

КОНЦЕПЦИЯ

Об особом статусе Абхазии в государстве Грузия

(Проект)

Тбилиси
2004

КОНЦЕПЦИЯ

Об особом статусе Абхазии в государстве Грузия

Мотивация создания рабочей группы и подготовки документа

- [1] Прошло одиннадцать лет с тех пор, как в абхазском конфликте кончился этап военного противостояния, но до сих пор остается открытым важнейший вопрос: какой видится грузинским властям модель будущего устройства страны, какими механизмами будет гарантирован суверенитет Абхазии в составе грузинского государства и вообще, о какой степени суверенитета идет речь.
- [2] Центральные власти по сей день не выработали единой позиции по данному вопросу. Согласно распространенному мнению (отраженному в Конституции Грузии 1995 г.), определению модели административно-территориального устройства страны мешают неурегулированные конфликты – и прежде всего, именно абхазский конфликт. В таком подходе спутаны причинно-следственные связи – на самом деле конфликты не могут быть урегулированы до тех пор, пока власти страны не будут иметь четкого видения будущего устройства грузинского государства.
- [3] Еще одно следствие отсутствия в центральной власти единой, выверенной с политической и правовой точек зрения позиции – то, что вплоть до сегодняшнего дня основные надежды в деле урегулирования абхазского конфликта возлагаются на внешние силы (ООН, Россию, США, Группу друзей). Конечно, эти силы оказывают огромное влияние на создавшиеся обстоятельства, но ключи от разрешения конфликта – в соглашении между грузинской и абхазской сторонами. А такое соглашение не состоится, пока центральная власть не определит, что же она предлагает абхазскому обществу.
- [4] С другой стороны, существующие обстоятельства создают проблемы и дружественным странам в условиях, когда не существует четкой позиции грузинского правительства о статусе и гарантиях Абхазии в составе грузинского государства. Зато иногда звучат призывы к решению проблемы силовым путем. Дружественным странам объективно трудно убедить абхазскую сторону в целесообразности возвращения в состав Грузии. Соответственно, единственным путем с их стороны остается использование различных механизмов давления, к чему Запад сегодня не готов и не будет готов, пока не увидит со стороны центральных грузинских властей реальных конструктивных шагов в направлении урегулирования конфликта и государственного строительства.
- [5] Создавшееся положение устраивает Россию, которая уже давно сохраняет возможность, с одной стороны, казаться абхазами единственной защитницей от возможной агрессии со стороны Грузии, и, с другой стороны, доказывать западным странам, что Грузия не готова к демократическому, цивилизованному разрешению конфликта.
- [6] Представление центральными властями Грузии пакета конструктивных, демократичных предложений резко осложнило бы России продолжение подобных игр и подготовило бы правовую, политическую и моральную почву для того, чтобы западные страны усилили давление как на российскую, так и на абхазскую стороны.
- [7] Что касается последней, при существующих условиях для нее нет альтернативы - восстановление юрисдикции Грузии будет воспринято абхазами как непосредственная опасность для их физического существования. Поэтому им непонятно, почему они

должны отказаться от пусть несостоявшейся де-юре и ущербной, но независимости ради неясного будущего в составе Грузии. Потому абхазское общество кажется нам консолидированным (хотя бы внешне) – с точки зрения политической самоизоляции от Грузии. В случае же, если грузинская сторона сумеет предложить населению Абхазии реальные гарантии защиты его прав и суверенитета в рамках грузинского государства, появится возможность выбора: что же лучше – непризнанная независимость и страх неопределенного будущего или возвращение в состав Грузии со всеми вытекающими позитивными последствиями?

[8] Естественно, для достижения этой цели недостаточно только общих обещаний, что в грузинском государстве будут полностью учтены все права абхазского этноса и ему гарантируется не виданная в мире, самая широкая автономия. Необходимы конкретные предложения, механизмы, гарантии.

Общее видение международным сообществом основных принципов урегулирования конфликта отражено в так называемом «Документе Бодена»¹.

[9] Несмотря на всё его значение, к «Документу Бодена» имеют претензии принципиального характера как абхазская, так и грузинская стороны. Абхазскую сторону пугает реинтеграция в грузинское государство, а грузинскую сторону – фиксация статуса суверенности Абхазии. Неразрешимо ли подобное противоречие? Мы думаем, что нет. В случае наполнения основных принципов «Документа Бодена» конкретными, определенными в правовом и политическом отношении демократическими механизмами и гарантиями, для обеих сторон разработка решений станет приемлемой. Только это должны сделать непосредственно грузинская и абхазская стороны, так как ни ООН, ни международное сообщество независимо от них не смогут определить, какая конкретно степень суверенитета может соответствовать интересам сразу обеих сторон.

[10] Ясно, что формированию единой позиции центральной власти Грузии мешает сама острота абхазского вопроса. Любое продвижение вопросов территориальной целостности и возвращения беженцев вызывает сильнейший эмоциональный отклик всего общества, не говоря уже о реакции самих вынужденно переселенных лиц. Поэтому для различных политических групп существует объективный «соблазн» использовать проблему урегулирования конфликта в собственных пропагандистских интересах и таким путем сохранить свое место на политической арене, приобрести популярность и поддержку населения. В итоге во властях Грузии наблюдается пестрота позиций – начиная от акцента на разрешение конфликта силовыми методами и кончая поддержкой снятия всех видов учрежденных над Абхазией санкций.

[11] В то же время большинству населения ясно, что все, что было до 1992 г., уже не восстановится, и нужно думать о будущем Грузии как неделимого государства. Парадоксально, но сегодня Грузия не готова к восстановлению территориальной целостности. Модели сосуществования абхазов и грузин, механизмов, защищающих права обеих сторон, не существует. При таких условиях восстановление территориальной целостности и возвращение перемещенных лиц может создать больше проблем, чем существует сегодня, в условиях неурегулированного конфликта.

[12] Исходя из отмеченного, группа авторов представленного документа сознательно постаралась не идентифицироваться с какой бы то ни было политической силой и создать документ академического характера, в котором, по возможности объективно, будет

¹ Документ «Основной принцип раздела полномочий между Тбилиси и Сухуми», подготовленный представителем Генерального Секретаря ООН Дитером Боденом при участии представителей стран-друзей Генерального Секретаря ООН, 2001, 20ноября

отражено их видение урегулирования абхазского конфликта политическими, конструктивными методами. Концепция представляет собой попытку предложить конкретные механизмы и гарантии, создать основу для плодотворных переговоров между грузинской и абхазской сторонами и принятия взаимоприемлемых решений.

[13] Документ подготовлен группой грузинских экспертов, в состав которой входят: Константин Кублашвили, Арчил Гегешидзе, Ивлиан Хаиндрава и Паата Закареишвили. Значительный вклад в его подготовку внесли своими аргументированными замечаниями Давид Бакрадзе, Тинатин Хидашели и Давид Дарчиашвили, а также известные, признанные ученые – Томас Флайнер (Фрейбург, Швейцария) и профессор Александр Бланкенагель (Университет Гумбольдта, Берлин, Германия). Особого упоминания заслуживает вклад британской неправительственной организации «Conciliation Resources» («Ресурсы примирения»), помощь которой существенно способствовала регулярным собраниям рабочей группы и созданию документа.

[14] Основной документ состоит из пяти частей и двух приложений.

Первая часть документа включает краткий обзор грузинско-абхазских политико-правовых взаимоотношений. В частности, в ней проанализированы грузинско-абхазские отношения после распада Российской империи, во времена независимой Демократической Республики Грузия (1917-1921), затем – уже в советский период, и, наконец, после распада СССР, когда конфликт вступил в критическую стадию.

[15] **Вторая часть** посвящена процессам, имевшим место после фазы военного противостояния, в частности, анализу мирных переговоров 1994-2003 гг.; в ней рассматриваются политические и дипломатические инициативы указанного периода.

[16] **В третьей части** документа идентифицированы все связанные с конфликтом заинтересованные стороны, а также представлены очерк и анализ партикуляризации их интересов. В качестве субъектов представлены отдельные сегменты как грузинских, так и фактических абхазских властей и общества, а также международные организации и соответствующие государства.

[17] **Четвертая часть** включает описание условий, существовавших в Абхазии на момент подготовки документа (декабрь 2003 г.); в ней проанализирована обстановка, сложившаяся в политической, экономической, военной, социальной и религиозной сферах, а также в области инфраструктуры.

[18] Вашему вниманию предлагается самый важный компонент документа – его последняя, **пятая часть**. В ней сформулирована оригинальная концепция особого статуса Абхазии в грузинском государстве. Опираясь на существующие политические реалии, а также соответствующий международный опыт, на основе слияния принципов регионализма и федерализма предложена специфическая модель территориально-государственного устройства Грузии, позволяющая учесть исторически и юридически сложившуюся исключительность Абхазии на фоне культурных, политических, исторических и географических особенностей других регионов Грузии. В документе детально рассмотрены особый политико-правовой статус Абхазии в государстве Грузия, все вытекающие из этого статуса права и обязанности, сформулирован конкретный перечень особых полномочий Абхазии, предложены дополнительные гарантии, которые должны обеспечить условия для развития и защищенности абхазского народа, в том числе в политической, военной, финансовой, демографической и других сферах.

[19] В этой же части представлены основные положения проектов документов, связанных с урегулированием конфликта, а именно, «Соглашения об урегулировании конфликта» и «Федерального соглашения об особом статусе Абхазии», а также описана процедура действия этих соглашений.

- [20] В виде приложений к документу прилагаются также текст Союзного соглашения между Грузинской Социалистической Советской республикой и Абхазской Социалистической Советской республикой (1921 г.), а также статистические данные об этническом составе населения Абхазии в 1897-1989 гг.
- [21] В случае соответствующего желания и замечаний со стороны властей Грузии, авторы концепции готовы продолжить работу с целью доработки тех или иных важных вопросов, необходимых для урегулирования конфликта, и их отражения в документе.

Глава V

Соображения об особом статусе Абхазии в государстве Грузия

[22] I. Вступление

Конституция Грузии 1995 года заложила основу нового государства Грузия, определила форму его политического строя, признала основные права и свободы человека, установила полномочия высших государственных органов, структуру и правила деятельности, а также форму и принципы взаимоотношений законодательной, исполнительной и судебной властей. Несмотря на кровавую гражданскую войну, вооруженные конфликты и воцарившийся во всей стране в начале 90-ых годов двадцатого века хаос, в труднейший для страны переходный период Грузия смогла принять новую Конституцию, которая принесла стабильность в молодое государство, основанное на принципах демократии и правового государства. Однако при принятии Конституции не было сформулировано определение территориально-государственного устройства Грузии. Высший закон государства ограничился только общей фразой по этому важнейшему вопросу и перенес его урегулирование на будущее.

- [23] Основной причиной такого «урегулирования» этого вопроса, имеющего колоссальное значение для любого государства, было упомянутое положение в стране (конфликты, гражданская война, острая криминогенная обстановка) и неотложность принятия Конституции. Кроме того, несколько политических партий, представленных в то время в парламенте, считали нецелесообразным принимать окончательные решения о территориальном устройстве без участия представителей Абхазии и Южной Осетии. Сегодня большинство экспертов считает, что такое решение вопроса было оптимальным выходом из создавшейся ситуации, так как, с одной стороны, был сохранен статус-кво, а с другой стороны, было образовано новое грузинское государство и начался процесс государственно-правовых реформ, предусмотренных Конституцией. И тем не менее, сегодня все также видят, что отложенное Конституцией Грузии решение вопроса о территориально-государственном устройстве слишком затянулось – может быть, даже запоздало, что в последнее время породило множество сложностей в общественно-политической жизни страны. Именно поэтому необходимо начать означенный процесс, разработать (с участием грузинских и иностранных экспертов) утвержденную центральными властями концепцию и предложения об Абхазии и территориально-государственном устройстве страны в целом. Неопределенное отношение государства к этой проблеме вызывает большую тревогу не только внутри страны, но и в международном сообществе и организациях, на протяжении лет включенных в процесс урегулирования конфликта. Сегодня уже со всех сторон слышится вопрос: как конкретно выглядит «широкая автономия Абхазии», о которой на всех переговорах и встречах поступают заявления и от властей, и из научных и общественных кругов Грузии? Власти Грузии обязаны хотя бы поэтому пояснить свою позицию как по Абхазии, так и по важнейшему государственному вопросу о будущей территориальной организации страны.

[24] **II. Основной принцип территориально-государственного устройства страны**

Несмотря на то, что главной темой данного труда является особый статус Абхазии, мы считаем необходимым коснуться сперва основных принципов будущего территориального устройства Грузии в целом.

[25] Прежде всего необходимо отметить, что при разработке концепции территориальной организации за основу можно принять Конституцию Грузии, из отдельных положений которой ясно видно, что в будущем создатели Конституции предусматривали существование автономных территориальных единиц, разделение полномочий между центром и регионами, особые полномочия высшей государственной власти, перечень вопросов, подлежащих общему управлению, представительство регионов в высшей государственной власти (высшей палате парламента – сенате), т. е. создание единого государства на федеративных началах. Это уже достаточно серьезная основа для окончательного определения территориально-государственного устройства страны. Как известно, на протяжении прошедших лет власти не сумели разработать основных принципов новой модели территориальной организации страны и провести комплексный анализ означенных положений конституции. Как в официальных документах, так и в научных кругах и общественно-политических дискуссиях тема федерализма муссируется только в связи с Абхазией. Сегодня всем понятно – правовая основа урегулирования абхазской проблемы будет иметь решающее значение для единой концепции будущего территориального устройства Грузии. В то же время необходимо учесть, что неурегулированность абхазской проблемы не должна отодвигать на неопределенное время урегулирование вопроса о территориально-государственном устройстве.

[26] В грузинских научных, общественных и политических кругах на сегодняшний день уже почти сформировалась единая позиция в отношении абхазской проблемы – большинство ученых и политиков склоняется к урегулированию вопроса на основе принципа федерализма. Если при этом учесть и упомянутое соображение о том, что Конституция Грузии приняла решение в пользу децентрализованного, а если выразиться смелее – федеративного государства (о чем ясно свидетельствует комплексный анализ ее вышеупомянутых положений)², можно сказать, что концепция будущего территориально-государственного устройства должна исходить из принципа децентрализации государственной территории. Естественно, в процессе работы над концепцией территориально-государственного устройства, а затем уже над конституционным законом, указанные положения Конституции будут развиты, доработаны и уточнены, то есть определится конституционно-правовой статус регионов и территориальных единиц – будут ли они политическими или административными единицами. На первом этапе децентрализации целесообразно будет придать регионам Грузии статус административных территориальных единиц. Что касается Абхазии, там с самого начала должно быть ясно, что она, как единственная родина одной из наций, сформировавших единое грузинское государство, должна иметь особый, отличный от всех других автономий статус. В то же время мы должны учитывать и подтвержденное опытом других стран бесспорное положение о том, что конституционно-правовое определение территориальной модели каждого государства тесно связано с его историей, политическим, экономическим и правовым развитием и на них и опирается. На основе всего отмеченного можно сделать вывод, что самым разумным для Грузии будет отдать

² См. анализ в Бюллетене Центра стратегических исследований и развития (№4, март 1998): Зураб Адеишвили, Гия Гецадзе, Георгий Гогнашвили и Константине Кублашвили, «Соображения о будущем территориально-государственном устройстве Грузии» (груз.). См. также диссертацию Константине Кублашвили «Территориальное устройство и национальная интеграция. Сравнение конституционно-правового развития Испании, Германии и Грузии» (нем.)

предпочтение **принципу асимметричного федерализма**³. Но присвоение другим регионам Грузии (кроме Аджарии, которая должна иметь статус политической автономии гораздо более низкого уровня, чем Абхазия)⁴ статуса только административно-территориальных единиц потребует привнесения элементов регионализма. Соответственно, **в результате слияния принципов регионализма и федерализма на первом этапе мы получим специфическую модель территориально-государственного устройства**, которая позволит считаться с исторически и юридически сложившейся исключительностью Абхазии, с культурными, политическими, историческими и географическими особенностями других регионов Грузии, а также с сегодняшней реальностью. Следует еще раз отметить необходимость четкого и недвусмысленного подтверждения исторических, политических, правовых и экономических особенностей Абхазии.

[27] Опыт разных стран подтверждает бесспорность вышеприведенного тезиса. Анализ исторического развития Испании и Германии ясно показывает, что исторические, правовые, культурные, географические и экономические своеобразия оказали решающее влияние на современное территориально-государственное устройство этих стран, определенное их конституциями. В Испании Баскония и Каталония на протяжении веков с политической и правовой точек зрения явно выделялись из других регионов, располагали особыми правами и сохраняли собственные национальные традиции. Глава автономной власти Каталонии Хорд Пуйоль прямо заявлял: «Каталония – это нация, притом со всеми характерными для этого понятия основными признаками: историческим прошлым, географическими границами, языком, собственным правом, особым стилем жизни, традициями и планами на будущее». За недолгое время существования Второй Испанской республики (1931-36) сначала Каталония (в 1932 г.), а затем и Баскония (в 1936 г.) получили статус автономных регионов. Ввиду этого обстоятельства, особое отношение к указанным регионам наблюдалось и при разработке Конституции Испании 1978 г., и на последующем этапе конституционного развития страны. В конституции с самого начала было предусмотрено присвоение этим регионам статуса широкой политической автономии. Соответственно, модель конституционно-правовой организации Испании, известная под именем «ассимметричного регионализма»,⁵ представляет собой следствие исторических свобод регионов и национальностей Испании.

[28] В отличие от Испании, в Германии (несмотря на большое политическое влияние Пруссии) все края (по-немецки ланд, das Land) были равноправны с правовой и конституционной точек зрения. До создания в Германии первого федеративного государства (1871) эта страна фигурировала на международной арене как децентрализованное государство, состоявшее из равноправных, политически автономных территориальных образований. Германская империя 1871-1917 гг. представляла собой добровольное объединение равноправных государственных единиц, в то же время сохранявших собственные традиции и индивидуальность. То же можно сказать и о Веймарской республике, в которой продолжалась традиция германского федерализма. Основным законом 1949 г. была образована Федеративная Республика Германия, которая сегодня состоит из 16 равноправных ландов.

³ Принцип асимметричного федерализма означает, что часть государств-членов (одно или несколько), входящих в состав федеративного государства, имеет отличный от других (более высокий) политико-правовой статус и полномочия.

⁴ Здесь можно подумать о присвоении бывшей Юго-Осетинской автономии политико-правового статуса, отличающегося от Абхазии, Аджарии и других регионов Грузии, хотя этот статус обязательно должен быть намного более низким, чем статус Абхазии и Аджарии, и чуть более высоким, чем статус других регионов Грузии (с точки зрения культурной и языковой автономии).

⁵ Термин, введенный известным испанским конституционалистом Луисом Лопесом Герра (Luis Lopez Guerra).

[29] Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что при определении будущего территориально-государственного устройства Грузии необходимо прежде всего учитывать соответствующие положения Конституции Грузии, сегодняшнюю реальность, исторические, политические, правовые, культурные и экономические особенности нашей страны, а также богатый опыт децентрализованных государств – федеративных и унитарных.

III. Особый статус Абхазии

[30] 1. Основания и основные принципы особого статуса Абхазии в государстве Грузия

Исходя из вышеупомянутого основного принципа будущего территориально-государственного устройства страны, ставится вопрос: каким может быть статус Абхазии в составе Грузии? С учетом данного выше анализа и сложившейся реальности самым разумным ответом на этот вопрос будет следующий: с учетом богатого опыта демократических федеративных и унитарных децентрализованных государств, **особый политико-правовой статус Абхазии в составе грузинского государства** должен быть определен исходя из принципа федерализма. При определении статуса Абхазии мы будем иметь дело не с делегированием функций и полномочий из центра административно подчиненной единице (что характерно для децентрализованного государства), но с разделением государственной власти. Это – основной признак именно федеративных взаимоотношений. Более того, многие ученые заявляют, что такие отношения характеризуются не разделением между «государственной власти», а **разделением «государственного суверенитета» между суверенным федеральным государством и его членами-субъектами**. Если еще более подробно разъяснить сказанное, получим следующую картину:

[31] а) Грузия является государством, основанным государственно-правовым путем, то есть принятием конституции. Это образование базируется на проведенных на всей территории всеобщих, свободных, прямых и равных выборах, а также на референдуме, в результате которого государство Грузия является легитимным, то есть основанным волей большинства («народа государства»). Грузия является суверенным государством, субъектом международного права. Территориальная целостность и неприкосновенность государственных границ, определенных на 21 декабря 1991 г., признана мировым сообществом государств и международными организациями.

[32] б) В то же время, в состав государства Грузия входит суверенная государственная единица Абхазия, которая в отношениях с высшей властью представляет собой равноправного и независимого партнера. Это означает, что ее характеризуют признаки государства, то есть она имеет качество государства, также имеет право установления конституции и, таким образом, ее «государственность» не основана волей государства Грузия. Власти Абхазии опираются на независимый источник легитимации – ее государственные структуры избираются и комплектуются волей населения Абхазии. Именно в силу своей «государственности», т. е. качества государства Абхазия имеет собственный (пусть ограниченный), а не присвоенный кем-то суверенитет. Одновременно Абхазия является членом федерального государства Грузия (государство-член), а не его частью. Они – федеральное государство и находящаяся в его составе государственная единица – составляют политическую систему страны.

[33] в) Исходя из характера федеративных взаимоотношений, необходимо разделение государственных задач и полномочий между федеральным государством Грузия и входящей в его состав государственной единицей (государством-членом), причем таким образом, чтобы каждый государственный уровень имел право принятия окончательных решений в сфере присвоенных ему особых полномочий.

[34] В связи с этим вопросом предусмотрено еще одно значительное обстоятельство: как правило, в образованных на основе федеративных отношений государствах с обеспечением определенной степени гомогенности, и вообще для укрепления

политического устройства таких государств в федеральном государстве (федерации) и государстве-члене (государствах-членах) установлена одна и та же форма политического устройства. Соответственно, если формой политического устройства федерации будет демократическая президентская республика, желательно, чтобы входящее в его состав государство-член имело такую же форму устройства. Правда, в истории различных стран мира существуют исключения из этой классической схемы, что вызвано характерными для этих стран особенностями. С учетом сказанного, в связи с Абхазией, возможно, наиболее удачной окажется модель парламентской республики, которая не предусматривает прямых выборов президента народом, хотя считает допустимым существование института выборного президента, который будет иметь только представительские функции. Определение означенной формы политического устройства будет целесообразным для государственной единицы Абхазии и в том случае, если формой политического устройства единого государства будет президентская республика. Правда, этот вариант не предусматривает обеспечения принципа гомогенности (хотя, исходя из существования института имеющего представительские функции президента, можно утверждать, что означенный вариант пусть формально, но все-таки как-то отвечает этому принципу), но дает возможность избежать тех возможных осложнений, которые могут быть вызваны прямыми выборами президента населением государства-члена и, соответственно, наличием имеющего широкие полномочия президента – политического лидера. **Кроме того, существование такой системы может вызвать определенную напряженность по причине этнического многообразия населения Абхазии. Заслуживает внимания тот факт, что даже в таких моноэтнических регионах, как Каталония и Баскония, отказались от системы президентского правления и достаточно успешно внедрили и развили парламентскую систему.**

[35] Исходя из данного выше анализа, возможно представить три возможных варианта урегулирования данного вопроса:

(1) Формой политического устройства Республики Абхазия является парламентская республика. В результате всеобщих, свободных и прямых выборов получившая большинство мандатов политическая партия (или партии) комплектует правительство из членов парламента (коалиционное правительство), которое будет ответственно перед парламентом и ему подотчетно. Правительством руководит премьер-министр, являющийся руководителем исполнительной власти и высшим представителем в отношениях с высшей государственной властью (федерацией). (2) Формой политического устройства Абхазии является демократическая парламентская республика, но вместе с премьер-министром и другими членами правительства парламент избирает из своего состава президента. Президентом может стать лишь член парламента, абхаз по национальной принадлежности, гражданин Абхазии. Президент имеет только представительские функции, в установленном законом порядке он (вместе с премьер-министром) подписывает законы (не имея права вето) и публикует их. (3) И наконец, формой политического устройства Абхазии может быть демократическая президентская республика, когда президент избирается всеобщими прямыми выборами. Он является первым лицом властей Абхазии, высшим представителем Абхазии и главой исполнительной власти (сегодняшняя модель президентской Грузии). В этом варианте можно обсудить и так называемую французскую модель, следуя которой, президент назначает премьер-министра, а по представлению последнего – членов правительства.

[36] г) Несмотря на то, что как федеральное государство, так и входящие в его состав государства-члены имеют собственную легитимацию и суверенитет, то есть взаимоотношения между ними характеризуются разделением суверенитета, субъектом международного права является только одно государство – суверенное федеральное государство Грузия. Суверенитет государства-члена означает известный в правовых науках «внутренний суверенитет», что выражается в том, что в отношениях с высшей государственной властью Грузии (федерацией) оно является равноправным и независимым партнером. С точки зрения международного права необходимыми тремя

государственными признаками располагает только государство Грузия. Это: «государственная территория» (определено первым пунктом 2-ой статьи Конституции) и «высшая государственная власть» (определено 3-ей и 5-ой статьями, а также 3-ей, 4-ой и 5-ой главами Конституции). Кроме этого, государство Грузия образовано не соглашением правительств государств-членов, но конституционными правами всего народа («государственного народа», в том числе и живущим в Абхазии населением) Именно по этой причине существует гражданство федеративного государства, то есть Грузии, а не ее членов субъектов. И еще одно: так как государство Грузия основано и легитимировано всем народом (а не создано на основе соглашения правительств государств-членов), с конституционно-государственной точки зрения недопустимо и невозможно выделение входящих в его состав субъектов из федерального государства. Любая попытка в этом направлении будет действием против Конституции и недопустимой сецессией.⁶

[37] д) Основанием для особого статуса Абхазии должно стать и то, что этнически абхазы должны быть рассмотрены не как меньшинство, а как одна из наций, формирующих федеративное государство Грузия. Государство Грузия должно принимать во внимание чувство региональной идентичности абхазов, которое опирается на осознание Абхазии как единственной собственной родины и своей избранности из остальной части населения. Также должно быть учтено, что живущие в Абхазии грузины – коренная нация этой политической единицы, конституционный закон должен гарантировать политическое равноправие всех живущих в Абхазии граждан.

[38] В связи с этим важнейшим вопросом интересно обратиться к опыту других государств, которые много лет назад решили подобные проблемы конституционно-правовым путем. Например, согласно основному закону Германии, она является федеративным государством (ст. 20, п. 1), политическую систему которого составляют федерация или центральное государство (Bundesstaat) и государства-члены – ланды (Gliederstaaten, die Lander). Ланды имеют качество государства, в отношении с федерацией они полностью независимы. Ланды имеют не кем-нибудь присвоенное, а собственное государственное верховенство, то есть суверенитет. То же самое можно сказать об Австрийской Республике, которая, согласно ст. 2 федеральной Конституции, представляет собой федеративное государство, состоящее из девяти «независимых ландов». Между федерацией, или центральным государством, и ландями точно такие же отношения, как между субъектами, входящими в политическую систему Германии.

[39] В связи с рассматриваемым вопросом необходимо отметить несколько положений федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации. По первой статье федеральной Конституции, «Народ Швейцарии» и 26 кантонов составляют Швейцарскую Конфедерацию. В 3-ей статье Конституции заявлено, что кантоны суверенны в пределах, установленных федеральной Конституцией. В то же время кантоны обладают всеми теми правами, которые по конституции не переданы Конфедерации. Было бы желательно, чтобы, в отличие от «Документа Бодена», в конституционном законе о разделении полномочий были зафиксированы именно формулировки, цитированные в Конституции Швейцарии.

[40] Еще более интересен опыт Испании. Как известно, территориально-государственное устройство этой страны весьма специфично и в отношении автономных объединений (Comunidades Autonomas) с центральной властью (El Estado) отличается (правда, только на основе вышеупомянутой специфичности) от характерных для федерализма отношений. Несмотря на это, конституционный суд Испании в одном из

⁶ Об особом подходе к вопросу гражданства единого государства в связи с Абхазией, см. ниже, подглаву 2 «Конституция Абхазии; перечень чрезвычайных полномочий» (подпункт «г») и гл. IV «Дополнительные гарантии».

первых своих решений и результате рассмотрения и разъяснения соответствующей статьи Конституции о статусе автономных объединений заявил, что «автономии, как существующие на определенной территории государственно-правовые территориальные объединения, правда, не с конституционно-правовой точки зрения, но по своей политической природе являются «государствами», а государство Испания - «составное государство» (Estado compuesto).⁷

[41] **2. Конституция Абхазии; перечень особых полномочий**

После всего вышесказанного, когда уже известно правовое основание и основные принципы особого статуса Абхазии в государстве Грузия, возможно рассуждать о внутренней структуре Абхазии и ее особых полномочиях. Ст. 2 Конституции Грузии признает принцип разделения полномочий, что должно лечь в основу особого политико-правового статуса Абхазии в государстве Грузия. С учетом этих принципов и характерных для федеративных отношений признаков должно произойти принятие конституционного закона, в котором будет подробно определен правовой статус Абхазии. Более конкретно о конституционном законе (федеральном соглашении), абхазской Конституции и разделе полномочий можно сказать следующее:

[42] а) Известные ученым теоретические положения и опыт других стран показывают, что в федеральном государстве существует множество модификаций раздела полномочий между федерацией (или высшей/федеральной/ государственной властью) и государствами-членами. Как правило, во время раздела полномочий на федеративной основе точно очерчиваются особые компетенции высшей государственной власти (федерации), а все остальные полномочия остаются государствам-членам. Это правило установлено, например, 70-ой статьей основного закона Германии, и 42-ой статьей Конституции Швейцарии, первым абзацем 15-ой статьи Конституции Австрии и десятой поправкой к Конституции США. И наоборот: могут быть точно определены особые компетенции только государств-членов. В связи с Абхазией, возможно, более целесообразно будет применить так называемый принцип «двойного перечня», при котором точно перечисляются особые полномочия как федерации (высшей государственной власти), так и государств-членов, а оставшиеся компетенции будут считаться конкурирующими компетенциями. Но можно рассмотреть и вопрос о присвоении оставшихся компетенций Абхазии вместо того, чтобы считать их конкурирующими компетенциями. Именно такое правило раздела полномочий устанавливает Конституция Испании, в ст. 148 которой определены сферы особых полномочий автономных объединений, а в ст. 149 – особые полномочия государства. Правда, особенность испанской модели состоит в том, что, по Конституции, оставшиеся компетенции переданы государству.

[43] Если вышеупомянутый принцип будет приемлемым в отношении Абхазии, после раздела полномочий в конституционном законе на основе этого принципа и определения других основных условий такие же нормы будут установлены и Конституцией Абхазии, что исключит возможность односторонней замены уже обозначенных полномочий со стороны высшей государственной власти. То есть, для каких бы то ни было изменений в отношениях между высшей государственной властью Грузии (федерацией) и Абхазией необходимо будет согласие обеих сторон.

[44] б) Конституцией Абхазии также предусмотрены: собственное официальное наименование, территориальные границы (по согласованию с федеральной властью), государственные символы (флаг, гимн, герб), существующие на территории провинции и районы (если таковые существуют), внутренняя структура Абхазии; правила создания властных органов, функции и полномочия, также нормы экономической системы и финансов. Власти Абхазии сами должны решать, какой вид будут иметь эти органы, хотя

⁷ См. Решение конституционного суда Испании –STC1/1982, 28.1.1989

Конституцией Грузии или конституционным законом о статусе Абхазии возможно устанавливались общие требования, одно из которых, например – комплектование представительских органов на основе всеобщих выборов, чтобы обеспечить равноправное участие населения всех районов Абхазии в укомплектовании высшего органа власти.

[45] в) Что касается особых полномочий Абхазии, кроме таких стандартных полномочий, характеризующих государства-члены федеративных государств, каковыми являются социальное обеспечение, культура, образование, наука, спорт и туризм, внутриреспубликанские теле- и радиосвязь, транспорт, вопросы местного самоуправления и др., Абхазии дополнительно могут быть переданы полномочия участия во внешнеполитических отношениях, заключения соглашений с другими странами в культурной, социальной, торгово-экономической, научной, образовательной, спортивной и туристической сферах, участие в деятельности международных региональных организаций, а также право образования собственных официальных полицейских формирований с целью поддержания общественного порядка. Абхазия должна также пользоваться финансовой автономией, иметь право установления, сбора и использования собственных налогов и других специальных взносов, а в случае необходимости должна пользоваться обязательным для федеративных взаимоотношений атрибутом – государственной системой финансового уравнивания. (Здесь необходимо учитывать, что не на первом этапе, а с определенного периода после урегулирования конфликта (по мере стабилизации ситуации, мирного сосуществования и экономического развития) Абхазия как потенциально один из самых высокодоходных, экономически сильных и богатых краев, следуя принципу солидарности и обеспечения равного социально-экономического развития территорий федеративного государства, будет обязана оказывать экономическую помощь слабым высокогорным регионам в рамках государственной системы финансового выравнивания. Эта система подразумевает улучшение в федеральном государстве финансово-экономического положения его государств-членов и других регионов как по вертикали – оказание помощи регионам из государственного федерального бюджета и других возможностей, так и по горизонтали – передачей определенных ассигнований сильными регионами более слабым.)

[46] В связи с этим вопросом тоже очень интересно обратиться к опыту других стран. В частности, привлекающего особое внимание опыта Испании. Для рассмотрения можно взять один из исторических регионов, входящих в состав Испании – Статут Басконии и ее особые полномочия.

[47] Статус Басконии, официально «Страны Басков» (по-испански – El Pais Vasco, по-баскски – Euskadi) в составе Испании был определен 18 декабря 1979 г. «Статутом автономии Страны Басков», принятым Генеральными кортесами Испании как органический закон. Проект статута был подготовлен в Басконии существовавшим на то время высшим органом временной автономной власти (т.н. «преавтономной власти») – Генеральным Советом Страны Басков (Consejo General del Pais Vasco). Окончательная редакция статута была сформулирована в результате совместной работы и после переговоров представителями баскской «преавтономной» власти и центральной власти Испании. Статут определяет официальное название Басконии, границы его территории, официальную символику, правила формирования представительских и исполнительных органов автономии, их структуру, функции и полномочия, а также сферы, входящие в особую компетенцию автономии.

[48] Согласно первой статье, «Баскский народ, или Euskal-Herria, как сформировавшаяся нация для достижения самоуправления, соответственно конституции и этому статуту образует региональное автономное объединение в составе государства

Испания под названием Euskadi, или Страна басков. Статут представляет собой основной законодательный акт Страны Басков».

[49] Ст. 10 Статута устанавливает особые полномочия Страны Басков, перечень которых включает 39 пунктов. Среди них можно выделить:

1) установление муниципальных границ с учетом границ входящих в Басконию исторических провинций (Алава, Гипускоа, Бискайя);

2) организационная структура и правила деятельности органов самоуправления;

3) внутрирегиональное выборное законодательство, которое действует при формировании парламента Страны Басков, Генеральных Советов и местных собраний представителей;

4) местное управление и статус государственных служащих и администрации;

5) развитие, сохранение, изменение и обновление особого и местного баскского гражданского права, записанных и неписанных норм и правил.

6) процессуальные нормы, нормы административного и финансово-административного судопроизводства, сформировавшиеся в результате многовекового использования местного права и представляющие нормы организационной структуры Страны Басков;

7) общественная собственность и историческое наследие, принадлежащие Стране басков;

8) горы, леса, пастбища и дороги для передвижения скота; земледелие и скотоводство;

9) внутренние воды, гидравлические сооружения, каналы и оросительные системы, рыбная ловля, водное хозяйство;

10) социальное обеспечение, культура, наука, туризм и спорт.

[50] Кроме отмеченного выше, по ст. 11 Статута, в компетенцию регионального автономного объединения Страны Басков входит развитие государственного базисного законодательства и его исполнение на территории объединения в следующих сферах:

а) защита окружающей среды и экология;

б) вынужденная экспроприация, административные контракты и концессии в пределах своей компетенции и ответственность администрации Страны Басков;

в) регулирование рыбной промышленности Страны Басков;

г) регулирование кредитной, банковской и страховой систем;

д) горный и энергетический режимы, геотермические ресурсы.

[51] Так же требует внимания тот факт, что, согласно ст. 17 Статута, органы Страны Басков создают полицию автономии, главная задача которой – защита норм специфического исторического права басков, а также защита лиц, их имущества и норм общественного порядка.

[52] г) Федеральным соглашением и Конституцией Абхазии возможно определить и ступенчатую систему идентификации, по которой индивид может рассматривать самого себя прежде всего как субъект государства-члена и только потом как гражданина федерального государства. С этой точки зрения интересно положение ст. 6 Конституции Австрии, по которой в Австрийской Республике установлено единое гражданство, но в то же время граждане, проживающие на территории конкретного ланда, считаются гражданами этого ланда. Более того, высшим представительским органом ланда может быть принят закон, который признает гражданином ланда лицо, временно проживающего на территории этого ланда.

[53] Следуя вышесказанному, Федеральным соглашением и Конституцией Абхазии можно определить, что постоянно проживающие на территории Абхазии лица имеют абхазское гражданство и подтверждающий это гражданство документ – удостоверение

личности. Гражданин Абхазии одновременно и автоматически является гражданином федерального государства Грузия.

[54] д) Во всех случаях должно быть ясно одно: в сфере особых полномочий Абхазии право принятия окончательного решения принадлежит только соответствующим органам Абхазии. Здесь не возникнет проблема иерархии норм в отношении федеральных правовых норм: никакой высший государственный орган не может вмешаться в сферы особых компетенций Абхазии. Здесь единственным защитником и в определенной степени контролирующей единый конституционный порядок федерального государства и правовую систему Грузии инстанцией будут Верховный и Конституционный суды. В том случае, если одна из сторон примет какой-либо нормативный акт в сфере особых полномочий другой стороны (что означает нарушение конституционного принципа разделения полномочий), вторая сторона будет иметь право обжаловать спорный акт в Конституционном суде Грузии. Сразу по принятии иска действие спорного акта прекращается. Суд рассматривает споры такого рода вне очереди, в скором режиме, в рамках максимально короткого срока, учрежденного для рассмотрения дел. Конституционный суд вынесет окончательное решение по любому спору по поводу разделения полномочий. Именно таким цивилизованным правовым путем (а не политическим противостоянием, а затем кулуарными переговорами) должно происходить урегулирование споров вокруг разделения полномочий, что даст возможность внедрения политической культуры и соблюдения установленных Конституцией «правил игры» при защите государственных интересов Федерации и его субъектов. Конституционный суд также будет выполнять роль верховного органа в связи с нормативными актами государственных органов Абхазии, если возникнет вопрос их соответствия Федеральной Конституции. (Примечание: В отличие от Абхазии, еще одним исключением в связи с другими автономными единицами может быть особое право президента Грузии в особых случаях принимать определенные решения о проведении правовых мероприятий вынужденного характера в отношении региона с целью обеспечения суверенного, конституционного порядка и территориальной целостности страны.)

[55] е) И наконец: Конституция Абхазии обязательно должна соответствовать принципам демократии, социального и правового государства и республиканизма, утвержденным Федеральной Конституцией Грузии.

[56] В случае формирования представленной системы будут абсолютно защищены интересы как коренного абхазского и грузинского населения, так и интересы представителей других национальностей. Хотя, исходя из особенностей своеобразной абхазской проблемы, возможно, потребуется необходимо создание дополнительных гарантий для абхазского населения. Это как раз тот вопрос, о котором ничего не сказано в «Документе Бодена», что, бесспорно, является его большим недостатком. Исходя из этого, необходимо более серьезное обсуждение указанной темы и выработка позиций, приемлемых для обеих сторон. Ниже будут представлены наши соображения по этому вопросу.

[57] **IV. Дополнительные гарантии**

При разработке дополнительных гарантий защиты национальных интересов и безопасного развития абхазского населения необходимо не только рассмотрение вопроса с опорой на всеобщие обязательные правовые принципы, но и недогматичный, нестереотипный подход к вопросу и учет специфичности ситуации. Чрезвычайность ситуации может довести до такого положения, когда решение вопроса на основе общепринятых правовых принципов окажется невозможным. Именно в такое время необходим свободный, независимый от стереотипов и догм подход и поиск совершенно

отличной от этих принципов оригинальной модели, соответствующей специфике ситуации.

[58] а) Гарантии в парламенте Грузии

Несмотря на вышесказанное, в первую очередь целесообразно проанализировать средства, апробированные различными государствами мира. После анализа особенности статуса Абхазии с точки зрения обеспечения дополнительных гарантий абхазского населения первым долгом могут быть выражены тем, что Абхазии примет участие в процессе формирования воли федерального государства при помощи верхней палаты федерального парламента – Сената. Представительству Абхазии в Верхней палате парламента Грузии могут быть приданы специальные полномочия. Здесь мы слегка отойдем от классической схемы этой системы и допустим наличие в Конституциях государства Грузия и республики Абхазии следующих положений: в представительстве Абхазии в Сенате с самого начала будет обеспечено определенное количество лиц абхазской национальности (это возможно на основе сосуществования соответствующей избирательной системы)⁸, а представительство будет иметь право особого решающего голоса по любому связанному с Абхазией вопросу, и таким образом, что из-за высокого кворума, установленного для решения вопроса будет необходимо согласие именно лиц абхазской национальности из абхазского представительства. Например, решение о внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии (а также о соглашении в конституционном законе) в парламенте Грузии и может быть принято большинством голосов в две трети от полного состава. Решение должны поддержать хотя бы две трети полного состава членов, избранных в федеральный парламент из Абхазии. По всем другим вопросам, касающимся Абхазии, парламент Грузии может принять решение большинством представителей списочного состава (либо большинством присутствующих, но не менее одной трети полного состава парламента), одновременно необходимо большинство из списочного состава выбранных в федеральный парламент Грузии представителей Абхазии (либо большинство присутствующих, но не менее одной трети полного состава). Принятие такой системы обеспечит избрание в Сенат представителей Абхазии на основе всеобщих, свободных и равноправных выборов, так же и дополнительные гарантии населения абхазской национальности. Можно рассмотреть также вариант назначения на пост председателя Сената только представителя Абхазии.

[59] б) Система высоких кворумов

Кроме сказанного выше, возможно обсудить систему высокого кворума принятия решений в самом абхазском парламенте. Преимущество и особенность этой системы состоит в том, что она обходит вариант выбора представительского органа на основе этнического принципа. Укомплектование представительского органа на этнической основе противоречит конституционному принципу всеобщих, равных и свободных выборов, так как в результате 20% населения имеют в парламенте больше представителей, чем остальные 80%. Как раз по причине этого неравноправия и несправедливости в конкретном случае ситуация может не только не разрядиться, но наоборот, возникнут совершенно неожиданные политические и правовые проблемы. У нас, к сожалению, уже были такие примеры, результатом которых стали большие жертвы. Правда, в случае особых обстоятельств и на основе создания дополнительных гарантий опять-таки с опорой на вышеприведенное соображение о недогматическом решении вопроса можно пойти и на этот крайний вариант, но с учетом упомянутого опыта, наверное, уже не является спорным, что этнический принцип не может быть гарантией для какой-нибудь

⁸ Здесь не подразумевается избирательная система, основанная на этническом принципе (какая была создана в 1990 г.). Здесь можно подразумевать только демократическую, свободную и всеобщую избирательную систему, следуя которой, например, из каждого избирательного округа Абхазии, несмотря на численность избирателей, будет избрано равное количество парламентариев, что обеспечит в депутаты представительство лиц абхазской национальности

этнической группы. Он может дать результат на определенный период, но не с точки зрения долгосрочного блокирования проблемы.

[60] Мы думаем, что именно из-за упомянутых причин преимущество при принятии решений должно быть отдано системе очень высоких кворумов, которая с точки зрения гарантий является не менее действенным механизмом. При этом во время принятия каждого значительного решения необходимо согласие избранного в парламент представительства малочисленной нации, в противном случае решение не будет принято. Это означает, что в парламенте, укомплектованном на основе равных, всеобщих и свободных выборов, несмотря на малое количество депутатов абхазской национальности, решающие голоса принадлежат все-таки им, абхазским депутатам, которые в случае необходимости используют это право, данное им Конституцией и регламентом.

[61] в) Гарантии, связанные с военной службой

Кроме вышесказанного, в виде дополнительных гарантий для абхазского населения, конституционный закон о федеральном соглашении и Конституция Абхазии на определенный срок (предположительно, на протяжении первых 3-5 лет после урегулирования конфликта) может подразумевать освобождение абхазских призывников от обязательной службы в федеральных Вооруженных силах Грузии (при условии, что в Грузии к тому времени будет сохранена обязательная военная служба). Но они будут иметь право проходить эту службу добровольно либо на контрактной основе в расположенных на территории Абхазии частях вооруженных сил Грузии. В то же время, служба в формированиях абхазской полиции засчитывается абхазским призывникам как прохождение обязательной военной службы.

[62] г) Гарантии, связанные с национальной валютой

Абхазские власти могут также иметь право выпуска монет и купюр государственной национальной валюты под контролем Национального банка Грузии. Это не означает для Абхазии права эмиссии единицы собственных денег. На этих монетах и купюрах по решению абхазских властей могут быть помещены изображения исторических лиц Абхазии, общественных деятелей, герба Абхазии, существующих на территории Абхазии исторических сооружений и памятников культуры и т.д. Они будут иметь обращение на всей территории Грузии и будут иметь точно такую стоимость и покупательную способность, как выпущенные непосредственно национальным банком Грузии любые другие монеты и купюры. Такое правило, например, действует на территории Великобритании, где Шотландия и Южная Ирландия пользуются вышеупомянутыми правами. Кроме того, на общей денежной единице Евросоюза – купюрах евро – на задней (нетитульной) стороне изображены символы каждой страны Евросоюза, исторические лица, исторические сооружения и памятники культуры.

[63] д) Ограничения на приобретение недвижимого имущества в Абхазии

Еще одной значительной гарантией для абхазского народа может быть соглашение сторон о том, что на протяжении определенного срока (например, 2-3 лет) после возвращения ВПЛ и беженцев, стабилизации ситуации и выборов нового парламента другим гражданам Грузии (а также гражданам других стран) не будет разрешено переезжать в Абхазию на постоянное место жительства, то есть приобретать квартиры, частные дома и земельные участки. Здесь необходимо учесть, что указанные ограничения могут касаться только физических лиц, но не предприятий и юридических лиц. Это необходимо для того, чтобы не ограничивать осуществление инвестиций в Абхазию. Юридические лица должны иметь право приобретения различных предприятий, другого недвижимого имущества и осуществлять инвестиции в Абхазию. В отношении физических лиц данное ограничение может действовать на протяжении определенного периода, а по прошествии этого периода может быть установлено следующее правило переселения в Абхазию физических лиц: число ежегодно переселяющихся лиц на

постоянное место жительства в Абхазию не должно превышать двух процентов (2%) от общей численности населения Абхазии. Указанный механизм в определенной степени нейтрализует страх перед грузинской экспансией в Абхазию и тяжелой демографической ситуацией.

[64] е) Вопросы реституции недвижимого имущества

Опыт различных стран мира по урегулированию вооруженных конфликтов показывает, что одной из важнейших составных частей полного и окончательного урегулирования любого конфликта является решение вопроса о реституции недвижимого имущества. Исходя из этого, естественно, что полное урегулирование абхазского конфликта не будет возможным без определения принципов и выработки соответствующих норм реституции недвижимого имущества. В процессе разработки этих норм за основу можно принять существующие документы, разработанные в разных странах (например, в Боснии-Герцеговине и на Кипре). Одновременно необходимо учитывать и особенности абхазского конфликта, что и в отношении решения вопроса реституции может иметь определенное значение. С учетом всего сказанного выше можно представить следующую модель реституции недвижимого имущества:

[65] В первую очередь, обязательно создание специального органа (например, временная комиссия по рассмотрению реституционных требований), единственной функцией которой будет осуществление реституции. Этот орган уполномочен принимать от лиц заявления с обращениями о реституции недвижимого имущества, обеспечит их регистрацию, сбор нужных доказательств для принятия решения, принятие решения их требований, распространение и опубликование решений, выполнение решений и контроля выполнения решений. Лицами, имеющими право на подачу требования о реституции, могут быть только вынужденно переселенные в результате вооруженного конфликта 1992-93 года лица, или лица, которые в результате означенного конфликта вынуждены были покинуть как территорию Абхазии, так и территорию Грузии вообще (беженцы). Вместе с тем, эти лица должны иметь возможность выбрать форму осуществления реституции по своему желанию. Это означает, что они имеют право обратиться к комиссии с просьбой а) об обеспечении прав собственности в отношении конкретного недвижимого имущества путем возвращения этого имущества во владение (реституция), б) только подтверждения его прав на недвижимое имущество, что даст возможность заявителю пользоваться этим правом по своему усмотрению, или в) передать право собственности на это недвижимое имущество самой комиссии либо третьему лицу в обмен на получение заявителем устраивающей его денежной компенсации. Для получения решения по заявлению о требовании реституции срок получения последнего не должен превышать одного месяца после подачи заявления. В особых случаях (когда необходимы предъявление дополнительных доказательств и их проверка) срок, необходимый для вынесения решения не должен превышать еще одного дополнительного месяца.

[66] С целью полноценного и неукоснительного выполнения отмеченных выше прав, комиссия должна обеспечить открытие местных офисов в городах и районах Грузии, где проживают вынужденно переселенные лица, а также в странах, где беженцы имеют места временного проживания.

[67] Примечание: Для обеспечения лучшей координации и свободного функционирования процесса реституции недвижимого имущества представляется целесообразным создание временной комиссии по представленному ниже проекту⁹

⁹ См. гл.V, «Основные положения документов, связанных с урегулированием конфликта», подглаву «а»: «Соглашение об урегулировании конфликта»

соглашения «Об урегулировании конфликта», предусмотренному « Временным координационным советом», который руководит, организует и контролирует осуществление всех мероприятий, необходимых для урегулирования конфликта.

V. Основные положения документов, связанных с урегулированием конфликта.

[68] а) «Соглашение об урегулировании конфликта»

На основе проведенного выше анализа представляется возможным сформулировать основные положения соответствующих документов об урегулировании абхазского конфликта, по которым будет определен особый статус Абхазии в составе Грузии и в будущем будет создана правовая основа опирающихся на принцип федерализма взаимоотношений между государственной единицей Абхазия и верховной государственной властью Грузии.

[69] До формулирования конкретных положений еще раз нужно принять во внимание, что не существует универсальной стандартной модели урегулирования этнополитических вооруженных конфликтов; это естественно, так как в мире не существует схожих между собой конфликтов, каждый из них имеет свои особенности и характер; постольку для каждого конфликта должна быть найдена особая, специфическая, соответствующая его своеобразию политическая и правовая система. В то же время существуют общие принципы и правила, использование и осуществление которых дает сравнительно больше гарантий мира и стабилизации. Федерализм – такая форма территориально-государственного устройства, которая включает упомянутые принципы и на их основе возможно цивилизованное, мирное, правовое урегулирование вооруженного конфликта. Правда, формы федеративного устройства так же отличаются друг от друга в зависимости от исторических, политических, экономических и культурных особенностей, но федеративное территориально-государственное устройство лучше других обеспечивает «многообразие в единстве» и «единство в многообразии». Именно поэтому, как уже отмечалось выше, историческим, экономическим и культурным особенностям территориального устройства Грузии в отношении Абхазии и специфики абхазского конфликта соответствует основанная на принципе федерализма система, которая обеспечивает мирное правовое урегулирование конфликта

[70] Из всего сказанного выше вытекает, что целесообразно обратиться к «Соглашению об урегулированию конфликта» как к главной правовой основе урегулирования абхазской проблемы, которая определяет основные политические и правовые принципы урегулирования конфликтов. Сказанное выше можно представить более конкретно:

[71] «Участвующие в абхазском конфликте стороны – Верховная государственная власть Грузии и власти Абхазии (в дальнейшем - стороны)

- отказываются от насилия и применения силы и желают окончательного, всестороннего правового урегулирования конфликта, восстановления между абхазским и грузинским народами традиционных мирных отношений, установления гражданской свободы, обеспечения демократического развития, безопасности и благоденствия,

- предусматривают, что установление гражданского мира и обеспечение демократического развития возможно только лишь при мирном сосуществовании абхазов и грузин, а также с сохранением и укреплением многовековых государственных традиций абхазского и грузинского народов,

- удостоверяют свою приверженность общепризнанным международным правом, демократическим и правовым государственным принципам и нормам,

- признают основные права человека и свободы как вечные высшие человеческие ценности, и договариваются о следующем:

- [72] 1. Стороны удостоверяют, что исторически Грузия – государство, созданное абхазами и грузинами – является их родиной, Абхазия же является родиной абхазского народа, где вместе с абхазами на протяжении веков всегда проживали грузины.
- [73] 2. Стороны опираются на многовековые государственные традиции грузинского и абхазского народов, и их неколебимая воля - восстановить и укрепить нарушенные в результате вооруженного конфликта 1992-1993 годов исторические, культурные, экономические и политико-правовые связи.
- [74] 3. Новые правовые отношения между государством Грузия и государственной единицей Абхазия опираются:
- а) на принципы демократического, социального и правового государства, экономическую свободу;
 - б) на уважение к основным правам и свободам человека;
 - в) на уважение человеческого достоинства как высшей ценности и его защите, также свободу, равноправие каждого перед законом, национальную, этническую, религиозную, социальную и культурную самобытность людей;
 - г) на принципы федеративного территориально-государственного устройства, в том числе и на принцип разделения полномочий;
 - д) на общепризнанные принципы и нормы международного права;
 - е) на мирное отношения с соседними государствами, другими странами мира и уважение к их интересам.
- [75] 4. Стороны удостоверяют, что установленные на основании вышеперечисленных принципов правовые отношения между государством Грузия и государственной единицей Абхазия дают Абхазии особый политический и правовой статус, который обеспечит существование Абхазии как имеющей признаки государства суверенной территориальной единицы в составе государства Грузия, сохранение и укрепление ее государственных и культурных традиций, политической стабильности, социальное и экономическое благосостояние населения Абхазии.
- [76] 5. Стороны считают, что отмеченное в представленных выше пунктах восстановление отношений и практическое осуществление правовых принципов возможно при помощи федерального соглашения. Для этого стороны обеспечат создание на паритетных началах совместной рабочей группы, в которой примут участие иностранные эксперты.
- [77] 6. Стороны гарантируют, что в месячный срок с начала действия этого соглашения совместная рабочая группа приступит к работе над проектом федерального соглашения, в котором с опорой на принцип разделения полномочий будут разграничены подлежащие особому управлению органами верховной власти государства Грузия и верховными органами Абхазии вопросы, а также вопросы, подлежащие совместному управлению, основные принципы финансовой автономии Абхазии, механизм правового урегулирования споров между верховными государственными органами Грузии и государственными органами Абхазии и другие важнейшие вопросы.
- [78] 7. Стороны подтверждают, что федеральное соглашение будет обязательным для обеих сторон, оно будет иметь силу конституционного закона и станет неотделимой частью конституций государства Грузия и государственной единицы Абхазия.
- [79] 8. Вместе со всем вышеуказанным, стороны считают, что для реального осуществления правовых отношений обязательно проведение ряда конкретных мероприятий, среди них: улучшение экономического положения населения Абхазии с помощью международных организаций и стран-друзей Генерального Секретаря ООН, восстановление железнодорожного и воздушного движения, осуществление реституции недвижимого имущества, учет и добровольное возвращение на родину вынужденно переселенных из Абхазии во время вооруженного конфликта 1992-1993 годов лиц и

беженцев¹⁰, обеспечение возвратившихся лиц и местного населения гуманитарной помощью, обеспечение их безопасности и стабилизация ситуации.

[80] 9. Стороны договариваются, что предусмотренная 5-ым пунктом соглашения совместная рабочая группа вместе с федеральным соглашением разработает также «Правила рассмотрения требований реституции недвижимого имущества беженцев и вынужденно переселенных лиц», на основе которого и будет осуществляться процесс реституции.

[81] 10. Стороны признают права вынужденно переселенных из Абхазии лиц и беженцев на добровольное возвращение к местам своего постоянного проживания и гарантируют, что в течение трех лет после подписания соглашения совместно (при участии иностранных наблюдателей), с учетом процесса реституции будет осуществлен точный учет беженцев и вынужденно перемещенных во время вооруженного конфликта 1992-1993 годов лиц и их добровольное возвращение в Абхазию, на места постоянного проживания согласно установленному графику.

[82] 11. Стороны признают особую роль ООН, ОБСЕ, международных организаций и стран-друзей Генерального Секретаря ООН, в том числе Соединенных Штатов Америки и Российской Федерации, в урегулировании конфликта и заверяют, что неуклонно продолжают сотрудничество с ними до полного, окончательного урегулирования конфликта.

[83] 12. Стороны, вместе со специальным представителем Генерального Секретаря ООН и по согласованию с полномочным представителем стран-друзей Генерального Секретаря ООН заявляют, что в месячный срок после подписания договора на паритетных началах будет создан временный координационный совет (в дальнейшем совет) с участием сторон и представителями стран-друзей Генерального Секретаря ООН. Совет возглавляет специальный представитель Генерального Секретаря ООН. Совет возьмет на себя руководство, организацию и контроль над осуществлением обязательных для урегулирования конфликта мероприятий: восстановление железнодорожного и воздушного движения, осуществление процесса реституции недвижимого имущества, учет беженцев, вынужденно переселенных во время вооруженного конфликта 1992-1993 годов лиц, составление обязательного подробного графика их возвращения, оказание гуманитарной помощи вернувшимся лицам и местному населению, а также обеспечение их безопасности и стабилизацию ситуации.

[84] 13. Совет утверждает окончательный текст предусмотренных 5-ым пунктом этого соглашения выработанных совместной рабочей группой «Правил рассмотрения просьб и вынесения решений о реституции недвижимого имущества беженцев и вынужденно перемещенных лиц» и на его основе гарантирует рассмотрение просьб о реституции недвижимого имущества, сбор необходимых для этого доказательств, принятие решений по заявлениям, распространение решений и их публикация, выполнение решений и надзор за их выполнением.

[85] 14. После осуществления мероприятий, указанных в 12-ом пункте этого соглашения, совет берет на себя организацию переписи населения Абхазии. Переписи подлежат все лица, имеющие на то время место постоянного проживания в Абхазии, а также беженцы и вынужденно переселенные в результате вооруженного конфликта 1992-1993 года с территории Абхазии лица, которые, согласно утвержденному советом графику, пока еще не вернулись в Абхазию на места своего постоянного проживания. Результаты переписи совет публикует на абхазском и грузинском языках и определяет в Абхазии точное число граждан, обладающих правами избирателей.

[86] 15. Совет утверждает окончательный текст федерального соглашения, подготовленный упомянутой в 5-ом пункте этого соглашения совместной рабочей

¹⁰ Беженцы – лица, которые из-за вооруженного конфликта 1992-1993 гг. и в последующие годы вынуждены были покинуть как территорию Абхазии, так и территорию Грузии

группой. В двухнедельный срок после утверждения группой окончательного текста совет публикует текст на грузинском и абхазском языках в государственных грузинских и официальных печатных органах. В месячный срок после опубликования федерального соглашения парламент Грузии принимает решение о соглашении согласно процедуре, установленной Конституцией для конституционного закона. После принятия федерального соглашения парламентом Грузии совет назначает в Абхазии референдум об утверждении федерального договора.

[87] 16. Согласно результатам переписи населения Абхазии, право принятия участия в референдуме имеют все лица, проживающие в Абхазии, которым ко дню референдума исполнилось 18 лет, а также беженцы и вынужденно переселенные в результате вооруженного конфликта 1992-1993 годов лица, которым ко дню референдума исполнилось 18 лет и которые согласно графику возвращения уже переселились в Абхазию или еще не возвратились на места постоянного проживания.

[88] 17. Совет, на основе результатов референдума и после осуществления отмеченных в 12-ом пункте этого соглашения конкретных мероприятий, назначает дату парламентских выборов и обеспечивает проведение в Абхазии всеобщих, равных, свободных и прямых выборов.

[89] 18. Парламентские выборы в Абхазии проводятся согласно избирательных норм, определенных переходными положениями федерального соглашения.

[90] 19. Это соглашение входит в силу сразу по подписанию договора, и его подписывают уполномоченные сторонами представители, а также специальный представитель Генерального Секретаря ООН и полномочные представители стран-друзей Генерального Секретаря ООН».

[91] **б) Федеральное соглашение « Об особом статусе Абхазии»**

Указанное в тексте представленного выше соглашения « Об урегулировании абхазского конфликта» «Федеральное соглашение» может быть сформулировано следующим образом:

[92] Абхазский и грузинский народы,
незыблемая воля которых – жить вместе, уважая характерные для них исторические и культурные особенности, в созданном на основе свободы, справедливости и принципов равенства демократическом, социальном и правовом государстве,

[93] Желают сохранить и укрепить свои многовековые традиции государственности, обеспечить демократическое развитие, мирные отношения с другими народами, безопасность и экономическое благосостояние,

[94] Доказывают свою приверженность общепринятым принципам и нормам международного права и высоким человеческим ценностям,

[95] Признают основные права и свободы человека, как вечные и высшие человеческие ценности,

[96] Пользуются суверенными правами основать общее государство, в котором будет гарантированная народом народная власть,

[97] Подтверждают свою верность европейской интеграции и солидарности,

[98] Считают, что общий основополагающий принцип существования их государства – «единство на основе многообразия»,

[99] Учитывают свою ответственность перед друг-другом и перед будущими поколениями и

Всенародно представляют этот договор:

[100] **Статья 1. Общие положения**

1. Грузия является независимым, суверенным федеративным государством, субъектом международного права, территория которого определена на положение от 21 декабря 1991 года. Формой политического устройства грузинского государства является демократическая республика.

2. Абхазия является суверенной государственной единицей в рамках, определенных этим федеральным соглашением. Абхазия - исторически один из образовавших грузинское государство субъектов, имеет особый статус, который определен этим федеральным соглашением. В грузинском государстве отношения между Абхазией и верховной государственной властью опираются на принципы федерального государственного устройства, среди них и на принцип разделения полномочий.
3. Formой политического устройства Абхазии является демократическая республика. Территориальная целостность Республики Абхазия гарантирована в границах бывшей Абхазской автономной республики на 21 декабря 1991 года.
4. Грузия, как демократическое, социальное и правовое государство признает человеческое достоинство, свободу, справедливость, равноправие и политический плюрализм высшими ценностями своей правовой системы.

[101] **Статья 2. Чрезвычайные полномочия верховных государственных органов Грузии**

1. Грузинское государство защищает свободу народа, основные права и свободы человека, обеспечивает независимость страны и национальную безопасность.
2. Верховная федеральная власть Грузинского государства обеспечивает общее благосостояние страны, прочное развитие, единство и культурное многообразие.
3. Соответственно принципу разделения полномочий между республикой Абхазия и верховной федеральной государственной властью Грузии, и для обеспечения первого и второго пунктов этой статьи, верховные государственные органы осуществляют чрезвычайные законодательные и исполнительные полномочия в следующих сферах:
 - а) статус государственных границ, их режим и защита; статус территориальных вод, воздушного пространства, континентального шельфа и чрезвычайной экономической зоны и их защита;
 - б) государственные оборона и безопасность, вооруженные силы, военная промышленность и торговля оружием;
 - в) вопросы войны и мира, установление и принятие чрезвычайного и военного положения;
 - г) внешняя политика и международные отношения;
 - д) внешняя торговля, таможенный и тарифный режимы;
 - е) государственные финансы и государственный заем; чеканка денег;
 - ж) государственная статистика, установление точного времени;
 - з) железные и автомобильные дороги общегосударственного значения;
 - и) единая энергетическая система и режим, связь и почта;
 - к) морские порты, аэропорты и аэродромы общегосударственного значения; контроль воздушного пространства, транзита и воздушного транспорта;
 - л) помилования и амнистии;
 - м) борьба против терроризма, наркобизнеса, организованной преступности и отмывания денег; криминальная полиция и расследование.

[102] **Статья 3. Вопросы, подлежащие совместному управлению**

1. В подлежащих совместному управлению перечисленных ниже сферах федеральные государственные органы Грузии осуществляют чрезвычайные законодательные, а соответствующие органы Республики Абхазия - чрезвычайные исполнительные полномочия:
 - а) гражданство Грузии, основные права и свободы человека, эмиграция и иммиграция, въезд в страну и выезд из нее, временное и постоянное пребывание в Грузии граждан других стран и не имеющих гражданство лиц;
 - б) банковская, кредитная, страховая и налоговая сферы;
 - в) стандарты и эталоны, геодезия и картография;
 - г) рыбная ловля в океане и открытом море;
 - д) погранично-санитарный кордон;

- е) аттестация и аккредитация средних и высших учебных заведений; академические, медицинские, профессиональные звания и степени;
- ж) интеллектуальная собственность;
- з) торговая сфера, сферы уголовного и гражданского права, административного права, исполнения приговоров и сфера процессуального права;
- и) земля, недра и природные ресурсы;
- к) фармацевтические препараты.

2. В первом пункте этой статьи в сферах, подлежащих совместному управлению, соответствующие органы властей Республики Абхазия имеют право в случае необходимости принимать соответствующие законодательные или подчиняющиеся закону акты, при помощи которых распространяют или уточняют принятые верховной фкдкральной государственной властью Грузии законодательные акты. В случае возникновения противоречий между означенными актами спор решают суды.

[103] **Статья 4. Вопросы, подлежащие чрезвычайному управлению Республики Абхазия.**

1. Соответствующие органы власти Республики Абхазия осуществляют чрезвычайные полномочия во всех сферах, которые не названы во 2-ой и 3-ей статьях этого соглашения, среди них в следующих сферах;

- а) образование, наука и культура;
- б) труд и социальное обеспечение;
- в) здравоохранение, среди прочего контроль табака и алкоголя, санитарная служба и аптеки, детские дома и инвалидные учреждения;
- г) защита окружающей среды и экология; метеорологическая служба;
- д) промышленность, предпринимательство и ремесла, охрана служащих и профессиональные союзы;
- е) градостроительство и строительство жилых домов, архитектура, планирование и застройка;
- ж) сельское хозяйство, земледелие, овцеводство и ветеринарная служба, леса, лесное хозяйство и пастбища, охотничье дело;
- з) внутренние воды, гидравлические сооружения, каналы и оросительные системы, водные хозяйства, рыбная ловля в озерах и реках;
- и) семейное и предпринимательское право;
- к) сохранение норм и правил традиционного обычного абхазского записанного или неписанного права, его обновление и развитие;
- л) автомобильные и железные дороги внутриреспубликанского значения;
- м) теле- и радиовещание, транспорт и коммуникации внутриреспубликанского значения;
- н) аэропорты и аэродромы внутриреспубликанского значения;
- о) спорт и туризм, курорты, заповедники и парки;
- п) статистика Республики Абхазия;
- р) историческое, археологическое и научное наследие;
- с) архивы, библиотеки, музеи, издательства и полиграфическая деятельность;
- т) рынки, выставки, казино, лотереи и тотализаторы;
- у) дорожная полиция и защита общественного порядка;
- ф) помилование или амнистия на территории Абхазии лиц, осужденных на срок не более 5 лет;
- х) традиционные праздники Республики Абхазия и всенародные праздники;
- ц) государственные награды Республики Абхазия, почетные знаки и звания.

2. Подлежат особому управлению соответствующих органов государственной власти Абхазии и могут определяться только Конституцией и законодательством Абхазии:

- а) официальное название суверенной государственной единицы Абхазии;

- б) административные границы территории Республики Абхазия;
- в) государственные символы Республики Абхазия;
- г) правила создания и работы на территории Республики Абхазия законодательных и исполнительных органов, их структура и полномочия;
- д) установление границ расположенных на территории Абхазии провинций, районов, городов, сел и деревень;
- е) организационная структура, функции, полномочия и правила работы органов самоуправления Республики Абхазия;
- ж) избирательное законодательство, действующее при формировании верховных органов Республики Абхазия (парламент, президент), представительств самоуправления провинций, районов и других единиц;
- з) вопросы гражданства Абхазии;
- и) статус государственных служащих Абхазии;
- к) центральный банк Республики Абхазия, финансово-бюджетная система, внутриреспубликанские налоги и сборы, собственность и доходы.

[104] **Статья 5. Принцип приверженности федеральным государственным интересам**

При осуществлении указанных во 2-ой – 4-ой статьях этого соглашения полномочий федеральные государственные власти Грузии и власти Абхазии обязаны действовать на основе принципа приверженности федеральным государственным интересам. Принимая каждое конкретное решение, стороны вместе с собственными интересами должны учитывать интересы своего партнера и, в первую очередь, интересы федерального государства, чтобы в результате осуществления решений не создать опасности или нанести ущерб демократическому государственному устройству, независимости и безопасности государства, общественному порядку, жизни и здоровью населения.

[105] **Статья 6. Полномочия Республики Абхазия в сфере иностранных дел и защиты общественного порядка**

1. Республика Абхазия имеет права развивать внешние культурные отношения с другими странами и их регионами, заключать с ними контракты в сферах торговли и экономики, культуры, социальной сфере, в здравоохранении, образовании, науке, сферах спорта и туризма, а также стать членом и принимать участие в деятельности международных региональных организаций.
2. На основе обращения органов абхазских республиканских властей соответствующие государственные органы Грузии оказывают им обязательную правовую и консультационную помощь в развитии внешних отношений, организации и ведении переговоров и по вопросам разработки договоров.
3. Соответствующие органы республиканских властей Абхазии дают знать соответствующим органам верховной власти Грузии о подготовке и подписании договора с какой-либо страной или ее регионом и посылают им официальный текст договора. Указанные договоры не должны противоречить Конституции Грузии, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам и соглашениям Грузии и данному Федеральному соглашению.
4. Соответствующие государственные органы Республики Абхазия уполномочены создать официальные полицейские формирования, которые будут соблюдать общественный порядок на всей территории Абхазии, а также основные права и свободы человека, утвержденные Конституциями Грузии и Республики Абхазия, обеспечивают защиту норм и правил традиционного абхазского обычного права.

[106] **Статья 7. Финансы и доходы Республики Абхазия**

1. Республика Абхазия имеет собственную финансово-бюджетную систему. Финансово-бюджетная система республики состоит из:

- а) согласованных с федеральными властями полностью или частично переданных Абхазии налогов и сборов;
- б) внутриреспубликанских налогов, сборов и специальных вкладов;
- в) сумм, переданных из общегосударственного фонда финансового и экономического уравнивания и других прямых ассигнований;
- г) доходов, полученных от собственности Республики Абхазия;
- г) доходов, полученных от кредитных операций.

2. По решению соответствующих органов власти Республики Абхазия на основе соглашения между центральным банком Абхазии и национальным банком Грузии на ограниченном количестве монет и купюр национальной валюты могут быть изображены исторические лица, общественные деятели, герб и флаг Абхазии, существующие на ее территории исторические сооружения и другие определенные абхазским законодательством исторические и имеющие государственное значение предметы. Они имеют хождение на всей территории Грузии и имеют такую же стоимость и покупательную способность, как другие монеты и купюры национальной валюты, эмиссированные национальным банком Грузии

[107] **Статья 8. Гражданство**

Лица, имеющие место постоянного проживания на территории Республики Абхазия, являются гражданами Абхазии и владеют документом, подтверждающим гражданство – удостоверение личности. Гражданин Республики Абхазия в то же время является гражданином Грузии. Все граждане Грузии, в том числе и граждане Республики Абхазия – равноправны. В отличие от других граждан Грузии, только граждане Абхазии имеют право участия в выборах верховных государственных органов Республики Абхазия. Все другие вопросы, связанные с гражданством Абхазии, определяются Конституцией Республики Абхазия.

[108] **Статья 9. Основные права и свободы человека**

1. Все граждане Грузии свободны и равны перед законом независимо от расы, цвета кожи, языка, пола, религии, политических и других взглядов, национальности, этнической и социальной принадлежности, происхождения, имущественного и положения и звания, места жительства.

2. Государство Грузия признает и охраняет общепризнанные права и свободы человека как вечные и высшие ценности. При осуществлении власти народ и государство ограничены этими правами и свободами как непосредственно действующим правом.

3. Республика Абхазия признает и защищает указанные во 20-ом пункте этой статьи основные права и свободы как вечные и высшие ценности. При осуществлении власти республика Абхазия ограничена этими правами и свободами как непосредственно действующим правом.

[109] **Статья 10. Право обращения к Конституционному суду**

1. Все граждане Грузии имеют право обращения с иском в Конституционный суд Грузии, если считают, что по нормативному акту нарушены гарантированные второй главой Конституции его основные права и свободы.

2. Гражданин Республики Абхазия имеет право обратиться с иском в Конституционный суд Республики Абхазия, если считает, что по нормативному акту Абхазии нарушены его основные права и свободы, обеспеченные Конституцией Республики Абхазия.

3. Гражданин Республики Абхазия, как гражданин Грузии, имеет право обратиться с иском в Конституционный суд Грузии, если считает, что по нормативному

акту Абхазии или Грузии нарушены его права и свободы, гарантированные второй главой Конституции Грузии.

4. Если при рассмотрении действующим общим судом конкретного дела на территории Республики Абхазия суд вынесет решение, что существует достаточное основание для того, чтобы этот закон или нормативный акт, который должен использовать суд для решения данного дела, должен быть частично или полностью признан несоответствующим Конституциям Республики Абхазия или Грузии, он приостановит рассмотрение дела и обратится соответственно к Конституционному суду Абхазии или Грузии. Действующий на территории Абхазии общий суд обратится к Конституционному суду Грузии в том случае, когда дело касается несоответствия закона Республики Абхазия федеральному закону верховной государственной власти Грузии.

[110] **Статья 11. Принцип солидарности**

1 Грузинское государство обеспечивает осуществление принципа солидарности тем, что заботится о равном социально-экономическом развитии всей территории страны и контролирует функционирование системы умеренного и справедливого экономического равноправия между Республикой Абхазия и другими Регионами государства Грузии, в то же время особое внимание уделяя потребностям высокогорных районов.

2 В Грузии гарантировано единое экономическое пространство. Недопустимо и считается нарушением единой экономической системы принятие таких правовых норм или осуществление мероприятий, которые прямо или косвенно создадут помехи свободному передвижению по всей территории Грузии граждан, товаров, капитала и услуг, кроме случаев, указанных в 16-ой статье данного соглашения.

[111] **Статья 12. Расположенные в Абхазии вооруженные силы**

1. На протяжении трех лет после начала действия этого соглашения расположенные в Абхазии вооруженные силы комплектуются по территориальному принципу: граждане Абхазии проходят военную службу в воинских частях федеральных вооруженных сил Грузии, расположенных на территории Республики Абхазия. Означенный срок может быть продлен по взаимному соглашению соответствующих органов федеральной власти Грузии и Республики Абхазия. Граждане Абхазии имеют право добровольно проходить военную службу в военных частях, расположенных на территории других регионов Грузии.

[112] **Статья 13. Иерархия норм**

1. Конституция Грузии и это Федеральное соглашение являются верховными законами государства. Все другие правовые акты, среди них и законодательство Республики Абхазия, должны соответствовать Конституции Грузии и этому Федеральному соглашению. Законодательства Грузии и республики Абхазия должны соответствовать общепринятым принципам и нормам международного права. Международный договор и соглашение Грузии, если он не противоречит Конституции Грузии и этому Федеральному соглашению, имеет преимущественную силу в отношении нормативных актов Грузии и Республики Абхазия.

2. По 4-ой статье этого соглашения в сферах, подлежащих особому управлению Республики Абхазия, правовые нормы Республики Абхазия имеют преимущественную силу по отношению к нормам федерального права Грузии. В случае нарушения федерацией или республикой Абхазия принципа разделения полномочий, вторая сторона имеет право опротестовать спорный акт в Конституционном суде Грузии. По принятии конституционного иска для рассмотрения Конституционным судом действие спорного акта приостанавливается. Спор о нарушении раздела полномочий Конституционный суд рассматривает по обходу очереди, в рамках установленного федеральным законом максимально короткого срока. Решение Конституционного суда Грузии - окончательное.

3. Определенные во 2-ой и 3-ей главе данного соглашения нормы федерального права об особых полномочиях государственной власти и сферах совместного управления имеют преимущественную силу перед правовыми нормами Республики Абхазия.

[113] **Статья 14. Процедура изменения Федерального соглашения**

1. Это Федеральное соглашение имеет силу конституционного закона и представляет неотделимую часть Конституций Грузии и Республики Абхазия. Он может быть изменен по договору обеих сторон, в соответствии с принципами внесения изменений и дополнений в Конституции Грузии и Республики Абхазия.

2. Парламент Грузии принимает Федеральное соглашение в виде конституционного закона. В парламенте Грузии решение о внесении в Федеральное соглашение изменений и дополнений может быть принято большинством в две трети полного состава парламента. Поддержать решение должны хотя бы две трети полного состава членов парламента Грузии, избранных из Абхазии. Решения по всем другим вопросам, касающимся Республики Абхазия, парламента Грузии может принять большинством списочного состава (либо большинством присутствующих, но не меньше одной трети полного состава парламента), в то же время необходимо большинство списочного состава избранных в парламента Грузии абхазских депутатов (либо большинство присутствующих, но не меньше одной трети полного состава).

[114] **Статья 15. Переходные положения**

1. После возвращения вынужденно перемещенных в результате вооруженного конфликта 1992-1993 годов лиц в Абхазию, обеспечения безопасности этих лиц и всего населения Абхазии и стабилизации ситуации Координационный совет, созданный на основе п. 12 соглашения «Об урегулировании абхазского конфликта», назначает дату парламентских выборов.

2. Абхазский парламента будет избран на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права тайным голосованием, сроком на 4 года в составе 65 членов.

3. Членом парламента может быть избран имеющий постоянное место жительства в Абхазии гражданин Абхазии. Гражданами Абхазии считаются все граждане Грузии, которые ко времени проведения временным Координационным советом переписи населения Абхазии и выборов в парламента на законном основании имеют место жительства в Абхазии.

4. Первое заседание вновь избранного парламента Абхазии состоится не позднее, чем через 20 дней после выборов. Дату первого заседания назначает председатель специальной временной комиссии. Парламент приступит к работе, если будут подтверждены полномочия не менее двух третей депутатов.

5. Со дня признания полномочий не менее двух третей депутатов вновь избранного парламента в течение двух лет парламента Абхазии обеспечивает соответствие действующих в Абхазии нормативных актов с этим Федеральным соглашением, принимает новую Конституцию Абхазии и предусмотренные Конституцией законодательные акты.

[115] **Статья 16. Ограничение приобретения недвижимого имущества в Абхазии**

1. После выборов нового парламента Абхазии, предусмотренных 15-ой статьей этого Федерального соглашения на протяжении трех лет недопустим приезд в Абхазию на место постоянного жительства граждан Грузии, а также граждан других стран, лиц, не имеющих гражданства, и приобретение жилых квартир, частных домов и земельных участков.

2. После прошествия указанных в первом пункте трех лет, приехавшие на места постоянного жительства в Абхазию граждане Грузии имеют равные с гражданами Абхазии (т.е. гражданами Грузии, имеющими место постоянного жительства в Абхазии) права (включая право приобретения недвижимого имущества), но общая численность этих

лиц в течение года не должна превышать двух процентов (2%) от общей численности населения Абхазии.

[116] **Статья 17. Заключительные положения**

1. На протяжении одного года после начала действия этого Федерального соглашения Конституции Грузии и Республики Абхазия, законодательные и подчиняющиеся закону акты должны быть приведены в соответствие с этим Федеральным соглашением.

2. Это Федеральное соглашение входит в силу после обнародования результатов референдума об утверждении в Абхазии Федерального соглашения.

[117] **VI. Процедура действия соглашений**

В длительном процессе урегулирования абхазской проблемы, возможно, самым сложным и трудоемким будет не согласование между сторонами вышеперечисленных основных принципов, но реальное осуществление положений согласованных документов. Тем не менее, исходя из положений вышеприведенных соглашений, возможно представить следующую схему реального действия этих документов:

[118] Сторонами согласовывают два документа по правовому урегулированию абхазской проблемы: первый документ – «Соглашение об урегулировании конфликта», второй документ – проект конституционного закона Грузии – Федеральное соглашение «Об особом статусе Абхазии».

(1) Первый документ входит в силу за подписью обеих сторон, а также полномочных представителей ООН и стран-друзей Генерального Секретаря ООН. Он, с одной стороны, коротко и конкретно определяет основные правовые принципы урегулирования конфликта (стороны отказываются от насилия и использования силы и желают полного, скорейшего урегулирования конфликта, стороны признают многовековые государственные традиции грузинского и абхазского народов, новые правовые отношения между государством Грузия и республикой Абхазия основаны на общепринятых международных принципах и нормах; принципах демократического, социального и правового государства, экономической свободе, принципах федеративного территориально-государственного устройства, среди них и на принципе разделения полномочий и т.д.) С другой стороны, он устанавливает обязательства сторон по проведению обязательных мероприятий для задействования второго документа (Федерального соглашения). (2) Эти мероприятия: прежде всего, точный учет вынужденно перемещенных в результате вооруженного конфликта лиц и их добровольное возвращение в Абхазию на места постоянного проживания; параллельно – активное осуществление экономической помощи, восстановление железнодорожной линии, обеспечение безопасности возвратившихся лиц и стабилизация ситуации. (3) После этого в Абхазии проводится общенародный референдум о втором документе – «Об особом статусе Абхазии» - проекте конституционного закона (Федеральное соглашение). (4) По установленным правилам, со дня опубликования итогов референдума входит в силу Федеральное соглашение – конституционный закон, который подробно определяет политический и правовой статус Абхазии, его особые полномочия, вносит соответствующие изменения и дополнения в Конституцию Грузии и устанавливает в Абхазии правила и сроки проведения в Абхазии всеобщих и свободных выборов. (Примечание: на перечисленных выше первых четырех этапах необходимо, чтобы из числа представителей международных организаций и стран-друзей Генерального Секретаря ООН, принимающих участие в урегулировании конфликта вместе с грузинской и абхазской сторонами, был создан на паритетных началах временный координационный орган (т.н. «Временный координационный совет»), который на этих этапах руководил бы осуществляемыми мероприятиями, обеспечивал безопасность населения, а также

подготовку референдума и выборов, их проведение, официальное обнародование итогов и передачу легитимной власти представительным органам.) (5) После проведения выборов и обнародования их результатов вновь избранные органы власти – парламент и (если это предусмотрено конституционным законом) президент – обеспечивают разработку и действие Конституции Абхазии, опирающуюся на положения Федерального соглашения «Об особом статусе Абхазии». (6) По осуществлении всего вышеперечисленного можно считать законченным процесс урегулирования абхазского вопроса и приступить к осуществлению государственно-правовых реформ, определенных конституционным законом нового государства и Конституцией Абхазии.

Глава VI

Заключение

[119] В данной работе представлены соображения об основных принципах особого статуса Абхазии в составе Грузии. В случае активизации работы над этим важнейшим вопросом в научных и общественно-политических кругах будет возможным в самом ее процессе обсудить множество еще нерешенных вопросов, уточнить и выработать окончательный вариант его урегулирования. Вопросы Абхазии и вообще территориально-государственного устройства страны уже приобрели такие остроту и актуальность, что назрела настоятельная необходимость в создании рабочей группы или государственной комиссии, которая будет работать над концепцией и представит властям конкретные предложения. В то же время все должны понимать, что основой для урегулирования данного вопроса должны стать воля участников процесса, их политическая и правовая дальновидность и их желание урегулировать конфликт цивилизованным, правовым путем.