтом дискурс, и возникают новые актуальные темы для обсуждения на встречах-диалогах. “International Alert” дает возможность исследователям - представителям гражданского общества, озвучивать эти темы, подвергать их анализу, обмениваться мнениями с другой стороной и стимулировать дебаты об альтернативных подходах к трансформации конфликта в собственных обществах, не занимая при этом какой-то определённой позиции. Сохранение строгой беспристрастности по отношению к высказываемым идеям и различным предложениям и рекомендациям создает возможность озвучивать гораздо более широкий круг мнений. Коллегиальный характер работы, в рамках которой участники диалога развивают темы своих исследований, является важной частью процесса создания конечного продукта - совместной публикации, представляющей ценный компонент грузино-абхазского диалога, с мощным потенциалом влияния.

Первая публикация в рамках данной серии вышла в сентябре 2009 года под заголовком «Диалоговый процесс по гарантиям безопасности в контексте грузино-абхазского конфликта». В ней были представлены результаты проведенного грузинскими и абхазскими экспертами, представителями гражданского общества, анализа потребностей в гарантиях безопасности, причин, в связи с которыми стороны не могут договориться о таких гарантиях, а также препятствий и возможностей будущего режима безопасности.

Во втором сборнике статей под названием «Международное участие в процессе урегулирования грузино-абхазского конфликта», опубликованном в мае 2010 года, рассматривались последствия закрытия МООННГ и потенциал МНЕС занять ее место и выполнять ее функции. В статьях сборника также оценивался результат неправительственных миротворческих инициатив, эффективность «Женевских дискуссий», фасилитаторами которых выступают совместно ООН, ЕС и ОБСЕ, и перспективы взаимодействия Абхазии с международным сообществом. Все вместе статьи представляют собой весомый аргумент в пользу сохранения международного присутствия в Абхазии и прямой и беспристрастной вовлеченности государственных и негосударственных международных организаций. В то же время статьи высветили ненадежность статус-кво для обеих сторон и, тем самым, вызвали у исследователей желание более глубоко изучить вопрос устойчивости статус-кво, включая устойчивость краеугольного камня международного подхода – политики «непризнания».

Вопрос “признания” или “непризнания” Абхазии стал одной из первых тем, заявленных в самом начале процесса “Диалог через исследования” в мае 2008 года, до трагической войны в августе того же года и последующего одностороннего признания Россией независимости Абхазии и Южной Осетии. До тех пор и по сей день политика непризнания, во главе угла которой лежит принцип территориальной целостности, остается основой грузинского и западного подходов к урегулированию двух конфликтов. В целом, гражданский диалог не фокусируется на болезненной теме политического статуса, которая завела в тупик официальный мирный процесс, а уделяет больше внимания вопросам “человеческой безопасности” и “сферам, представляющим общий интерес”. Однако после событий августа 2008 года участники диалога почувствовали необходимость переоценки “новых политических реалий”.

Участники проекта начали рассмотрение этой темы крайне осторожно, стараясь избегать подхода в лоб, так как стороны традиционно придерживаются диаметрально противоположных позиций по этому вопросу. Существует негласное табу на любые обсуждения внутри грузинского общества возможности признания Абхазии и любые дискуссии в абхазском обществе по поводу потенциальных уступок, которые пришлось бы сделать Абхазии в ответ на такое признание. Была высокая вероятность того, что задачи подобного исследования будут восприняты неадекватно не только политической элитой, но и населением по обе стороны конфликта. Тем не менее, если учесть, что целью данного проекта является стимулирование новых подходов к конфликту, участники проекта пришли к согласию о том, что никакие темы не должны оставаться за рамками диалога. В конце концов, мирное урегулирование конфликта невозможно без изучения основополагающих факторов, влияющих на позиции сторон. Таким образом, данная тема исследования была утверждена сторонами не для того, чтобы предоставить каждой из них платформу для изложения собственных позиций за или против признания, но в качестве попытки уяснить, в какой степени политика непризнания помогает или, наоборот, мешает 'трансформации' конфликта.

В качестве введения в данную тему обе группы исследователей рассмотрели законодательные и политические основы политики непризнания, не делая никаких заключений, которые противоречили бы официальной позиции сторон по этому вопросу. В подтверждение своих аргументов абхазские авторы приводят примеры непоследовательности международной нормативно-правовой базы и практики, связанной с признанием новых государств, в то время как в грузинской части исследования выдвигаются доводы в пользу грузинского и международного подходов к данному вопросу. Тем не менее, основная часть исследования сосредоточена на человеческих аспектах и аспектах безопасности политики непризнания, а не на "праве на самоопределение" и "территориальной целостности".

Грузинские исследователи также пытались ответить на вопросы о том, насколько устойчива политика непризнания, при каких условиях она может потерпеть неудачу, и что в этом случае будет делать Грузия? Другими словами, "при каких обстоятельствах Грузия будет вынуждена признать Абхазию?" Ответы на эти вопросы далеко не однозначны. Хотя отдельные эксперты и официальные лица, опрошенные в целях исследования, отказываются рассматривать сценарий провала политики непризнания, другие совершенно откровенно полагают, что эта политика нуждается в поддержке и даже усилении, дабы не допустить ее провала в среднесрочной перспективе. Действительно, в последнее время грузинское правительство прилагает немало сил для того, чтобы укрепить политику непризнания, через интенсификацию дипломатических усилий во всем мире, налаживание дипломатических отношений с 25 странами на протяжении прошлого года и всяческое поощрение внедрения в обиход ведущих держав и организаций термина "оккупированные территории".

Грузинские исследователи также рассмотрели влияние политики непризнания на местную и региональную безопасность и на судьбы людей, оказавшихся переселенцами в результате войны 1992-1993 годов, с точки зрения перспективы их возвращения. В то время как некоторые из них считают политику непризнания одним из важнейших факторов растущего отчуждения сторон и, таким образом, отдаления перспективы урегулирования конфликта, они также уверены, что признание Абхазии Грузией не будет автоматически означать возвращения беженцев/ВПЛ и, в этом смысле, не сулит им никакой выгоды.

Материал, представленный в абхазских статьях, наглядно подтверждает этот вывод. Абхазские исследователи ищут ответа на вопрос о том, на какие уступки могла бы пойти Абхазия, чтобы заручиться полным международным признанием, или для начала признанием Грузией. Они рассматривают существующий статус "частичного признания", какие возможности он дает Абхазии, и каким образом он ограничивает ее суверенитет. Ответы респондентов демонстрируют довольно интересные позиции: например, не все из них считают, что Абхазия готова к полному

международному признанию и той ответственности, которую оно влечет за собой (возвращение беженцев/ВПЛ, реституция и так далее). В то же время, неоднозначное отношение к признанию ни в коем случае не должно истолковываться, как ослабление желания сохранять независимость от Грузии, по крайней мере, в том, что касается негрузинского населения Абхазии. Сегодняшний статус-кво, хотя он и далек от идеальной ситуации, сулит немало возможностей, даже если желаемое полное международное политическое признание остается весьма отдаленной перспективой.

Обсуждая все эти темы, участники диалога пытались увязать морально-нравственные аспекты (судьба беженцев/ВПЛ, вопросы правосудия и так далее) с прагматическими доводами, связанными с политическими, экономическими и социальными преимуществами и недостатками, вытекающими из политики непризнания. Данный диалог демонстрирует, что работа над таким идеологически взрывоопасным вопросом под разными углами зрения дает возможность более глубокого уяснения и взаимного понимания страхов и опасений друг друга, связанных с урегулированием конфликта. Если в начале данного исследования многих беспокоило то, что преобладающая в каждом из обществ риторика и боязнь негативной ответной реакции затрудняют открытое обсуждение этих вопросов, процесс исследования и интервью с респондентами показали, что общества способны здраво оценивать статус-кво и варианты будущего развития. Начав дискуссию внутри небольшой группы экспертов, мы надеемся, что данная публикация стимулирует дальнейшее обсуждение в более широких кругах, и уверены в том, что она представляет интерес как для международных политических акторов, так и для экспертов, официальных лиц, студентов и широкой публики в каждом из обществ. Организация “International Alert” подтверждает готовность поддерживать своих партнеров в их попытках инициировать подобные дебаты внутри собственных обществ и на международном уровне.

Часть 1- Взгляд из Абхазии

Перспективы международного
признания Абхазии.

Введение

На всем протяжении послевоенного периода¹ вопросы, связанные с политическим признанием независимости Абхазии постоянно находились в фокусе общественного внимания в Абхазии. С самого начала грузино-абхазского переговорного процесса международные посредники последовательно занимали одностороннюю позицию, поддерживая «территориальную целостность» Грузии и отказывая Абхазии в праве на самоопределение в качестве независимого государства. Одним из аргументов посредников был тезис о том, что число государств в мире не может расти бесконечно. Этот аргумент был вскоре развенчан на Балканах, когда международное сообщество решило, что потенциал переговоров для достижения взаимоприемлемого решения по статусу Косово исчерпан, и реинтеграция в состав Сербии не является жизнеспособным вариантом².

Августовские война 2008 г. внесли серьезные коррективы в ситуацию на Южном Кавказе. Имея все основания использовать прецедент Косово, Россия признала независимость Абхазии и Южной Осетии. Однако за признанием двух новых южно-кавказских государств последовало жесткое сопротивление со стороны западного сообщества. Сегодня позиции ЕС несколько смягчились, стали более прагматичными, хотя речь все еще идет о политике непризнания. По мнению представителей ЕС, непризнание не должно исключать взаимодействия с Абхазией. Очевидно, что растущая зависимость Абхазии от России в условиях частичной признанности, вызывает озабоченность в международных кругах. В Грузии же опасения, по всей вероятности, больше связаны с возможностью установления прямых связей между Абхазией и Европой в обход Тбилиси. В самой Абхазии существуют различные мнения по поводу актуальности и перспектив широкого признания, а также возможностей и вызовов, которые ставит перед Абхазией частичное признание.

В данном сборнике представлены короткие версии статей абхазских авторов, рассматривающих различные аспекты, связанные с признанием/непризнанием независимости Абхазии. Часть статей основана на результатах опросов среди экспертного и политического сообщества Абхазии. В первой статье речь идет о международной теории и практике признания государств (Н. Акаба). Вторая статья предлагает результаты экспертного опроса относительно перспектив признания Абхазии со стороны западных государств (Н. Венедиктова). Авторы следующих двух статей (М. Гургулия, С. Гезердава) предлагают свой взгляд на взаимоотношения Абхазии и России, возможности, которые открывает для Абхазии признание со стороны, в первую очередь, России, а также новые вызовы, с которыми сталкивается Абхазия в условиях частичного признания. В заключительной статье (А. Инал-Ипа, А. Шакрыл) представлен анализ результатов экспертного опроса, касающегося перспектив и желательности или нежелательности признания со стороны Грузии.

¹ Имеется в виду период после грузино-абхазской войны 1992-1993 гг.

² Доклад Специального посланника Генерального секретаря по определению будущего статуса Косово. S/2007/168, 26 марта 2007. См. также <http://www.unosek.org/docref/report-russian.pdf> (48Kb PDF).

1. Международное признание государств и правительств: теория и практика

Нателла Акаба

Согласно юридическому словарю, международное признание это односторонний акт государства, посредством которого оно выражает свою готовность вступить в юридические отношения с каким-либо другим государством или иным субъектом международного права и поддерживать с ним полномасштабные дипломатические, консульские и иные отношения. Международное признание рассматривается как акция добровольного волеизъявления, а не обязанность признающего государства, и в современной международной практике не влияет на обладание международной правосубъектностью государства, хотя и имеет вполне определенные правовые последствия не только в двусторонних отношениях между признаваемым и признающим государством, но и в смысле участия в международных межгосударственных организациях, конференциях и т.д. В целом же за международным признанием доктрина и дипломатическая практика усматривают роль фактора декларативного, имеющего больше политическое, чем правоустанавливающее значение³.

Необходимо отметить, что институт признания государств базируется в основном на сложившейся международной практике, и по сей день не существует какого-либо универсального международно-правового акта, который регулировал бы данный вопрос. По сути дела, когда встает вопрос признания или непризнания субъекта-кандидата, на первый план выходят национальные интересы государства. Важную роль играет также своего рода «корпоративная солидарность» признанных государств, наличие у них общих интересов, степень их влияния в глобальном или региональном масштабе, совместное членство в международных организациях. Как показывает практика, шансы на международное признание возрастают у тех кандидатов, за которыми стоят влиятельные государства-покровители. Можно наблюдать ситуации, когда существование одних появившихся государств блокируется другими, более сильными государствами, что возможно только в том случае, если вопросы государственности находятся под контролем существующих государств. Также имеют место ситуации, когда государства, фактически утратившие все признаки таковых, укрепляются международным сообществом, фиктивно сохраняя легальную основу.

В международном праве существуют две доктрины признания: конститутивная и декларативная⁴. Согласно первой, признание нового государства является конститутивным актом, от которого зависит его международная правосубъектность. Без признания со стороны группы ведущих государств новое государство не может считаться субъектом международного права, т.е. правосубъектность признаваемого государства ставится в зависимость от политической воли и интересов существующих государств. Такой подход нередко не принимает во внимание сложившиеся международные реалии, которые позволяют любому государству, независимо от признания или непризнания его другими государствами, пользоваться своими правами и реализовывать свои обязанности. К тому же конститутивный подход к проблеме признания способствует проявлению двойных стандартов и субъективных подходов в ущерб

3 Признание. Международно – правовое признание - Юридический словарь, Словарь online.ru, см. также <http://slovarionline.ru/word/юридический-словарь/международно-правовое-признание.htm>

4 W. Worster (2010). 'Sovereignty: Two competing theories of state recognition', Universities of The Hague and Missouri-Kansas City. См. также http://www.exploringgeopolitics.org/Publication_Worster_William_Sovereignty_Constitutive_Declaratory_Statehood_Recognition_Legal_View_International_Law_Court_Justice_Montevideo_Genocide_Convention.html

четкости в системе международного права. В этой связи возникает законный вопрос: какое именно количество признаний необходимо для придания соответствующему субъекту статуса международно-признанного?

В противовес конститутивной, декларативная доктрина основана на идее, что признание лишь констатирует факт возникновения нового государства как субъекта международного права, и не оказывает никакого влияния на правосубъектность признаваемого государства. Таким образом, декларативный подход к признанию подразумевает, что признание образования может наступить по прошествии определенного периода времени, когда оно уже представляет собой государство и соответствует определенным критериям государственности. В Конвенции Монтевидео 1933 года закреплены следующие четыре признака государства: 1) постоянное население; 2) определенная территория; 3) собственное правительство; 4) способность к вступлению в отношения с другими государствами⁵.

Развитие ситуации вокруг Косово вновь поставило вопросы, связанные с признанием новых государств, с особой остротой. Как известно, 22 июля 2010 г. Международный Суд ООН в Гааге вынес следующий вердикт: «Декларация об одностороннем провозглашении независимости Косово от 17 февраля 2008 года не нарушила международного законодательства». Тем самым было вновь подтверждено, что «международное право не содержит запретов на декларации о независимости»⁶. Немаловажно то, что впервые в истории данный суд рассмотрел законность одностороннего провозглашения независимости территории, которая, согласно международному праву, являлась частью государства-члена ООН, причем, произошло это без согласия последнего. Несомненно, данное решение подтверждает тезис о том, что случай Косово является прецедентным.

Хотя государства, возникшие в результате реализации права наций на самоопределение, а также эффективные правительства, пришедшие к власти в результате свободного волеизъявления народа, существуют независимо от того, пользуются они признанием или нет, трудно оспорить тот факт, что официальное признание имеет большое политическое значение для нового государства. Оно делает государство полноправным субъектом международного права и способствует более полной реализации им своих прав во взаимоотношениях с другими государствами.

По мнению ряда юристов-международников, признание должно осуществляться при соблюдении основных принципов международного права, однако, на практике сложно определить грань между соблюдением и нарушением таких принципов, как равноправие и самоопределение народов, с одной стороны, и невмешательство во внутренние дела государств, с другой. Исходя из этого, вопрос признания по-разному трактуется одними и теми же государствами. Крайняя непоследовательность и противоречивость позиций некоторых западных государств и их союзников особенно наглядно проявилась по вопросу признания Косово (которое никогда не было независимым государством), и непризнания Абхазии с ее многовековыми традициями государственности (Абхазское царство сложилось еще в VIII веке). В этой связи можно процитировать бывшего президента Италии, пожизненного сенатора Франческо Коссига, который, высказался в пользу признания независимости Абхазии и Южной Осетии и права их народов на самоопределение: «Я выступаю за территориальную целостность Грузии, но исключительно в ее естественных исторических и культурных границах, и,

⁵ Montevideo Convention on Rights and Duties of States, December 26, 1933, Article 1, [http://www.cosmopolitikos.com/Documents/Montevideo%20\(1933\).pdf](http://www.cosmopolitikos.com/Documents/Montevideo%20(1933).pdf) (35Kb PDF)

⁶ Д. Кабанов, «Суд ООН расценил Сербию. Отделение Косово признано не противоречащим нормам международного права», Комсомольская правда, 22 июня 2010, см. также <http://www.kp.ru/daily/24527.4/673881>. Подробная информация о консультативном заключении Международного суда ООН от 22 июля 2010 см. также <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=1&case=141&code=kos&p3=5>

следовательно, за независимость Южной Осетии и Абхазии, или, как минимум, за признание их права на самоопределение». В этой связи Ф. Коссига подверг критике позицию «европейских стран, которые выступают против независимости и самоопределения Южной Осетии и Абхазии, тогда как они военным путем захватили Косово, признали его независимым государством и обеспечивают эту независимость посредством военной оккупации... Если бы действительно существовало право на неприкосновенность границ, итальянская нация не смогла бы создать единое государство»⁷.

В заключение следует отметить, что в международном праве все еще не выработаны универсальные международно-правовые нормы, которые четко определяли бы принципы и критерии признания независимости и суверенитета новых государств. На практике применяются субъективные и крайне политизированные оценки и критерии, зачастую имеющие мало общего с категориями международного права. Избирательный подход к вопросам признания новых государственных образований при отсутствии четких международно-правовых стандартов и норм не только не помогает стабилизации ситуации и мирному урегулированию латентных конфликтов, но, напротив, способствует созданию условий для перерастания локальных этно-территориальных конфликтов в вооруженную стадию. Очевидно, что дебаты сторонников и противников признания того или иного государства будут продолжаться, причем, как первые, так и вторые будут ссылаться на международное право и приводить множество исторических и политических обоснований своих позиций. При этом могут возникать ситуации, чреватые угрозой стабильности и безопасности. В связи с этим существует необходимость в том, чтобы международное сообщество и, в первую очередь, ведущие мировые державы приступили к разработке такой международно-правовой базы в области признания государств, которая отвечала бы современным реалиям. В противном случае институт признания независимости государств так и останется инструментом политических спекуляций крупных держав, в заложниках у которых будут оставаться миллионы людей.

7 “Экс-президент Италии призывает Европу признать Южную Осетию и Абхазию”, ИА Regnum от 26 августа 2008. См. также <http://www.regnum.ru/news/1046641.html>

2. Политика непризнания независимости Абхазии западным сообществом: последствия и перспективы Надежда Венедиктова

Прецедент в лице признания независимости Косово, казалось, приоткрыл перед Абхазией заветную дверь, ведущую к международному признанию. Однако на деле международное сообщество оспаривает факт создания прецедента, демонстрируя двойные стандарты в данном вопросе, что, естественно, влияет на установки по отношению к политике Запада внутри абхазского общества. Возникают вопросы: а нужно ли Абхазии признание со стороны западных стран? Что даст Абхазии такое признание? Теряет ли Абхазия что-либо из-за его отсутствия, и что именно? Почему признание Абхазии сегодня исключается Западом? При каких условиях оно было бы возможным?

Для поиска ответов на данные вопросы в Абхазии были опрошены пять государственных чиновников, один депутат парламента, два представителя неправительственных организаций, два юриста и восемь рядовых граждан. Были также опрошены четверо западных экспертов, среди которых: три профессиональных дипломата и один научный сотрудник исследовательских структур Евросоюза, а также один кавказский эксперт.

В своем отношении к Западу опрошенные респонденты с абхазской стороны более или менее едины. В целом отношение граждан Абхазии к Западу базируется на многолетней обиде – упорное требование Запада восстановить территориальную целостность Грузии полностью игнорирует стремление абхазов к собственной государственности, ставит под сомнение их богатое историческое прошлое и обесценивает жертвы, принесенные народом Абхазии в ходе войны, развязанной Грузией. При более углубленном опросе у разных групп респондентов выявляются свои нюансы и различия. Например, у группы, понимающей необходимость признания Абхазии Западом, прагматизм и желание совершенствовать демократические институты отодвигают эмоции на второй план, ибо эта группа отдает себе отчет в том, что осуществить политическую модернизацию в обозримый срок Абхазия может, во многом опираясь на опыт и помощь со стороны международного сообщества.

Неприятие западной политики в отношении Абхазии, вызванное тем, что за семнадцать послевоенных лет эта политика оставалась неизменной и лишенной гибкости, усугубляется активным противодействием Запада попыткам Российской Федерации расширить круг стран, которые могли бы признать Абхазию, на постсоветском пространстве. Особенно сильное раздражение вызывает нажим Евросоюза в этом вопросе на Белоруссию. Именно поэтому, а не только из-за понимания важности стратегического партнерства с мощным соседом - Российской Федерацией, многие жители Абхазии скептически воспринимают тезис о многовекторности внешней политики, который, время от времени, не очень уверенно озвучивает абхазское руководство.

Обиду на Запад подпитывает также щедрая финансовая и институциональная помощь Грузии на фоне весьма скромного присутствия в Абхазии, а также выстраивание на современной основе грузинской армии усилиями западных государств, что вызывает вполне обоснованные, особенно в свете августовских событий, опасения.

Другой момент, вызывающий негативную реакцию, – это не критичная позиция международного сообщества по отношению к процессам, происходящим внутри Грузии. В последние годы у абхазской

стороны сложилось впечатление, что, будь в Грузии даже откровенно деспотический режим, Запад все равно поддерживал бы Грузию, избегая публичной критики грузинского руководства.

Анализируя отношение населения Абхазии к Западу в целом, нужно учитывать также следующие факторы, настраивающие абхазских граждан негативно. Один из них – это ироническая и зачастую откровенно враждебная подача материалов о западной цивилизации на российском телевидении, которое доминирует в абхазском информационном пространстве и формирует общественное мнение у подавляющей части населения. Другой фактор – это постоянный выброс на видеорынок низкопробной западной кинопродукции, на основе которой у многих формируется мнение о западной культуре. То обстоятельство, что Евросоюз и Соединенные Штаты ограничивают въезд абхазских граждан в свои страны, не только является нарушением их права на свободное передвижение, но и оборачивается дополнительным препятствием к их знакомству с современной западной жизнью. На отношении к Западу сказывается в какой-то мере и выработавшийся за долгие годы блокады Абхазии изоляционизм, подпитываемый неотрефлексированными опасениями, связанными с наступающей глобализацией.

Говоря о том, насколько необходимо Абхазии широкое признание со стороны международного сообщества, большинство опрошенных в Абхазии чиновников разных рангов выразили мнение, что международное признание не является острой необходимостью на данном этапе. При существующем тесном стратегическом партнерстве с Россией взаимодействовать с внешним миром можно через российские государственные и частные структуры.

Официальные лица, много лет занимавшиеся внешней политикой Абхазии и постоянно контактирующие с представителями международного сообщества, утверждают, что Абхазия не может повернуться спиной к Европе, даже если европейские государства сегодня отказываются признавать ее. Так, по мнению бывшего министра иностранных дел Абхазии и нынешнего премьер-министра Сергея Шамба, переговоры об официальном признании европейскими государствами независимости Абхазии могут быть возможными уже через десять лет, и Абхазия должна упорно и систематически работать в этом направлении. Это мнение разделяет и Вячеслав Чирикба, глава абхазской делегации на женеvских переговорах и начальник отдела внешней политики Администрации Президента РА. Он уверен, что нормализация отношений с Грузией и снижение напряженности в регионе по-прежнему актуальны⁸. На его взгляд, прямой диалог с Евросоюзом, ООН, ОБСЕ и представителями администрации США очень важен, поскольку перед Абхазией стоит задача выхода из международной изоляции.

Представители гражданского общества считают, что в настоящее время надо работать над позитивным имиджем Абхазии, чтобы изменить сложившийся на Западе стереотип, согласно которому Абхазия рассматривается как оккупированная Россией территория, не стремящаяся к самостоятельности. По их мнению, в нынешней ситуации Абхазии сложно реализоваться как современному демократическому государству. Россия оказывает экономическую помощь и обеспечивает физическую безопасность Абхазии, однако, поддержка со стороны Запада помогла бы процессу политической модернизации страны.

Отдельную группу опрошенных составляют юристы, имеющие частную практику, которые считают, что признание Запада необходимо, ибо это будет очередным этапом институционального взросления Абхазии, когда степень ее ответственности будет признаваться всеми другими субъектами. Сейчас, когда Абхазия находится в изоляции со стороны Запада, она фактически не имеет международных обязательств. Абхазия отстала от цивилизованных экономических отношений, особенно в вопросах частной собственности. В обществе все еще преобладают архаичные понятия, личные отношения важнее и значимее, чем закон. Возможно, в этом были свои плюсы, благодаря которым общество выжило в трудные послевоенные годы. Но на сегодняшнем этапе такое положение дел тянет Абхазию назад.

8 В. Чирикба «Дипломатия должна быть терпеливой», Нужная газета, 13 апреля 2010 г

Из восьми опрошенных простых граждан большинство считают, что Абхазия должна добиваться признания Запада, но без тесных отношений с ним. На дополнительные вопросы эта группа затруднилась ответить.

Отвечая на вопрос о перспективах признания Абхазии, все четверо опрошенных западных эксперта однозначно высказались за то, что в обозримом будущем о признании не может быть и речи. Объясняя контекст, в котором формируется западная политика в отношении Абхазии, эксперты отметили следующие обстоятельства:

- Вторжение Грузии в Южную Осетию в августе 2008 года, ее последующая война с Россией и одностороннее признание Россией независимости Абхазии и Южной Осетии, безусловно, изменили ситуацию. Однако требования, сформулированные в западной политике, остаются теми же: мирное урегулирование грузино-абхазского конфликта в рамках территориальной целостности Грузии и полное и безопасное возвращение перемещенных лиц. Массовая потеря грузинскими беженцами своих домов и квартир ставит перед Абхазией проблему возмещения убытков. Даже если предположить, что в далеком будущем возникнет вопрос о международном признании Абхазии, он не будет решен без урегулирования проблемы с частной собственностью беженцев.
- То обстоятельство, что никто из Содружества Независимых Государств не признал независимости Абхазии, подтверждает позицию мирового, а не только западного сообщества.
- Несмотря на то, что обычно под таким понятием, как Запад, понимается группа государств с разными позициями, особенно, когда это касается отношений со странами постсоветского пространства, в случае с Абхазией и Южной Осетией, наоборот, очевиден консенсус относительно непризнания независимости этих образований и отрицания наличия косовского прецедента.

Западные эксперты считают, что если Абхазия хочет увеличить шансы на признание со стороны ЕС или отдельных членов ЕС, то она должна быть заинтересована в контактах с Европейским Союзом. И Европа и Абхазия должны приложить все усилия для поиска гибких решений для осуществления взаимодействия. Это может быть и сотрудничество в восстановлении постконфликтной экономики, и вопрос свободы передвижения и связанная с ним проблема выдачи виз гражданам Абхазии, и т.д. Абхазия, должна быть про-активной, более действенно демонстрировать свое стремление к мирному соглашению с Грузией и принимать самостоятельные решения. При этом эксперты признают, что отсутствие доверия к нынешнему грузинскому правительству – это серьезный фактор, затрудняющий возобновление плодотворных переговоров между сторонами.

Как отметил один из западных экспертов, Абхазия не должна ставить вопрос таким образом: «Почему западные страны не признают нас?». С его точки зрения было бы полезнее, если бы абхазское общество задалось вопросом: «Что можем мы сами сделать, чтобы поощрить международное сообщество изменить к нам свое отношение?» По мнению эксперта, в этом плане важным сигналом со стороны Абхазии могло бы стать начало открытого обсуждения внутри абхазского общества проблемы грузинских беженцев, реинтеграции грузинского населения Гальского района в абхазское общество, и т.д. Хотя эта тема очень чувствительная, эмоционально и политически трудная, эксперт считает, что абхазские власти не смогут долго избегать ее, если они действительно хотят выглядеть как ответственный и уважаемый партнер.

Участовавший в опросе кавказский эксперт считает, что признание Абхазии со стороны Запада будет сопровождаться требованиями о демократизации законодательных норм и практики в Абхазии. По его мнению, если процессы демократизации будут развиваться в хорошем темпе и соответствовать международным стандартам, то Запад вынужден будет признать этот процесс и принимать в нем некое участие, хотя, скорее всего, с оглядкой на Грузию.

Представляется, что в обозримом будущем признание независимости Абхазии будет проходить и впредь под эгидой России, а субъектами этого процесса по-прежнему будут либо союзники Москвы, не имеющие собственных территориальных проблем, либо небольшие страны, тесно связанные с постсоветским пространством и заинтересованные в различных видах российской помощи и поддержки.

Что касается западного направления, то наиболее вероятными представляются два варианта развития ситуации на ближайшие 10-15 лет:

1. Если Президенту Медведеву не удастся настоять на более либеральном варианте развития России, цивилизационный разлом между Западом и Абхазией будет нарастать. Абхазия будет следовать в фарватере политики России, и ее полное международное признание отодвинется на долгие годы вперед.
2. Если в России начнется реальная модернизация, это сделает ее внешнюю политику более открытой. На развитии Абхазии этот процесс, безусловно, скажется позитивно. Абхазия получит шанс ускорить международное признание, развивая демократические институты.

Со временем противостояние Запад-Россия может потерять свою остроту, отношения с Евросоюзом станут более тесными и взаимовыгодными. Потеряет остроту и грузино-абхазский конфликт - не только потому, что определять вектор грузинского общественного сознания в этом отношении будут люди нового поколения, но и потому, что на Кавказе постепенно утвердятся осознание того, что не территориальные владения, а научно-технические достижения определяют развитие страны.

Уже сегодня большинство западных политиков на самом деле понимают бесперспективность идеи возвращения Абхазии в лоно Грузии, но по инерции продолжают настаивать на ней. Некоторые из высказываний⁹ показывают, что западные политики отдают себе отчет в том, что признание Россией независимости Абхазии сделало необратимым процесс отчуждения Абхазии от Грузии.

Подводя итоги, следует подчеркнуть важность того, что Абхазия не должна быть пассивным объектом международных отношений. Подлинная независимость Абхазии может состояться лишь в случае реальной демократизации страны, подкрепленной экономическими успехами и продуманной внешней политикой. Власти Абхазии должны осознавать четкую взаимосвязь между первым и вторым. Развивая дальнейшие отношения с Российской Федерацией как со стратегическим партнером, Абхазия может вести более активную региональную политику среди стран черноморского бассейна. Пытаясь переломить отношение Запада, Абхазия должна подтягивать к международным стандартам свои правовые институты и настаивать на развитии культурных связей с Европой, особенно в области образования.

Западу в целом и Евросоюзу, в частности, имеет смысл отойти от блокового мышления и на начальном этапе развивать отношения с непризнанными ими государствами, Абхазией в том числе, на базе взаимовыгодного сотрудничества в области экономики, законодательства, образования, культуры и т.д., не оглядываясь на Грузию. Именно такой подход должен лежать в основе провозглашенной ЕС политики «взаимодействие без признания». Евросоюз мог бы разработать в рамках политики европейского соседства временный статус частично признанного государства, который позволял бы поддерживать и развивать официальные отношения ЕС с этим субъектом, предохраняя его от однобокого развития.

⁹ В январе 2010 г. на пресс-конференции в Таллине после встречи с М. Саакашвили президент Эстонии Томас Хендрик Ильвес заявил, что Грузии не стоит тратить энергию на возвращение Абхазии и Южной Осетии, так как никакого результата это не даст. New Europe, 31 января 2010. См. также <http://www.neweurope.eu/articles/98920.php>

3. Частичное признание государственной независимости Абхазии: возможности и вызовы

Манана Гургулия

Говоря о возможностях, которые создает для Абхазии признание со стороны России, следует, прежде всего, отметить гарантии военной безопасности. С военной безопасностью в Абхазии связывают гарантии физического сохранения народа, суверенитета республики, стабильности общественно-политического и конституционного строя. На фоне отсутствия соглашения о невозобновлении военных действий между Абхазией и Грузией¹⁰, подкрепленного международными гарантиями, абхазская сторона не видит альтернативы российскому военному присутствию в регионе. Более того, учитывая тот факт, что западные государства выражают поддержку «территориальной целостности» Грузии в границах бывшей ГССР, в то время как Россия первой признала независимость Абхазии и является ее основным стратегическим партнером, абхазская сторона заинтересована в том, чтобы российское военное присутствие было важной частью возможного соглашения о неприменения силы.

Сегодня правовой базой для присутствия вооруженных сил РФ на территории Абхазии являются Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между РФ и РА, а также соглашения о военном сотрудничестве и об объединенной российской военной базе на территории Республики Абхазия. Одним из существенных аспектов военной безопасности Абхазии является охрана государственной границы. Следует отметить, что присутствие российских пограничников способствовало заметной стабилизации ситуации в Гальском районе, что признают как сами жители, так и участники пятисторонних встреч в рамках Механизма по предотвращению и реагированию на инциденты¹¹. Важным элементом сотрудничества является совместные усилия по борьбе с преступностью, незаконным оборотом наркотиков, терроризмом.

Обеспечение военной безопасности создает условия для того, чтобы уделять гораздо больше внимания внутренним проблемам государства, развитию экономики, решению социальных вопросов, улучшению качества жизни граждан, образованию, науке, культуре и др. Сегодня Россия и Абхазия развивают торгово-экономическое сотрудничество, предпринимают шаги по объединению энергетических и транспортных систем, систем связи и телекоммуникаций. Торговый оборот между обеими странами составляет 130 млн. долларов. В 2010 – 2012 гг. Россия выделит Абхазии помощь в размере 10,8 млрд. рублей, что равняется почти трем бюджетам республики на 2010г. Средства предназначены для восстановления дорожной инфраструктуры, для жилищно-коммунального хозяйства, развития агропромышленного комплекса и пищевой промышленности, здравоохранения, ремонта и технического оснащения школ и т.д. В 2010 г. Россия также выделяет Абхазии льготный кредит в размере 700 миллионов рублей для капитализации активов Национального банка РА, рассчитанный на десять лет.

При явных возможностях, которые появились у Абхазии после признания со стороны России, его частичный характер накладывает специфический отпечаток на природу отношений

¹⁰ Грузия настаивает на подписании такого соглашения не с Абхазией, а с Россией, которую рассматривает как сторону в конфликте.

¹¹ Этот механизм предусматривает участие представителей структур, отвечающих за безопасность и общественный порядок в приграничных районах (Зугдидском и Гальском), а также представителей международных организаций в рамках их мандатов во встречах для обмена информацией и обсуждения конкретных мер противодействия инцидентам и провокациям. Гальские встречи по МПРИ проводятся раз в две-три недели.

между Абхазией и Россией, на характер развития государственности Абхазии. Безусловно, в Абхазии хорошо понимают и ценят помощь, оказываемую Москвой, считая Россию союзником, стратегическим партнером и гарантом безопасности. Вместе с тем, в абхазском политическом сообществе существуют расхождения в оценке некоторых моментов российско-абхазского сотрудничества. Например, Соглашение об охране госграницы РА предусматривает «совместные усилия» российских и абхазских пограничников, при этом участие последних сводится к совместному пограничному контролю лишь в пунктах пропуска через грузино-абхазскую границу. В настоящее время границу охраняют более 1300 российских пограничников. Погранотряд СГБ РА насчитывает лишь до 300 военнослужащих.

Беспокойство у определенной части общества, в первую очередь, у оппозиции, вызывает также намерение абхазского руководства уравнивать граждан обоих государств в праве приобретения ими жилья в Абхазии. Предлагается внести изменения в национальное законодательство, согласно которому сегодня право на недвижимость имеют только граждане Абхазии. Местные жители опасаются, что россияне (в том числе грузины, приобретшие российское гражданство), обладающие большими финансовыми возможностями, нежели граждане Абхазии, «скупают» в Абхазии все жилье по относительно дешевым ценам. Подобный вариант развития событий, по мнению части общества, приведет к тому, что большая часть недвижимости окажется в руках неграждан Абхазии. Сторонники же изменения законодательства, в первую очередь власти, считают, что приобретение недвижимости в Абхазии не должно быть обусловлено наличием гражданства Абхазии, поскольку в противном случае Абхазия будет искусственно стимулировать граждан других стран приобретать абхазское гражданство, в то время как последние заинтересованы лишь в приобретении недвижимости. Такая политика, среди прочего, может привести к демографическим изменениям со всеми вытекающими политическими последствиями. Следует отметить, что при всех опасениях относительно перехода недвижимости в руки граждан других государств, в республике процветает «теневого бизнес», связанный с приобретением и оформлением жилья через подставных лиц, в то время как государство от подобных «сделок» не получает никакой прибыли. Представляется, что Абхазии следует изучить опыт, имеющийся в других странах, и принимать решения, не ущемляющие, в первую очередь, интересы Абхазии.

Споры вызывает также намерение передать такие стратегические объекты, как Абхазская железная дорога и Сухумский аэропорт, в управление российским коммерческим структурам на длительный срок, а также планы разработки «Роснефтью» нефтяного месторождения на абхазском участке черноморского шельфа. Не отрицая необходимости сотрудничества Абхазии и России в таких областях, как энергетика и транспортные коммуникации, оппозиционные политические силы Абхазии считают, что оно «должно развиваться на основе тесной кооперации и взаимной помощи, однако наше государство должно сохранять контроль над этой стратегической инфраструктурой»¹².

Абхазия многим обязана России, но, как отметил директор российских и азиатских программ Института мировой безопасности США Николай Злобин, «не надо забывать, что и Россия обязана Абхазии многим. ...Абхазия должна понимать, что очень сильно помогла России и стабилизации кавказского региона в целом. Абхазия является единственной страной в регионе, которая никого ни на что не спровоцировала, ни на какие военные действия не побудила», - считает эксперт.¹³ Нельзя не согласиться с его словами о том, что «Абхазии надо, с одной стороны, признавать огромную роль России, а с другой стороны - выходить в мир»¹⁴, говорить напрямую с международным сообществом.

12 Открытое письмо Абхазской оппозиции к президенту Медведеву 23 мая 2009. См. также <http://abhazy.com/news/politik26.html>

13 Н. Злобин « Абхазия очень сильно помогла России и стабилизации кавказского региона в целом» АПСНпресс № 495-496, 02 октября 2008 г. См. также <http://www.apsny.ru/apsnynews/apsnynews.php?mode=more&more=12314>.

14 Там же.

4. Государственный суверенитет Абхазии и взаимоотношения с Россией Саид Гезердава

Признание независимости определенно вывело Абхазию на новую орбиту, придав большее ускорение процессу приобретения Абхазией качеств субъекта международных отношений. Несмотря на то, что окончательное разрешение проблемы международно-правового статуса Абхазии по-прежнему остается достаточно неопределенным, тем менее, государственность Абхазии развивается в условиях значительно расширившихся возможностей, хотя и в рамках ограниченного международного ареала. Другим важнейшим приобретением Абхазии является значительная внутренняя стабилизация, которую было бы сложнее достичь без российских гарантий безопасности. Сформированы важные предпосылки для дальнейшего развития и укрепления государства. Одновременно перед Абхазией стоит новый системный вызов – добиться значительно большей консолидации сил и ресурсов в целях сохранения самостоятельности во внутренних и внешних политических процессах.

В изменившихся условиях по-новому проявляют себя факторы, формировавшие контекст развития государства в период, предшествовавший признанию. Такие факторы как неурегулированность конфликта, сложное течение внутренних трансформационных процессов, а также зависимость от российской экономики и ее конъюнктуры, приобретают новое звучание, определяя внешний облик Абхазии.

Уязвимость положения Абхазии не может не вызывать внутренних опасений, часть из которых связана с опытом относительно изолированного развития Абхазии. Если до признания Абхазии существовали условия для относительной свободы во внутренних делах, то интенсификация двусторонних отношений с Россией потенциально может послужить проверкой на прочность государственного суверенитета Абхазии. Можно говорить о двух вариантах межгосударственного взаимодействия: в одном случае, равноправные (партнерские) отношения, с соблюдением баланса как национальных интересов, так и стратегических интересов партнера; в другом - положение Абхазии как зависимого государства со значительно ограниченным суверенитетом, находящегося в орбите могущественного соседа.

Опасения, озвучивающиеся в обществе, прежде всего, связываются, с возможными последствиями для государственного суверенитета Абхазии передачи ряда государственных функций российской стороне. Содержание межгосударственных, межправительственных и межведомственных договоров, ориентированных на присутствие России в стратегически значимых для Абхазии областях, демонстрирует ассиметричный характер взаимоотношений между государствами. Сегодня Абхазия передала России такие функции, как обеспечение безопасности от военных и террористических угроз, осуществление межбюджетных трансфертов, выполнение ряда социальных обязательств в отношении граждан Абхазии, имеющих российское гражданство (пенсионное обеспечение).

Условием действительной независимости государства является наличие не только формально-правовых барьеров, ограничивающих внешнее вмешательство, но и реальные и эффективные механизмы достижения этой цели. Что касается международно-правового аспекта, то в ближайшие годы проявление и реализация суверенитета Абхазии во внешнем мире в значительной степени будет зависеть от российской стороны. Россия принимает приоритет и ответственность в реализации ряда внешнеполитических функций Абхазии, замещая государственные органы Абхазии. Что касается укрепления внутреннего аспекта суверенитета,

то, для начала, Абхазия должна преодолеть инерцию послевоенного «выживания» и приступить к серьезной концептуализации различных направлений внутренней и внешней политики – военной, внешнеполитической, экономической.

Следует отметить, что при существующей асимметрии российско-абхазских отношений, в отдельных пунктах различных соглашений закреплены механизмы, обеспечивающие реализацию суверенитета Абхазии в соответствующих областях. В частности, соглашение об охране государственной границы Республики Абхазия в краткосрочной перспективе предполагает незначительное участие абхазской стороны в охране государственных границ Абхазии. Однако в нем также сказано, что российская сторона будет задействована в охране государственной границы до формирования органов пограничной охраны Республики Абхазия, что формально гарантирует полноценное участие абхазской стороны в дальнейшем.

Критике со стороны абхазской общественности подверглись неоднозначные положения, связанные с исключением российских пограничников из юрисдикции Абхазии. Дискуссии по этому поводу стали поводом для проведения нескольких слушаний в Парламенте, предваривших ратификацию Соглашения.

Еще одной важной сферой является военное сотрудничество. Важным компонентом военных договоренностей является создание значительной российской военной инфраструктуры на территории Абхазии. В соответствии с российско-абхазским соглашением об объединенной российской военной базе на территории Республики Абхазия дислоцируется военный контингент российских вооруженных сил численностью 1,7 тыс. военнослужащих сроком на 49 лет. Соглашение может автоматически продлеваться на последующие 15-летние периоды. Сотрудничество в сфере обеспечения безопасности способствует формированию значительно более мощной и эффективной системы безопасности Абхазии, способной сдерживать стремительно возросший военный потенциал Грузии. Решить эту задачу собственными силами Абхазия не в состоянии, учитывая хотя бы такой фактор, как низкая модернизированность вооруженных сил Республики Абхазия и пограничного отряда Службы государственной безопасности РА. В результате создается масштабная система обеспечения безопасности, находящаяся за рамками юрисдикции абхазского государства. Абхазской стороне в сфере обороны отводится на данном этапе скорее второстепенная роль, которая заключается в предоставлении мест дислокации российским вооруженным и пограничным силам, а также в передаче права пользования движимым и недвижимым имуществом, различными видами связи и т.п. В силу вышесказанного сотрудничество в военной области объективно не может носить симметричный характер. Также как и в соглашении о совместных усилиях по охране государственной границы, в военном соглашении присутствовали положения, противоречившие национальному законодательству Абхазии¹⁵.

Договорная платформа российско-абхазских отношений формируется, как было сказано выше, не только за счет военной сферы, хотя именно этим отношениям присуща высокая степень интенсивности. Содействие РФ в сфере социально-экономического развития также является значительным. Отношения России и Абхазии, развивающиеся в направлении финансовой поддержки «государством-донором» «государства-реципиента», не могут продолжаться бесконечно без ущерба государственному суверенитету и самостоятельности Абхазии. В любом случае, возникает необходимость формирования внутренних источников экономического роста и общей модернизации социально-экономической системы Абхазии.

Объективно Абхазии сложнее проявить свою самостоятельную позицию в двусторонних отношениях, поскольку речь идет о партнерстве с одной из мировых сверхдержав на фоне непризнания государственности Абхазии большинством международных игроков. Однако

¹⁵ Пример такого противоречия – упомянутое в предыдущей статье положение о возможности приобретения в собственность российскими пограничниками недвижимости на территории Абхазии.

характер и эффективность внутриполитического развития Абхазии могут, по меньшей мере, предотвратить усугубление асимметричности. Важно понимать, что межгосударственных отношений такого уровня и значимости Абхазия вряд ли добьется от какой-либо другой страны в ближайшей перспективе. В рамках этих отношений Россия имеет значительные преференции, которые, к примеру, были бы недопустимы в отношениях равных субъектов международных отношений, либо их возможность связывалась бы со значительными ответными уступками. Асимметричность российско-абхазских отношений предопределяет приоритет ответственность более сильной стороны и, соответственно, возможность большего влияния на Абхазию. Однако односторонняя зависимость чревата снижением государственной инициативы страны-реципиента, тенденцией к утрате элементов политического и экономического суверенитета. В этих условиях для Абхазии важно консолидировать ресурсы для построения современного эффективного государства, укрепляя свои внутренние возможности. Важно также расширять внешние контакты, создавая благоприятную внешнюю среду для самостоятельного развития.

5. Экспертное мнение о перспективах международного признания Абхазии и роли Грузии Арда Инал-Ипа, Асида Шакрыл

В течение длительного грузино-абхазского переговорного процесса довольно часто из уст международных представителей звучал тезис о том, что ключ к урегулированию конфликта находится в руках самих конфликтующих сторон, что подразумевало необходимость согласия обеих сторон на любое возможное решение – от создания федеративного государства до признания независимости Абхазии. Сегодня в ответ на притязания Абхазии на статус международно признанного субъекта западные чиновники, говорят о том, что более широкое международное признание Абхазии может состояться лишь после признания со стороны Грузии.

В Абхазии Грузию вспоминают практически только в связи с последствиями войны и вспышками конфликта, никакие иные аспекты отношений с Грузией, даже такой важный вопрос, как возможность признания Абхазии со стороны Грузии, публично не обсуждаются. Поэтому крайне мало доступной информации не только о распространенных в Абхазии прогнозах относительно признания Абхазии Грузией, но и о представлениях в абхазском обществе о политической повестке дня сегодняшнего Тбилиси, об актуальности абхазского вопроса для современной Грузии. Кроме того, слишком короткий перечень государств, решившихся последовать примеру России и признавших независимость Абхазии, поставил перед абхазским обществом ряд серьезных вопросов – следует ли Абхазии отказаться от притязаний на более широкое признание, поскольку для выживания и экономического развития ей достаточно признания со стороны России? Или для укрепления независимости государства необходимо добиваться более широкого признания? Есть ли в арсенале абхазской политики средства стимулировать процесс политического признания республики другими странами? Как влияет на процесс признания неурегулированность грузино-абхазского конфликта? Возможно ли, а также необходимо ли вообще продвигать вопрос о признании со стороны Грузии? Ответы на перечисленные вопросы не очевидны и не однозначны. Исследование распространенных в абхазском обществе мнений относительно этих проблем представляет большой интерес, поскольку полученные материалы дадут возможность понять, каковы в современном абхазском обществе представления относительно возможного развития событий и изменений политической ситуации вокруг Абхазии, и какие в связи с этим существуют ожидания и опасения.

На этапе сбора информации исследование включало в себя качественный опрос респондентов. Было проведено 14 индивидуальных интервью и одна фокус-группа. Респондентами были представители экспертного сообщества, отставные и действующие политики (в том числе, члены Парламента, представители оппозиционных партий, сотрудники МИД РА), общественные деятели – ветераны грузино-абхазской войны, преподаватели университета, журналисты, сотрудники НПО. В данном исследовании были частично учтены и материалы опросов (5 индивидуальных интервью), проведенных при реализации других проектов¹⁶.

Как и во многих других опросах, говоря о современном положении Абхазии, практически все респонденты отмечали, что признание Абхазии Россией и присутствие в Абхазии российских вооруженных сил на долгие годы обеспечили безопасность Абхазии, во всяком случае, защиту от возможной внешней агрессии. Практически все респонденты отмечали и колоссальную экономическую помощь со стороны России. Вместе с тем, у многих опрошенных есть осознание

¹⁶ В частности, оценки и высказывания некоторых экспертов были зафиксированы Л. Кварчелия при подготовке ее статьи для сборника «Международное присутствие в Абхазии», International Alert, май 2010. См. также <http://www.international-alert.org/publications/pub.php?p=1147>

того, какова «цена» сегодняшнего уровня безопасности. Ряд респондентов высказались относительно того, что те средства, с помощью которых в Абхазии сегодня гарантирован стабильный мир, носят вынужденный для Абхазии характер в силу ее частичной признанности.

По вопросу о грузино-абхазском противостоянии мнения респондентов разделились – одни считают, что конфликт сегодня не актуален, можно и в таких условиях заниматься экономикой, внутренними проблемами, повышать уровень жизни своих граждан, а для процесса урегулирования настанет другое, более благоприятное время. Приверженцы подобного подхода уверены, что в настоящий момент Грузия не пойдет ни на какие уступки, поэтому бесперспективно вести двусторонние переговоры. Подобному мнению близок и подход, для которого характерно отрицание специфики абхазо-грузинских взаимоотношений, а отношения с Грузией приравниваются к отношениям с любыми другими государствами, с которыми у Абхазии нет конфликта. Даже если приверженцы подобного подхода признают, что конфликт не разрешен, данная позиция демонстрирует фактическое отрицание актуальности урегулирования и значимости влияния конфликта на существующее положение дел.

Приверженцы другого взгляда подчеркивают, что конфликт не исчерпан, а связанные с ним вопросы («блокированы транспортные коридоры» и т.п.) создают проблемы, существенно тормозящие развитие Абхазии, поэтому необходимо продолжать усилия в области урегулирования.

Спектр мнений относительно того, следует ли абхазскому обществу удовлетвориться сегодняшним политическим статусом Абхазии, оказался разнообразным. Ряд экспертов относятся к сегодняшнему положению дел как к вполне приемлемому состоянию, считая, что на данном этапе Абхазии достаточно признания со стороны России. Другие подчеркивают, что частичное признание – это временное явление, промежуточная ступень перед широким юридическим признанием. По их мнению, этот этап необходимо использовать для «подтягивания» ситуации во многих сферах внутренней жизни (от правового урегулирования проблем с недвижимостью до демографической ситуации), что лучше подготовило бы Абхазию к моменту ее признания другими странами.

Представители третьей группы респондентов в большей степени были сосредоточены на негативных последствиях, к которым, по их мнению, может привести длительное пребывание в состоянии частичного признания. Отмечалось, что Россия сама нуждается в совершенствовании системы управления, демократических институтов. Ряд участников выражали обеспокоенность тем, что в подобной ситуации не будут сформированы необходимые условия для проведения эффективной модернизации Абхазии. Интересно, что с точки зрения некоторых участников исследования, даже такой важный для Абхазии фактор, как экономическая помощь, в подобных условиях может иметь побочные последствия в виде возрастания зависимости Абхазии от России и снижение стимулов к самостоятельному развитию: «Когда реальное улучшение ситуации будет зависеть не от реформ, а от суммы дотаций, импульс к модернизации гаснет». В качестве самостоятельной проблемы называлось и то обстоятельство, что пространство для экономической деятельности не только государственных и бизнес-структур, но и рядовых граждан Абхазии находится практически целиком на «российском поле». Однонаправленный вектор экономической выгоды может привести к ситуации, когда доля собственников – представителей другого государства – станет слишком большой.

Важно отметить, что даже при наличии серьезной озабоченности относительно нарастающей зависимости от России, ни у одного из респондентов не прозвучал мотив о возможности переориентации в сторону Грузии. Другими словами, в восприятии участников исследования взаимоотношения Абхазии с Россией и Абхазии с Грузией – это два разных вопроса. Уровень доверия по отношению к Грузии по-прежнему крайне низкий: «Грузия никогда не станет альтернативой России».

Большинство респондентов, с теми или иными оговорками, были едины в понимании необходимости международного признания независимости Абхазии на определенном этапе. Характерно, например, такое высказывание о последствиях международного признания: «...для самой Абхазии эти последствия были бы достаточно болезненными, потому что пришлось бы соответствовать неким международным стандартам. Это болезненный процесс, и, тем не менее, его надо пройти, альтернативы нет». Было высказано также мнение о том, что только через процесс признания независимости Абхазии западным сообществом возможно и урегулирование конфликта: «Почти единственная возможность добиться мира на основе уважения Тбилиси к независимости Абхазии – признание последней со стороны западного сообщества». Противоположное мнение заключалось в том, что важную роль играет позиция Грузии: «Если бы сегодня Грузия нас признала, все остальные страны автоматически последовали бы ее примеру».

Поскольку, согласно распространенной в Абхазии точки зрения, основным препятствием на пути политического признания независимости Абхазии со стороны большинства зарубежных стран является отказ Грузии принять результаты ею же развязанных войн 92-93 гг. и 2008 г., вопрос о намерениях Грузии в отношении признания Абхазии был достаточно интересным для участников опроса. При этом значительная часть респондентов уверена в том, что Грузия настолько далека от мысли о признании независимости Абхазии, что говорить об этом в обозримом будущем несерьезно. Что касается тех, кто готов рассуждать на эту тему, то их можно разделить на три категории. Представители первой, наиболее многочисленной группы, сомневаются в том, что признание независимости Абхазии грузинским государством вообще в интересах Абхазии. Их опасения связаны с тем, что, как ни парадоксально, но признание Грузией независимости Абхазии может воспроизвести предвоенную ситуацию. Прежде всего, имеются в виду проблемы, связанные с беженцами; возобновившиеся контакты, чреватые очередным изменением демографической ситуации; грузинские инвестиции, способные изменить экономический ландшафт, и т.п.

Представители другой условной группы наряду с негативными видят и позитивные последствия возможного признания со стороны Грузии. Считая, что для такого признания еще не настало время, и что форсировать этот процесс нельзя, они, тем не менее, отметили такие позитивные моменты в возможном будущем признании, как укрепление суверенитета Абхазии как самостоятельного субъекта международного права, расширение ее контактов с внешним миром, повышение инвестиционной привлекательности страны и т.д. Некоторые респонденты упоминали важность подписания договора с Грузией о неприменении военной силы, который может снизить остроту конфликта.

Представители третьей точки зрения уверены, что в интересах Абхазии, чтобы Грузия признала ее независимость, поскольку это откроет путь к широкому международному признанию и поможет избежать одностороннего развития. Кроме того, в случае признания со стороны Грузии и широкого международного сообщества Абхазия становится менее зависимой в плане безопасности, и у нее появляются перспективы стать нейтральной страной.

Несмотря на то, что проблемы региональной кавказской интеграции и сотрудничества специально с респондентами не обсуждались, эти идеи, тем не менее, были озвучены опрошенными. Толчком для развития интеграционных процессов на Кавказе и созданию неких общих структур по типу Евросоюза, по мнению некоторых участников, могло бы стать именно признание Абхазии и выстраивание с ней качественно новых отношений.

Несмотря на то, что для всех респондентов был очевиден разрыв между реальными намерениями грузинской стороны и вероятностью признания независимости Абхазии, такой шаг подавляющему большинству опрошенных представлялся (на основе их понимания долгосрочных грузинских интересов) прагматичным и дальновидным. Признание Абхазии обеспечило бы стабильность,

которая необходима Грузии и в вопросе ее вступления в НАТО и в процессе ее дальнейшей интеграции в Европу. Многие подчеркивали, что такой неординарный шаг со стороны Грузии радикально изменил бы ситуацию и был бы высоко оценен мировым сообществом. Помимо поднятия престижа, с точки зрения абхазских респондентов, «Для Грузии – это возможность каким-то образом влиять на политику Абхазии, ... это развитие торгово-экономических связей, решение проблемы статуса грузинского населения в Абхазии... культурные связи». Некоторые респонденты подчеркивали роль возможного признания в улучшении взаимоотношений между абхазским и грузинским народами: «Признание Абхазии... - это не итог процесса урегулирования, а первый шаг на пути установления добрых отношений с Абхазией».

Несмотря на то, что большинство респондентов не видят в ближайшей перспективе выгоды для Абхазии от признания со стороны Грузии, многие позитивно оценивают такую перспективу в долгосрочном плане. Однако вопрос о том, как Абхазия могла бы стимулировать процесс признания со стороны Грузии, у большинства респондентов вызывал достаточно критическую реакцию. Многие говорили, что Абхазии не следует стимулировать Грузию, поскольку, как было сказано выше, этот вопрос в большей степени в интересах самой Грузии. Довольно большая категория респондентов категорически против того, чтобы Абхазия шла на какие-либо компромиссы ради признания Грузией ее независимости. Они аргументировали свою позицию тем, что в отсутствие регионального сотрудничества и взаимной зависимости нет необходимости идти на уступки. Кроме того следует учитывать непримиримые настроения в обществе, разоренное послевоенное состояние, из которого Абхазия не могла выйти долгие годы благодаря грузинской политике и т.д.

Что касается возможности компромисса на основе решения проблем Гальского района, то практически все, кто, так или иначе, затрагивал этот вопрос, категорически отвергали идею обмена территории на признание. Однако если речь не шла о территории, то относительно Гальского района был высказан целый ряд более или менее реалистичных предложений, таких, например, как организация обучения на грузинском языке по абхазским учебникам, поддержка культурных прав населения. Прозвучала даже идея о возможности предоставления двойного (абхазского и грузинского) гражданства для жителей Гальского района. Несколько респондентов подчеркнули, что могут быть компромиссы экономические, но никак не политические.

В отношении вопроса грузинских беженцев были высказаны следующие мнения:

- практически все респонденты считают, что процесс признания независимости Абхазии со стороны Грузии неизбежно выдвинет вопрос о возвращении беженцев. По мнению большинства с этим связана главная опасность, которая может возникнуть в связи с признанием со стороны Грузии;
- по мнению большинства опрошенных Абхазия не может пойти на дальнейшее даже частичное возвращение беженцев, поскольку это может сказаться на демографическом балансе. Надо также учитывать сильные негативные настроения в обществе, все еще не преодолевшем послевоенную травму. Часто звучали опасения в связи с возможностью возникновения споров по вопросам собственности в случае возвращения беженцев. Наконец, многие считают, что уже состоявшееся возвращение в Гальский район - это максимум, на который могла пойти Абхазия, поэтому в данном вопросе уже нужно поставить точку;
- несколько респондентов допускали, что предметом переговоров может быть вопрос о частичном возвращении беженцев в обмен на признание со стороны Грузии;
- идея компенсации беженцам утерянного имущества с помощью международных фондов в качестве встречного шага со стороны Абхазии была приемлема практически для всех респондентов, затронувших эту проблему.

Относительно того, может ли импульс к признанию Абхазии возникнуть в самом грузинском обществе, мнение участников исследования разделились. Одни считают, что сегодня в Грузии

уже появилось немало политиков, которые по-новому смотрят на проблему взаимоотношений с Абхазией и допускают возможность признания. Другие же убеждены, что в политической элите Грузии нет никого, кто новаторски сказал бы: «Давайте, признаем Абхазию, заключим договор, и начнем строить Южный Кавказ, как Европу...».

Достаточно распространенным было мнение о том, что все принципиальные вопросы взаимоотношений Грузии и Абхазии зависят от политики крупных держав, имеющих свои интересы на Кавказе. Позиции сторон многие годы не меняются и являются диаметрально противоположными, женеvские дискуссии подтверждают, что и сегодня нет никаких признаков приближения к взаимопониманию, поэтому вопрос урегулирования отношений во многом будет зависеть от того, как смогут договориться по вопросу Абхазии и Грузии крупные игроки – Россия, Евросоюз, США. Именно от них будет зависеть то, в какую сторону будут развиваться политические отношения Грузии и Абхазии.

Говоря о целесообразности участия в переговорах по урегулированию конфликта, некоторые опрошенные выразили мнение, что переговоры должны проходить только на неофициальном уровне, а «с официальными властями, которые говорят об оккупированных территориях, ... говорить не о чем». Другие респонденты считают важным участие абхазской стороны в официальных переговорах с Грузией, поскольку включенность Абхазии в переговоры в международном формате может способствовать изменению позиции ЕС и других игроков. Однако они подчеркивали, что перед началом нового этапа переговоров необходимо проанализировать весь пройденный ранее путь, поставить вопрос о статусе абхазской делегации на переговорах, определить варианты развития событий и сам предмет переговоров. Участники предложили достаточно объемный список проблем, которые, с их точки зрения, полезно было бы обсудить. Одна категория названных проблем связана с теми сферами, в которых нельзя обойтись без контактов – речь идет о зоне соприкосновения на суше и на море. Другая – с объектами совместного пользования (ИнгурГЭС), третья – с положением в Гальском районе, режимом работы границы, проблемами трансграничной торговли. Один респондент считает, что помимо названных, взаимный интерес может представлять восстановление ценных документов Абхазского Государственного архива, уничтоженных грузинскими военными во время войны; участие в позитивных механизмах Восточного партнерства и политики Европейского соседства, а также изучение опыта осуществления реформ государственного управления в пост-социалистических странах, включая Грузию.

Во время исследования многие респонденты в том или ином контексте говорили о важности, с точки зрения безопасности и стабильности, подписания между Абхазией и Грузией соглашения или договора о неприменении силы. При этом практически каждый раз возникал вопрос о гарантиях выполнения подобного документа. Часто встречалось мнение о том, что гаранты соглашения должны взять на себя обязательства, предполагающие международные санкции в отношении стороны-нарушителя договора. По мнению большинства опрошенных, гарантами такого соглашения могут стать союзники Абхазии (Россия) и Грузии (Евросоюз и США). Некоторые опрошенные видят гарантии в создании определенных условий внутри стран – например, в демилитаризации Грузии и Абхазии.

Если попытаться обобщить ответы респондентов при достаточно большом разбросе мнений, то результаты исследования можно изложить следующим образом:

1. Состояние частичной признанности респонденты оценивали по-разному. Были мнения о приемлемости подобного положения дел, поскольку помощь России вполне обеспечивает удовлетворение всех основных потребностей – от безопасности до экономического развития. Многие оценивали сегодняшнее состояние в качестве промежуточной ступени. Другие выражали достаточно серьезную озабоченность в связи с последствиями частичной признанности, которые могут негативно сказаться на будущем Абхазии.

2. Несмотря на понимание многими участниками исследования возможных негативных последствий в результате усиливающейся зависимости от России, не было высказано ни одного мнения относительно возможной переориентации на сближение с Грузией.
3. Крайне медленный процесс признания независимости Абхазии международным сообществом респонденты объясняли и отказом Грузии принять послевоенную реальность, и негативным отношением западных стран к России, и недостаточно эффективным внутренним развитием Абхазии, и неблагоприятным раскладом внешних сил, имеющих интересы на Кавказе.
4. Несмотря на то, что большинство опрошенных выражали уверенность в необходимости полноценного международного признания Абхазии для укрепления независимости, многие участники выражали сомнения по поводу того, насколько это в интересах Абхазии на данном этапе в силу ее неготовности соответствовать всем требованиям международного права.
5. Подавляющее большинство участников исследования уверены в том, что Грузия не собирается пересматривать свой категоричный отказ признать право абхазов на собственное государство, поэтому все разговоры о возможном признании абхазской независимости Грузией имеют слабое отношение к реальности.
6. Понимая, что смягчение позиции Грузии относительно признания независимости Абхазии принципиально улучшило бы международное положение Абхазии, большинство респондентов, тем не менее, выразили сомнения в том, что на данном этапе Абхазия заинтересована в признании со стороны Грузии. По их мнению, в результате возобновившихся контактов может быть воспроизведена предвоенная ситуация со всеми вытекающими демографическими, политическими и экономическими последствиями, угрожающими безопасности Абхазии.
7. Часто звучало мнение о том, что на самом деле, признание Грузией независимости Абхазии прежде всего в интересах самой Грузии, поскольку оно создает условия («рычаги») для политического влияния на Абхазию, для экономического сотрудничества, того или иного решения проблемы беженцев и т.п.
8. Практически все респонденты признают, что признание Грузией Абхазии является необходимым условием для международного признания. Ни один респондент не отметил, что восстановление взаимоотношений с Грузией представляет собой самостоятельную ценность, хотя многие отмечали нежелательность сохранения конфликтных взаимоотношений с соседним народом.
9. Оценивая, насколько вероятно признание Грузией Абхазии, респонденты выразили мнение, что подобная перспектива может появиться не ранее, чем через 10-20 лет.
10. Относительно возможных стимулирующих шагов с абхазской стороны мнения резко отличались: часть респондентов категорически против каких-либо уступок, другие же предлагали различные меры – от компенсации беженцам потерянного имущества до экономических преференций и лоббирования грузинских интересов перед российским правительством.
11. Современная позиция международного сообщества никак не способствует изменению грузинской позиции, поскольку постоянная поддержка уже не существующей территориальной целостности мешает Грузии признать сложившуюся реальность.
12. Многие участники исследования считают, что Абхазия должна участвовать в переговорном процессе и называют целый ряд проблем для обсуждения: от легализации приграничной торговли и открытия транспортных коридоров, до вопроса компенсаций беженцам.

13. Во время исследования неоднократно упоминались процессы возможной кавказской интеграции (по принципу Евросоюза) в качестве желаемого будущего для региона.

По результатам исследования в целом можно сказать, что далеко не все респонденты признают неотвратимость выбора между частично признанным состоянием и необходимостью находить компромиссы. Многие не считают, что именно сегодня пришло время ответить на вопрос: что более важно – сохранить статус-кво или заплатить серьезную цену за признание? Сторонники сохранения существующего положения дел считают, что имеющихся ресурсов недостаточно для того, чтобы справиться с вызовами, неизбежно возникающими при широком международном признании. Другие считают, что больше следует опасаться потери политической самостоятельности и ассимиляции, если статус-кво будет сохраняться. При этом в рассуждениях некоторых участников исследования обнаружилось недостаточно реалистичное представление о цене признания. Многие считают, что признания можно просто дожидаться, дотянув до благоприятного расклада внешних сил. Те же, кто считают, что цена международного признания может быть значительной, предлагают отложить сам вопрос на долгие годы, когда признание может обойтись гораздо меньшей ценой. В связи с тем, что нередко встречаются рассуждения о достаточности частичного признания, встает вопрос – насколько глубокой является убежденность в том, что именно полноценная независимость государства является гарантией для сохранения и свободного развития абхазского народа.

Следует сказать, что обобщение полученного материала представляется сложной задачей, поскольку практически по каждому вопросу были получены очень различающиеся по своему содержанию ответы, представляющие практически весь спектр возможных мнений, включая диаметрально противоположные. Это говорит о том, что в отличие, например, от отношения к политическому выбору Абхазии – быть независимым государством, по вопросу о необходимости более широкого признания и признания, в частности, со стороны Грузии в абхазском обществе нет консенсуса. Хотя практически все опрошенные отрицательно оценивают существующий уровень грузино-абхазских взаимоотношений и достаточно схоже оценивают имеющиеся угрозы, каждый респондент по-разному определяет, насколько грузинское признание необходимо для стабильного развития Абхазии. Подавляющее большинство респондентов не видят никаких ресурсов в Абхазии для стимулирования изменения грузинской позиции. Иногда звучали предложения подумать о возможности обсуждения вопроса о компенсации утерянного имущества беженцам с помощью международных фондов. Единичные голоса раздавались о предоставлении двойного (абхазского и грузинского) гражданства жителям Гальского района. Более разнообразными оказались предложения относительно проблем, представляющих взаимный интерес, которые могли бы быть предметом грузино-абхазских переговоров. В любом случае, полученные данные дают пищу для размышлений как о понимании представителями абхазского общества политических и экономических интересов Абхазии, так и о спектре вопросов, которые могли бы стимулировать процесс осмысления перспектив взаимоотношений двух конфликтующих сторон.

Интересно, что отношение к России серьезным образом влияет на ответы респондентов по поводу необходимости широкого признания Абхазии. Возможно, некоторые респонденты рассуждают таким образом: если установление соседских отношений с Грузией или улучшение отношений с западными странами может вызвать раздражение России, которая реально обеспечивает безопасность и оказывает огромную экономическую помощь – нужно ли нам это? С другой стороны, несмотря на деликатность ситуации, заключающуюся в том, что критикуются некоторые аспекты отношений Абхазии с ее единственным стратегическим союзником и гарантом безопасности, многие участники исследования не обходили стороной неудобные вопросы. Особенно нужно отметить значительную степень общественной озабоченности именно проблемами сохранения политической самостоятельности Абхазии.

Нужно также сказать, что в данном исследовании отчасти отразился конфликт двух подходов. Первый подход – иждивенческий, когда благом считается роль экономического и политического придатка страны-донора, которая будет решать все возникающие проблемы, а Абхазия будет предоставлять все необходимые фасадные государственные атрибуты. Второй подход – амбициозный, когда осознается необходимость брать на себя бремя проблем становления собственного полноценного государства со всеми вытекающими обязательствами, как перед собственными гражданами, так и перед экономическими и политическими партнерами и перед так называемым мировым сообществом.

Разброс мнений и нестабильная позиция респондентов по большинству заданных вопросов связаны с тем, что изучаемая проблема выходит на достаточно расплывчатые представления о том, какое государство мы строим (об абхазском национальном проекте). В ответах респондентов сталкиваются, по крайней мере, два видения будущего Абхазии – с одной стороны, создание гражданской нации, с другой – этнического государства. Это отражает отсутствие в обществе внутреннего консенсуса по данному вопросу. Нет консенсуса и по вопросу о том, что может стать действительной гарантией сохранения абхазского этноса. Чего хочет абхазское общество – консервации существующего положения дел или открытия иных возможностей для развития? По мнению одних, новые веяния могут привести к позитивным изменениям во многих сферах; с точки зрения других, они чреваты нежелательными последствиями, угрожающими сохранению этнической идентичности, самобытности и т.п. Фактически граница между различными оценками прошла по водоразделу между теми, кто опасается реального вхождения Абхазии в мировое сообщество и готов принять ограничения, связанные с частичным признанием, и теми, кто видит будущее в утверждении независимого государства и поэтому считает необходимым принять на себя все необходимые в современном мире обязательства и ответственность. Первые видят спасение своего народа в изолированном, полупризнанном, полунезависимом состоянии, поскольку только так, по их мнению, можно будет избежать разрушительных волн глобализации и необходимости выполнять и отвечать по довольно жестким требованиям норм международного права. Вторые понимают необходимость ухода от этноцентризма, понятного и, возможно, целесообразного в условиях советской национальной системы, но опасного для государство-образующего народа, предлагающего всему многонациональному населению своей страны участвовать в реализации нового национального проекта.¹⁷

Анализируя высказывания респондентов, можно сделать вывод о том, что для современного абхазского общества гораздо легче сформулировать то, чего оно не хочет, от чего желает уйти. Гораздо сложнее сформулировать то, какое государство оно хочет строить и как собирается приблизиться к желаемому будущему.

Завершая, следует сказать, что многие внешние эксперты понимают, что, несмотря на призывы Запада уважать территориальную целостность Грузии, Абхазия для Грузии потеряна навсегда. Это понимание, скорее всего, существует и на официальном уровне. Тот факт, что сегодня активно обсуждается новый европейский подход: «не признавать, но взаимодействовать», создает достаточно благоприятную платформу для того, чтобы со стороны самой Абхазии были реализованы попытки выработать и озвучить собственное видение и стратегию преодоления изоляции и сотрудничества с внешним миром.

¹⁷ Об этом говорит и специалист по проблемам этнополитического самоопределения на Балканах и на Кавказе Джералд Тоал: «Самые большие вызовы для сегодняшней Абхазии – это не ее признание, а создание стабильных основ для внутренней легитимности. Как Вы знаете, здесь всегда была напряженность между теми, кто рассматривает Абхазию, как исключительную родину абхазов и теми, кто противостоит этнократии. Сразу после войны невозможно создать открытое общество либерального образца. Но Абхазия должна пойти по этому пути, если она хочет создать долгосрочную стабильность и восстановить свое благосостояние». Джералд Тоал (Gerard Toal). *Caucasus Times*. Интервью. 4 сентября 2010. См. <http://www.caucasustimes.com/article.asp?id=20292>.

Часть 2- Взгляд из Грузии

Политика непризнания Абхазии:
перспективы и вызовы

Арчил Гегешидзе

Введение

Российско-грузинская война 2008 года серьезно повлияла на политическую ситуацию, как в Грузии, так и в мире в целом. Она заставила многих по-новому взглянуть на происходящие в регионе процессы потому, что в этой войне все в разной степени, но все же пострадали. Для Грузии последствия августовских событий были особенно тяжелыми. К основным непосредственным отрицательным последствиям войны можно отнести то, что на обозримое будущее потеряна перспектива восстановления территориальной целостности страны, а также произошел существенный рост российского влияния в конфликтных зонах. Однако самым серьезным последствием войны, которое в течение определенного времени будет влиять на ход процессов в регионе, является созданный новый статус-кво после признания Россией независимости Абхазии и Южной Осетии и размещения там российских военных баз. В новых условиях предельно осложнены грузино-абхазские отношения, в том числе и потому, что в результате грузино-российской войны Российская Федерация стала еще одной, и, безусловно, главной «стороной конфликта» для Грузии, и не только для нее.

Грузия, естественно, категорически не приемлет созданные новые условия и квалифицирует их как оккупацию территорий суверенной страны со стороны России. При этом, Тбилиси пытается проводить политику изоляции Абхазии [и Южной Осетии] под новым названием – «непризнание» [независимости]. Задействован новый инструмент изоляции в виде Закона об оккупированных территориях и базирующейся на нем Государственной стратегии в отношении оккупированных территорий. В свою очередь, Евросоюз, США, а также ОБСЕ и подавляющая часть членов ООН тоже не признают «новые реалии» и в качестве ответной реакции на действия России придерживаются политики непризнания Абхазии и Южной Осетии (далее в тексте – политика «непризнания»), поддерживая, тем самым, принцип территориальной целостности Грузии.

В обозримом будущем политика России в отношении Грузии и ее партнеров, несомненно, будет определяться желанием закрепить завоеванные в результате войны стратегические позиции в регионе путем легитимации упомянутых «новых реалий». С такой же уверенностью можно утверждать, что и политика «непризнания» останется главным противодействующим дипломатическим инструментом в руках Грузии и Запада. Однако, многие задаются вопросом, насколько устойчива эта политика, и какова вероятность ее видоизменения в будущем. Данный вопрос особенно волнует грузинские власти, поскольку в нынешней ситуации у Грузии практически не осталось других рычагов для удержания международно-признанных юридических прав на территорию Абхазии [и Южной Осетии].

Следующий вопрос, в равной степени интересующий наблюдателя, связан с возможным влиянием политики «непризнания» на безопасность Грузии и региона в целом. Актуальность вопроса заключается в том, что в условиях отсутствия твердых гарантий прекращения огня и невозобновления боевых действий политика «непризнания» в контексте призыва в адрес

Грузии к «стратегическому терпению»¹⁸ смотрится как попытка отложить решение проблемы на неопределенное время но, одновременно, оставить регион в вакууме безопасности.

Не менее актуальными являются также вопросы о том, скажется ли политика «непризнания» на судьбе ВПЛ и, если да, в каком направлении? Не отразится ли она на положении жителей гальского района и кодорского ущелья? Какой должна быть стратегия реагирования Грузии при условии ослабления или прекращения политики непризнания со стороны Запада?

В целях способствования нахождению ответов на приведенные выше вопросы было проведено исследование группой грузинских экспертов, в состав которой входили Арчил Гегешидзе, Ивлиан Хаиндрава, Вахтанг Колбаиа и Нодар Сарджвеладзе. В результате появились четыре статьи, которые предполагается опубликовать в одном издании. При этом, однако, следует отметить, что результат исследования не является коллективным трудом. Отдельные разделы исследования отображают мнения соответствующих авторов, которые необязательно разделяются другими участниками исследовательского проекта. В данном докладе предпринята попытка представить основные аргументы и выводы по всему спектру отмеченных вопросов в сжатом виде, не претендуя, при этом, на их обобщение или синтез.

18 Почти в первую годовщину августовской войны США устами Госсекретаря Х. Клинтон призвали Грузию проявлять «стратегическое терпение» по отношению к отколовшимся Абхазии и Южной Осетии и российской оккупации этих регионов. («Хиллари Клинтон призывает Грузию к терпению в отношении отколовшихся регионов», America.gov, 23 сентября 2009. См. также <http://www.america.gov/st/peacesec-russian/2009/September/20090923104016dmslahrellek0.6408808.html>.

Чуть позже, выступая в Европарламенте, комиссар ЕС по вопросам внешних отношений и политики соседства Б. Ферреро-Вальднер повторила слова Госсекретаря США и высказалась за «стратегическое терпение» Грузии и, при этом, добавила, что Тбилиси нужно отказаться от изоляционистского подхода к сепаратистским регионам («Еврокомиссар о приоритетах ЕС в отношении Грузии»

Civil Georgia, 16 декабря 2009. См. также <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=20202>)

1. Устойчивость политики непризнания Абхазии

По прошествии определенного времени после признания Россией и еще тремя политически малозначительными государствами независимости Абхазии [и Южной Осетии] вопрос устойчивости политики «непризнания» в официальном дискурсе в политических кругах, а также в экспертных сообществах перестал занимать хоть сколько-нибудь значимое место¹⁹. Несмотря на то, что в течение первого года после августовских событий 2008 года существовали ожидания по поводу продолжения процесса признания, со временем, похоже, и Россия и Абхазия начали привыкать к тому, что, по меньшей мере, в обозримом будущем ряды «признающих» вряд ли пополнятся. Во всяком случае, от западных стран и международных организаций подобной перспективы не просматривается. Между тем, однако, чувствуется, что в коридорах власти в Тбилиси нет полной уверенности в том, что политика «непризнания» со стороны международного сообщества непоколебима, и что она надежно стоит на крепком фундаменте. Впрочем, признания в подобной неуверенности официально не делается.

Сомнения Тбилиси относительно устойчивости политики «непризнания» подпитываются тем, что, во-первых, в недавней европейской истории существуют примеры недолговечности политики «непризнания». Один из самых известных прецедентов – это случай с ФРГ. Так, разработанная в середине 50-х годов прошлого века правительством ФРГ «доктрина Хальштайна», суть которой заключалась в игнорировании Германской Демократической Республики (ГДР) путем обеспечения ее непризнания со стороны других членов международного сообщества, просуществовала почти целых 20 лет, однако, в конце концов, она все-таки сошла на нет. В начале 70-х годов влиятельные члены международного сообщества, в т.ч. союзники ФРГ по НАТО, начали устанавливать дипломатические отношения с ГДР. Соответственно, от доктрины пришлось отказаться. Во-вторых, мотивы, с одной стороны, Грузии и, с другой, ЕС и США проведения вышеупомянутой политики непризнания Абхазии [и Южной Осетии] разные. В отличие от Грузии, для Запада неприемлема изоляция Абхазии как конечная цель или результат этой политики. Для ЕС и США приоритетом является воспрепятствование российской агрессивной политике в отношении Грузии, в т.ч. в части предотвращения возможного «поглощения» Россией Абхазии [и Южной Осетии]. Считается, что для этого, вместо изоляции последней, акцент нужно делать на ее «вовлечении». При этом, следует отметить, что на момент написания данного доклада концепция «вовлечения» все еще находилась в стадии разработки. Несмотря на это, вопрос не теряет своей актуальности, ибо в Тбилиси не уверены в том, что «вовлечение» в конце концов, не повлияет на устойчивость политики «непризнания».

В связи с этим, вызывает интерес вопрос о том, на чем зиждется политика «непризнания» и каковы ее политические и международно-правовые основы.

Политическая мотивация Тбилиси

Вотсутствии возможности урегулирования конфликта в обозримом будущем главной целью Тбилиси на данное время является сохранение до лучших времен перспективы воссоединения страны. Иными словами, Абхазию нужно держать в «управляемой изоляции» от внешнего мира, чтобы окончательно не утратить ее. А тем временем путем применения «мягкой силы» попытаться вовлечь

¹⁹ Так, например, последний случай широкого обсуждения в политической элите Абхазии вопроса о перспективе процесса признания имел место 24 августа 2010г. Судя по имеющейся информации, во время обсуждения высказывалась, в основном, надежда, нежели конкретные планы по признанию со стороны отдельных стран («В Абхазии эксперты и политики обсудили внешнюю политику республики», Кавказский узел, 25 августа 2010. См. также <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/173336>). В Грузии и России подобного рода дискуссии практически уже не ведутся.

Абхазию в процесс, который постепенно привяжет ее к Грузии. В свою очередь, для достижения поставленной цели необходимо решение двух важных задач: а) Трансформация конфликта, т.е. постепенное налаживание взаимовыгодного сотрудничества в гуманитарной, экономической и др. областях без решения чувствительных политических вопросов; б) Приостановление процесса признания независимости Абхазии [и Южной Осетии], т.е. обеспечение устойчивости политики «непризнания» со стороны международного сообщества.

Первую задачу предполагается решить посредством недавно разработанной «Стратегии в отношении оккупированных территорий». Критический анализ Стратегии выходит за рамки данного исследования, однако, отметим, что она вместе с политикой «непризнания» является компонентом общего подхода Тбилиси к проблеме грузино-абхазского [и грузино-югоосетинского] конфликта. В рамках политики непризнания, среди прочего, преследуются две цели: а) *Обеспечение непризнания независимости Абхазии (и Южной Осетии) со стороны международного сообщества*; б) *Ограничение передвижения жителей Абхазии и Южной Осетии с паспортом Российской Федерации путем блокирования выдачи соответствующих виз*²⁰. Следует особо подчеркнуть при этом, что параллельно политике «непризнания» проводится политика регулирования экономической деятельности внешних субъектов на территории Абхазии [и Южной Осетии]²¹. Эти два направления призваны взаимно дополнять и усиливать друг друга.

Политическая составляющая позиции Запада

Основная предпосылка неприятия Западом создавшейся после августа 2008 года ситуации определяется широко распространенными мнениями и настроениями в западном сообществе. Эти настроения определяются рядом факторов, в частности: Во-первых, конфликты в Грузии в значительной степени мотивированы политически, являясь следствием российской «экспансионистской политики». Во-вторых, не следует допускать прецедента в нынешней взрывоопасной ситуации в мире, где столько сепаратистских движений. В-третьих, признание означает поощрение авторитарной России, которая еще далека от осознания ответственности за соблюдение цивилизованных норм поведения на международной арене. В-четвертых, власти Абхазии и Южной Осетии не позволяют десяткам тысяч беженцев и временно перемещенных лиц вернуться обратно в родные места, откуда они были насильственно выдворены в начале 90-х годов и в 2008 г., пренебрегая, тем самым, международным гуманитарным правом. В-пятых, в рамках сложившейся после Второй мировой войны практики международным сообществом были признаны только вновь образованные государства, создавшиеся в результате процесса деколонизации. До сих пор ни одно государство, образованное после Второй мировой войны вне контекста деколонизации и вопреки воле прежнего суверена, не было принято в ООН²².

Неприятие нового статус-кво на практике выражается в том, что НАТО, с одной стороны, сохраняет политику «открытых дверей» для Грузии, а с другой – западные правительства и международные организации осуждают решение России о признании независимости Абхазии [и Южной Осетии], призывая всех не признавать ее. «Это решение неприемлемо, мы призываем остальные страны не признавать эту самопровозглашенную независимость...», – говорится в коммюнике Чрезвычайного саммита ЕС от 1 сентября 2008г.²³ На следующий день США приветствовали это решение ЕС по Грузии²⁴. С этой даты начинается отсчет времени координированной политики Запада по непризнанию Абхазии [и Южной Осетии].

20 Следует отметить, что в рамках вышеупомянутой Стратегии предполагается выдавать специальные проездные документы, но – под эгидой грузинского правительства.

21 Для этого с 31 октября 2008 г. введен в действие «Закон об оккупированных территориях»

22 J. Crawford (2000). 'State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession', in A. Bayefsky (Ed.) Self-Determination in International Law: Quebec and Lessons Learned. The Hague: Kluwer Law International, pp. 53, 57.

23 Extraordinary European Council, Presidency Conclusions, Brussels, 1 сентября 2008. См. также на английском http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/102545.pdf (100Kb PDF)

24 'США приветствуют решение ЕС по Грузии', Civil Georgia, 2 сентября 2008. См. также <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=17558>

Международно-правовой аспект

Ряд политологов считает провозглашение независимости Косово международным прецедентом для признания независимости Абхазии [и Южной Осетии]²⁵, но в политических кругах Запада правомерность данного соображения категорически отрицается. Более того, у международного сообщества возникают сомнения относительно легитимности факта односторонней сепарации, на котором базируется требование Абхазии [и Южной Осетии] признать ее независимость. Эти сомнения основываются на следующих соображениях²⁶:

- а) В результате грузино-абхазской войны 1992-1993 гг. около 250 тыс. человек, преимущественно – этнические грузины, были изгнаны из Абхазии. В силу того, что международное право категорически не приемлет насильственное перемещение населения, оно не признает права «абхазского народа» на контроль территории Абхазии. То же самое относится и к Южной Осетии, откуда в августе 2008 г. также насильственно были перемещены десятки тыс. грузин. Данный факт в отчете Комиссии по установлению причин грузино-российской войны квалифицируется как этническая чистка²⁷;
- б) Несколько раз организованные де-факто властями Сухуми [и Цхинвали] референдумы, в результате которых подавляющее большинство голосовавших поддержали независимость, не были признаны международным сообществом. Даже если эти референдумы, в отсутствие официальных международных наблюдателей, прошли безупречно, с правовой точки зрения их результаты ничего не меняют относительно неприятия международным правом односторонней сепарации. Ведь, эти референдумы проводились без участия беженцев и ВПЛ, т.е. – без участия значительной части (или даже большинства) населения. Соответственно, даже если нынешнее население высказалось за независимость, это не означает их права на сепарацию.
- в) «Формальная» независимость Абхазии [и Южной Осетии] вовсе не означает создания суверенного государства. На самом деле данный субъект(ы) в политическом, военном и экономическом смыслах зависит от России (а в случае Южной Осетии даже является ее частью²⁸). Между тем, в самом абхазском обществе уже начали поговаривать о необходимости освобождения от российских тисков²⁹. В международной практике существуют несколько случаев, когда признание статуса государства было обусловлено подлинной независимостью территориальной единицы, или же, на основе отсутствия таковой, было отказано в праве сепарации³⁰. Подытоживая обсуждение данной темы, отметим, что международное право не признает «независимость» в тех случаях, когда территория находится под внешним доминированием или контролем в течение длительного времени³¹.
- г) Признание Абхазии и Южной Осетии, в свою очередь, рассматривается рядом политиков и экспертов как прецедент для признания других территорий на постсоветском пространстве

25 В качестве примера: 'Serbia: South Ossetia conflict, result of Kosovo's secession, analysts claim', ADN Kronos International (AKI), 11 August 2008. См. также на английском <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Politics/?id=1.0.2408442793>

26 См. подробно: Antje Herrberg, 'Conflict Resolution in Georgia: A Synthesis Analysis with a Legal Perspective', Crisis Management Initiative, June 4, 2007, pp. 29-34

27 'Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia - IFFMCG Report, 2009, Vol. II, p. 430 (далее в тексте – доклад комиссии Тальявини).

28 Более половины правительства Южной Осетии представлены российскими кадрами; финансовые трансферы из России составляют 99 процентов местного бюджета; население постоянно уменьшается; около одного млрд. долларов российской помощи было растратено по вине системной коррупции. См. подробно: Sabine Freizer, 'Russia: Talking amongst friends about Georgia', Today's Zaman, 7 June 2010

29 Участники круглого стола в Арсмира обсудили «Актуальные проблемы государственности. Отчуждение общенародной собственности», Апсныпресс, выпуск № 693, 2 декабря 2010г.; См. также: <http://apsnypress.info/news/2060.html>. См. также Бонет (2010), Абхазия ищет союзников, чтобы освободиться от Москвы» InoPressa. См. также <http://inopressa.ru/article/11Jan2010/elpais/abkhazia.html>

30 В частности, требования о признании Крайны и Восточной Славонии удовлетворены не были. Было сочтено, что в силу отсутствия ресурсов для самостоятельного развития эти субъекты были бы полностью зависимы от Федеративной Республики Югославии.

31 См. Конвенцию Монтевидео.

– Нагорного Карабаха и ПМР. Глава МИД РФ С. Лавров отверг подобные рассуждения, отметив, что признание Абхазии и Осетии однозначно связано с грузинской агрессией³². А коль скоро агрессия со стороны Грузии, как об этом авторитетно написано в отчете комиссии Тальявини, была спровоцирована Россией заранее спланированными противоправными действиями против суверенной страны³³, то Абхазия [и Южная Осетия], согласно положениям теории угнетения (oppression theory) не заслуживает признания независимости. Тем более, что никакой агрессии в отношении Абхазии со стороны Грузии в августе 2008 вообще не было.

32 'Признание Абхазии и ЮО не прецедент для Нагорного Карабаха' – Лавров. РИА Новости, 18 сентября 2008. См. также http://www.rian.ru/osetia_news/20080918/151374624.html

33 IFFMCG Report, Vol. II, p. 238

2. Импликация политики «непризнания»: местное и региональное измерение

Одним из серьезных последствий российско-грузинской войны явилось изменение военно-политической конфигурации в регионе Южного Кавказа. В частности:

- (а) разделительные линии в зонах грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов превращаются в укрепленные границы, наподобие «берлинской стены» времен «холодной войны»;
- (б) противостоящие стороны остались лицом к лицу друг с другом, а ущемленная в возможностях миссия наблюдателей от Евросоюза (МНЕС) неспособна выполнять функции, которые имели миссия ООН (МООННГ) в зоне грузино-абхазского конфликта, и миссия ОБСЕ в зоне грузино-осетинского конфликта;
- (в) изменилось содержание понятия «противостоящие (конфликтующие) стороны»; теперь таковыми, в первую очередь, являются грузинские и российские вооруженные силы, и лишь затем – грузинские и абхазские [южно-осетинские]³⁴;
- (г) российское военное присутствие в регионе Южного Кавказа, сократившееся в значительной мере после реализации Стамбульских (1999 г.) соглашений о выводе российских военных баз с территории Грузии, возросло и укрепилось.

Ниже приводится краткая характеристика ситуаций, процессов и явлений, которые являются либо результатом политики «непризнания», либо воздействующими на нее факторами. При этом отметим, что причинно-следственная связь может быть как прямой, так и опосредованной.

Российско-грузинское противостояние

Возникло фронтальное противостояние между грузинской и российской сторонами при отсутствии между ними дипломатических отношений и каналов прямого диалога. Поддержание режима невозобновления вооруженного противостояния зависит от доброй воли сторон (или отсутствия таковой), и, в не меньшей, а, возможно – в еще большей степени – от политической конъюнктуры и геостратегического паритета. Единственным документом, регулирующим хрупкий мир, является «соглашение Саркози-Медведева» от 12 августа 2008г. При этом пункт 5 данного документа, гласящий, в частности, что «Вооруженные силы Российской Федерации выводятся на линию, предшествующую началу боевых действий», остается так и не выполненным российской стороной. Более того, ссылаясь на «новые военно-политические реалии», Российская Федерация не собирается выполнять данное положение упомянутого соглашения, без чего продвижение к установлению прочного мира представляется труднодостижимым, и – в существующих условиях – маловероятным. Можно сделать вывод, что Россия пытается сохранить за собой максимальную свободу рук, не обременяя себя двух- или многосторонними обязательствами в отношении мира с Грузией, или игнорируя таковое в случае его наличия.

³⁴ IFFMCG Report, Vol.I, p. 36

Ситуация вокруг грузино-абхазского конфликта

По прошествии двух лет после грузино-российской войны ситуация в зоне конфликта не улучшилась, а политическая среда для урегулирования грузино-абхазского конфликта даже ухудшилась, особенно в результате признания независимости Абхазии [и Южной Осетии] «одной из сторон конфликта». В докладе Тальявини говорится, что «угроза применения силы и ее применение вернулись в европейскую политику. Такие принципы международного права, как уважение суверенитета и территориальной целостности государств были проигнорированы. Последствием является откат от цивилизованных стандартов политического взаимодействия в Европе»³⁵.

Несмотря на все углубляющийся процесс перезагрузки отношений между Западом и Россией, процесс этот не затронул подходы сторон в отношении путей решения грузино-абхазского конфликта. Политика непризнания остается краеугольным камнем позиции Запада (и не только Запада) в отношении Абхазии и Южной Осетии. Характерно в этом плане также, что ни одна из стран СНГ (а также – ОДКБ) не присоединилась к России в ее решении о признании Абхазии [и Южной Осетии].

Мнения экспертов

Наряду с выводами комиссии Тальявини, представляющими собой основу политико-правового отношения Запада (ЕС – во всяком случае) к послевоенным реалиям, следует принять во внимание распространенное в экспертных кругах мнение, которое четко сформулировал Н. Попеску: «Парадокс состоит в том, что до августа 2008 г. Абхазия и Южная Осетия были непризнанными, но фактически независимыми государствами; после августа 2008 г. они стали частично признанными, но фактически независимыми больше считаться не могут. Если сепаратистские войны в 1992-1993 г.г. были их “войнами за независимость”, то война августа 2008 г. становится войной, положившей конец их, пускай даже, ограниченной “фактической независимости”. В войне 2008 г. победила Россия, а не сепаратистские образования. И Абхазия и Южная Осетия быстро превращаются из “фактически независимых государств” в “фактически регионы России”»³⁶. Схожей точки зрения придерживаются американские аналитики Л. Митчелл и А.Кули³⁷, а февральский (2010 г.) доклад Международной Группы по Предотвращению Кризисов (ICG) прямо так и называется: «Абхазия: углубляющаяся зависимость»³⁸.

Смена подходов к грузино-абхазскому конфликту

В итоге августовской войны изменился подход к грузино-абхазскому конфликту у обеих сторон. В абхазском обществе впервые за многие годы возникло ощущение физической безопасности благодаря формализованному российскому военному присутствию. Если в послевоенной ситуации со стороны Грузии возникнет военная угроза, то нейтрализовать ее будут обязаны русские, на основе чего возникла иллюзия, будто грузино-абхазский конфликт по существу исчерпан. В грузинском же обществе усилились позиции тех, кто на протяжении 20 последних лет утверждал, будто грузино-абхазского конфликта не существует в природе, что все

35 IFFMCG Report, op.cit. p.33

36 Н. Попеску ‘Конец “фактически независимых государств”’, EU Observer.com, 14 июля 2009. См. также <http://www.inosmi.ru/untitled/20090714/250693.html>

37 L.Mitchell, A.Cooley: “After the August War: A New Strategy for US Engagement with Georgia” The Harriman Review, Vol.17 No.3-4 May 2010, p.10 см. также на английском http://www.harrimaninstitute.org/research/harriman_review.html

38 ‘Абхазия: Углубление зависимости’. Доклад №202, International Crisis Group, 26 февраля 2010. См. также http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/caucasus/georgia/202-abkhazia-deepening-dependence.aspx?alt_lang=ru

происходящее – происки России, которая поставила себе целью отторжение Абхазии от Грузии³⁹. На поверхностный взгляд российско-грузинская война подтвердила их «правоту», т.е. появился веский аргумент для тех, кто отвергает сам факт существования конфликта между грузинами и абхазами. Однако, если анализ ситуации будет основан на ошибочной оценке позиции, то и исход будет соответствующий.

Риски «отложенной партии»

Грузино-абхазское урегулирование наподобие шахматной партии отложено надолго. «Отложенная позиция» таит в себе риски для всех сторон, но особенно тревожным положение дел остается для Грузии. После выхода из ДКБ (отказа от вступления в ОДКБ) Грузия пребывает вне какой-либо многосторонней системы международной безопасности (хотя и членство в ДКБ не принесло ей никаких дивидендов). И без того туманная перспектива вступления в НАТО теперь, фактически, снята с повестки дня на неопределенное (продолжительное) время. Если раньше Грузия имела нерешенные конфликты внутри своих международно-признанных (в том числе – Российской Федерацией) границ, то сейчас она находится в состоянии открытого конфликта по поводу своих границ с соседним государством, каковое состояние несовместимо с практикой приема государств в состав НАТО.

Призыв к «стратегическому терпению»

Призыв Запада к Грузии проявить «стратегическое терпение», возможно, представляет собой не самый эффективный мессидж в контексте преодоления кризисного положения, ибо неизвестно как данный мессидж трактуется мало предсказуемыми и избыточно амбициозными властями России. Однако, на фоне «стратегической усталости» Запада и «перезагрузки» его отношений с РФ ожидать чего-либо иного было трудно. В то же самое время представляется, что отход от политики непризнания (т.е. – отказа от уважения принципа территориальной целостности Грузии) со стороны Запада в кратко- и среднесрочной перспективе маловероятен в силу многих обстоятельств. Из их числа в обсуждаемом контексте остановимся лишь на одном: «упреждающее» по отношению к Грузии признание Абхазии со стороны стран Запада чревато взрывом негодования внутри Грузии и полной потерей в ней доверия и влияния. Это – прямой путь к восстановлению и признанию российской гегемонии на постсоветском пространстве (минус страны Балтии), со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Влияние политики «непризнания» на грузино-абхазские отношения

Ответ на вопрос о том, какое влияние окажет политика непризнания (со стороны Грузии и Запада) на грузино-абхазские отношения прост и сложен одновременно. Прост потому, что вряд ли в абхазском обществе существуют серьезные ожидания в отношении возможности признания независимости Абхазии со стороны Грузии; следовательно – не предвидится и разочарование по этому поводу. А если подспудные ожидания все же витают, то они не подкреплены никакими аргументами: если грузины не смогли убедить абхазов, что тем выгоднее жить в государстве под названием Грузия⁴⁰, то абхазы даже не пытались объяснить грузинам, почему последним может быть выгоднее, чтобы Абхазия была вне государства Грузия. Более того, как пишет С. Фишер из Института по изучению проблем безопасности Европейского Союза (EUISS), ни одна из политических сил Абхазии до сих пор не представила своего видения относительно путей

39 С. Маркедонов (2010) «Турбулентная Евразия» изд-во Academia, Москва 2010 г.

40 Стратегия грузинского правительства и План действий к ней представляют собой по существу первую системную попытку подобного рода, предпринятую с опозданием лет на 15-20 (прим. И.Хаиндрава)

интеграции грузинского населения Гальского района, что не может не беспокоить грузинское общество в целом⁴¹. Таким образом, нет оснований полагать, что политика «непризнания» еще более ухудшит и без того скверные до предела взаимоотношения между грузинами и абхазами. Хотя процесс дальнейшего взаимного отчуждения будет продолжаться, и нет видимых причин, чтобы Россия ему не способствовала. Поэтому особую актуальность приобретает проблема деизляции Абхазии в условиях режима ее непризнания, где все вовлеченные стороны – Россия, Запад, Грузия, и собственно Абхазия – каждая в меру своих возможностей способны проявить свои истинные намерения, политическую волю, видение будущего, и способность к нахождению взаимоприемлемых и устойчивых решений.

41 S. Fischer (2009). Abkhazia and the Georgian-Abkhaz conflict: Autumn 2009, ISS Analysis paper. Available at http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Abkhazia_and_the_Georgian-Abkhaz_conflict.pdf (792Kb PDF)

3. Судьба беженцев/ВПЛ в контексте политики «непризнания»

Политика «непризнания», безусловно, влияет на грузино-абхазские отношения и, стало быть, на перспективу возвращения беженцев/ВПЛ и вопрос их собственности. Существуют два противоположных мнения среди экспертов относительно характера этого влияния⁴². Одни полагают, что продолжающаяся политика «непризнания» воспроизводит состояние бесконечного ожидания возвращения в родные места. При этом, скудный социальный капитал ВПЛ не способствует их полноценной интеграции в грузинское общество, более того, обуславливает изоляцию этой одной из самых уязвимых социальных групп. Другая часть экспертов, придерживается противоположного мнения о том, что политика «непризнания» вынудит ВПЛ более активно интегрироваться в общество в ожидании новых перспектив безопасного возвращения. В одном обе группы сходятся – затягивание процесса «непризнания» может обернуться состоянием неопределенности и уныния, что отрицательно отразится на и без того тяжелом социально-экономическом и морально-психологическом положении ВПЛ. Это особенно касается представителей среднего и старшего поколения.

Несмотря на то, что среди экспертного сообщества эпизодически высказываются мнения о возможной целесообразности рассмотрения вопроса признания Абхазии со стороны Грузии, респонденты данного исследования не верят в реалистичность такого сценария. Они считают, что в случае отказа от политики «непризнания» власти Абхазии все равно не решатся на возвращение ВПЛ. Тогда, зачем же признавать? Иными словами, отказ от «непризнания» не принесет Тбилиси никаких выгод.

Между тем, «непризнанию» сопутствует риск возобновления конфликта, что может повлиять и на ВПЛ, а также жителей гальского района и кодорского ущелья. Даже в отсутствии обострения конфликта, политика «непризнания» способствует агрессивному отношению сухумских властей к грузинскому населению Абхазии. Самое меньшее, такое отношение может отразиться на ограничении их свободы передвижения через административную границу что, впрочем, уже происходит.

Данное исследование выявило еще один аспект влияния политики «непризнания» на судьбы ВПЛ. В частности, было отмечено, что с международно-правовой точки зрения продолжение политики «непризнания» еще в большей степени закрепляет за ВПЛ право возвращения и право на собственность. При том, отстаивать эти права они могут в различных международных организациях и судах. Что же касается политико-экономического аспекта, то «непризнание» подкрепляет и обосновывает продолжение оказываемой международным сообществом и донорами экономической и гуманитарной помощи.

⁴² Специально для данного исследования был проведен опрос среди экспертов. Всего было опрошено 11 человек.

4. Импликации возможного несрабатывания политики «непризнания»

Данный раздел посвящен поиску ответа на вопрос, как быть Грузии, если политика «непризнания» не сработает. Для этой цели был использован метод экспертной оценки⁴³, ибо в силу ограниченности временных рамок и, что самое главное, методологической сложности изучения вопроса, было сочтено целесообразным акцент сделать на упомянутый метод. Вместе с тем, по тем вопросам, по которым не удалось получить полноценной информации, был использован метод политического анализа и моделирования.

Признаки несрабатывания политики «непризнания»

Признаки несрабатывания политики «непризнания». Очень важно, что политика «непризнания» предоставляет Грузии время, необходимое для:

- усиления дискурсов, направленных на укрепление доверия к себе не только в сепаратистских регионах, но и на Южном Кавказе в целом, не отступая при этом от принципиальных позиций;
- создания модели желаемого будущего, в котором Грузия предстанет надежным, рациональным партнером;
- демифологизации и рационализации истории и политической жизни.

Но все это элементы желаемого будущего, которого точно не будет, если политика «непризнания» даст сбой. Но как это установить? Какие должны быть критерии оценки эффективности политики?

В силу того, что использование политики «непризнания» подразумевает в сочетании с «вовлечением» Абхазии⁴⁴, главным критерием ее несрабатывания должно быть дальнейшее отчуждение конфликтующих сторон вместо восстановления доверия между ними. Респонденты сошлись во мнении, что в результате политики «непризнания» именно это и произойдет; вместо восстановления доверия нагнетается «образ врага» в лице страны, ставшей главной преградой на пути мирового признания независимости Абхазии, или же того хуже – государства-агрессора, угрожающего безопасности Абхазии. Далее, укрепится восприятие России как безальтернативного гаранта безопасности и развития Абхазии, что еще более усилит связь Абхазии и России, расторгнуть которую со временем станет все труднее. И последнее, политика «непризнания» может утомить Европу: в условиях отсутствия диалога будет применен вариант Косово. «Непризнание не может быть вечным». Кроме того, Абхазия расположена на берегу Черного моря, то есть – в зоне интересов Евросоюза, которому «черная дыра» в лице непризнанной Абхазии не нужна. Поэтому Евросоюз может отказаться от политики «непризнания».

⁴³ В опросе принимали участие 15 экспертов, в том числе представители властей, различных грузинских неправительственных организаций, а также независимые эксперты.

⁴⁴ Несмотря на то, что мотивы политики «непризнания» разные, Тбилиси и Брюссель/Вашингтон ее одинаково интерпретируют.

Внешние факторы, способствующие ослаблению политики «непризнания»

Одни эксперты полностью отрицают возможность возникновения нежелательной геополитической конъюнктуры, тогда как другие полагают, что со временем баланс сил между Западом и Россией изменится в пользу последней. К тому же, трансатлантический консенсус еще больше ослабнет, Запад «устанет стратегически» и начнет сдавать позиции, в т.ч. по ситуации в Грузии.

Вторым внешнеполитическим фактором может стать признание независимости Абхазии ведущими странами СНГ – Украиной, Казахстаном, Белоруссией. В таком случае получится так, что Абхазию признает одна шестая часть Земного шара. Это может не будет прорывом к полноправной субъектности международного права, однако, важным шагом, несомненно, будет.

Еще один вариант международной конъюнктуры, хотя весьма гипотетический, при котором политика непризнания потеряет смысл, – это вхождение России в НАТО. После этого независимость Абхазии признают европейские страны, и уже вместе с Россией начнут оказывать давление на Грузию, вынуждая ее признать независимость Абхазии.

Варианты несрабатывания политики «непризнания»

Несрабатывание политики «непризнания» может вылиться в одну из следующих форм (условных): (а) вариант ГДР, когда политика «непризнания» после почти 20-летнего периода уступила место «Восточной политике», означавшей обретение ею статуса полноправного субъекта международного права и установление «специальных отношений» с ФРГ; (б) вариант Косово, когда несколько десятков стран признали его независимость, однако, полноправным субъектом международного права так и не стало. Во-первых, число государств, признавших Косово не достигает большинства в ООН и, во-вторых, среди непризнавших находятся те страны, без согласия которых членство в таких международных организациях, как ЕС, ОБСЕ, НАТО, ВТО и пр., нереально.

Возможная реакция Грузии на несрабатывание политики «непризнания»

Несрабатывание политики можно понимать двояко - как ее ослабление или как провал. В первом случае у Грузии больше пространства для маневра для того, чтобы не допустить массового признания независимости Абхазии. С высокой вероятностью можно полагать, что в таком случае Грузия (во всяком случае, при нынешних властях) именно так и будет действовать. Примерно в таком же духе действует сегодня Сербия – ведь Косово еще не полноценный член международного сообщества. Хотя, заметим, что перспектива членства в ЕС, которое в принципе обещано Сербии, делает ее уязвимой в контексте территориального единства страны. В случае Грузии такой перспективы пока не видно. В ее отсутствии у Грузии будет больше мотивационного и дипломатического ресурса чтобы своим упрямством и требовательностью к Западу в данном вопросе не допустить дальнейшего ослабления политики «непризнания». Если и когда для Грузии появится перспектива вступления в ЕС, ее ресурсы, подобно Сербии, начнут иссякать. Во втором случае у Грузии останется два варианта реагирования – (а) самой тоже признать Абхазию, но взамен выторговать институциональную интеграцию в НАТО или ЕС, или в обе организации сразу, плюс масштабный пакет донорской помощи для модернизации инфраструктуры и экономического развития; (б) не признавать Абхазию, но поддерживать с ней определенные отношения (наподобие «восточной политики» ФРГ) в надежде на то, что когда-нибудь Абхазия возможно сама решит «вернуться» к ней, как к более развитой и привлекательной стране.

Выводы

Российско-грузинская война в августе 2008 года, безусловно, стал значительным событием для Грузии и региона в целом. Для многих она была моментом истины, для иных - источником тревоги, или наоборот - новых возможностей. Но в любом случае война – эта, в первую очередь, трагедия, последствия которой еще долго будут ощущаться внутри и вокруг региона.

В Грузии, тяжело пострадавшей от войны, еще больше укрепилась позиция общества относительно территориальной целостности страны. Несмотря на то, что в экспертном сообществе мало верят в разрешение конфликта в обозримом будущем, общественное мнение значительно консолидировалось по вопросу единства страны. Укрепился и образ врага в лице России, хотя, при этом, признается целесообразность вывода двусторонних отношений из кризисного состояния.

В новых условиях, когда перестали действовать довоенные механизмы безопасности и переговоров, «соглашение Саркози-Медведева» о прекращении огня является единственным документом, регулирующим режим перемирия. Ситуация практически походит на вакуум безопасности, что никоим образом не дает ощущения долговременной стабильности.

На таком фоне зародилась и осуществляется политика непризнания Абхазии [и Южной Осетии]. Грузия вполне логично и оправданно квалифицировала последствия войны оккупацией, и разработала меры в отношении Абхазии и Южной Осетии, частью которых является политика «непризнания». При этом заметим, что эти меры находятся в полном соответствии с международным правом. Большая часть международного сообщества, в первую очередь, Запад (ЕС, НАТО, США) со своей стороны так же не признал «новые реалии». Эта политика «непризнания» является производной от односторонних шагов России. Таким образом, у политики «непризнания» два субъекта - с одной стороны, Грузия и, с другой, подавляющее большинство международного сообщества, в первую очередь Запад. Примечательно при этом, что для Грузии объектом политики «непризнания» является Абхазия [и Южная Осетия], в то время как для Запада главным объектом является Россия. Соответственно, различаются цели грузинской и западной версий «непризнания». В первом случае целью является изоляция Абхазии, во втором цель более глобальная – воспрепятствовать Москве в осуществлении антизападной политики в регионе. И действительно, декларируемая Западом политика «непризнания» адресована России в большей мере, нежели собственно Абхазии (вопрос о ее признании не стоял и до августа 2008 г.). Консолидированной в целом политикой «непризнания» Запад подчеркивает неприятие содеянного Россией, настаивает на полном выполнении положений «соглашения Саркози-Медведева», и не допускает возможности обсуждения (на данном этапе и в данных обстоятельствах, по крайней мере) вопроса о признании Абхазии (Южной Осетии, Нагорного Карабаха, Приднестровья...). Более конкретно, эта цель подразделяется на конкретные задачи типа (а) поддержать территориальную целостность Грузии; (б) заставить Россию вывести войска из оккупированных территорий; (в) не дать России «проглотить» Абхазию и т.д.

Такое расхождение мотиваций проведения политики «непризнания» подвергает риску ее устойчивость. Это стало особенно актуальным после принятия грузинским правительством правил (модальностей) деятельности организаций на оккупированных территориях. Эти правила ставят Запад перед дилеммой – он либо должен следовать в своей деятельности ограничениям согласно указанным правилам и, таким образом, существенно снизить ресурсы влияния на власти Сухуми, либо разругаться с Тбилиси. Золотую середину здесь найти трудно.

Заметим, однако, что политические и международно-правовые основы политики «непризнания» в обеих интерпретациях довольно крепки. Ее главные столпы – оккупация территорий Грузии и продолжающееся нарушение международного гуманитарного права в виде невозвращения

властями Сухуми (и Цхинвали) беженцев/ВПЛ. Указанное обстоятельство обуславливает устойчивость политики в обозримой перспективе.

Между тем, в условиях сложной динамики самих политических процессов в мире и регионе, угадать формулу будущего урегулирования конфликтов в Грузии чрезвычайно трудно. Расплывчатость контуров складывающегося глобального мирового порядка обуславливает неопределенность судьбы этих конфликтов, поскольку они уже стали частью мировой политики. На этих конфликтах завязаны интересы крупных нерегиональных игроков, чьи повестки дня в регионе не всегда совпадают. Поэтому устойчивость политики «непризнания» мало прогнозируемая величина. С уверенностью можно сказать одно: – цикл, через который проходит процесс развития мировой политики, займет несколько лет, а то и целое десятилетие. Соответственно, сохранится неопределенность перспектив изменения существующего баланса сил, что, в свою очередь, явится основой замораживания существующего статус-кво в Грузии и, стало быть, устойчивости парадигмы по непризнанию независимости Абхазии и Южной Осетии. Даже если дополнительно пара-тройка стран признает их, это общую картину не изменит.

International Alert.

346 Clapham Road, London SW9 9AP, United Kingdom

Tel +44 (0)20 7627 6800, Fax +44 (0)20 7627 6900, Email general@international-alert.org

www.international-alert.org

ISBN: 978-1-906677-12-1