

II. ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ

Давид Дарчиашвили

ШВЕЙЦАРСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: УРОКИ ДЛЯ ГРУЗИНО-АБХАЗСКИХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

События в Восточной Европе и в странах на территории бывшего Советского Союза делают более актуальной потребность взглянуть на Швейцарию — государство с многовековым опытом сосуществования разных культур. Цель данной статьи — рассмотреть швейцарскую модель в свете применимости ее к обществу, пока еще культурно и этнически пестрому, но стоящему на пороге строительства современного государства. Более конкретно — выявить те черты швейцарского государственного устройства, которые могут быть использованы грузинами, абхазами и другими народами, населяющими бывшую советскую республику Грузию.

Каждый народ должен сам выработать те формы управления и развития, которые наиболее подходят его культуре и менталитету, а также своему геополитическому положению. Но из сказанного не явствует, что надо отказываться от чужого опыта. Чтобы осмыслить ту же грузино-абхазскую проблему, нужен сравнительно-исторический материал о других народах и обществах. В этом смысле любой конкретный опыт других стран и народов может восприниматься как полезный для построения собственной модели политического общежития.

В швейцарской модели государственного строительства, в ее политике и культурно-историческом опыте привлекает не только отвлеченное академическое стремление к сравнительному страноведению или то универсальное, что свойственно всем человеческим общностям. Интерес к ней основан также и не столько на успехах в социально-экономической области. Дело в том, что изначальные социальные и географические данные Швейцарии и Грузии довольно схожи: сходство заключается в размерах и в географическом положении этих стран, в численности, а также в смешанном и многокультурном характере состава их населения. Особую важность имеет то обстоятельство, что как Швейцария, так и Грузия расположены по соседству с государствами, во много раз превышающими их по своим материальным и финансовым ресурсам.

Обе страны исторически были призваны играть роль географического перекрестка, геополитического анклава, где сосуществовали разные культуры, а иногда и противоречивые политические интересы. Несомненно, такое положение вещей накладывает свой отпечаток на судьбу, а в частности, на внешнюю и внутреннюю политику Грузии и Швейцарии.

Но история и современное положение этих стран отличаются друг от друга: расположенная в центре Западной Европы Швейцария с ее многовековым автономным существованием, чисто европейским культурно-религиозным и правовым сознанием, и Грузия, переживавшая длительные периоды раздробленности, подпадавшая то под персидское, то под турецкое влияние, а под конец поглощенная Российской империей. В течение многих веков Швейцарии удавалось придерживаться единого курса развития, который шел от средневекового политического плюрализма и корпоративного духа коммун к современным понятиям демократии и федерализма. Грузия же, испытывавшая влияние и феодального Запада, и восточных деспотий, окончательно так и не пристала ни к одной из сторон.

После распада СССР Грузия еще раз получила возможность строить независимое государство. Под воздействием современного мирового порядка, а также имманентности стремления человеческих особей к свободе она декларировала желание построить правовое общество на принципах демократии. К сожалению, наследие советского тоталитаризма ввергло Грузию наравне со многими посткоммунистическими странами в затаянный национально-государственный кризис. Бытующее понимание наций как не гражданско-политической, а в большой степени кровнородственной общности способствовало разделению населения бывшей советской республики на коренных и пришлых. Хотя утверждавшийся в коммунистических обществах принцип «одна нация — одно государство — один национальный лидер»¹ и пропагандировал пролетарский интернационализм, усиливающийся этноцентризм способствовал отчуждению друг от друга населяющих республику грузин, абхазов, осетин. После распада Советского Союза и краха идеологии пролетарской интернациональной солидарности грузины открыто выступили против существования Абхазской и Юго-Осетинской автономий, а абхазы и осетины, в свою очередь, отвергли легитимность территориального единства Грузии.

¹ См.: Fleiner Thomas/Basta Lidija. Federalism, Federal States and Decentralisation, в: Basta L. and Fleiner T. (eds.). Federalism and Multiethnic States: The Case of Switzerland. Université de Fribourg (Suisse): PIFF.1996. P. 13.

Данная статья не ставит целью рассмотрение кровавой хроники Грузии конца 80-х — начала 90-х гг. Касаясь этнических конфликтов в Грузии, хотелось лишь подчеркнуть, что, несмотря на некоторую близость исходных данных, Швейцария и Грузия находятся на разных уровнях развития. Значит ли это, что перечисленные ранее сходные социальные и геополитические данные двух стран малозначительны и у Швейцарии и Грузии не может быть ничего общего? Или весь вопрос в том, что Грузия пока не смогла в отличие от Швейцарии найти политические и правовые формулы, подходящие к ее внутреннему многообразию и геополитическому расположению между конкурирующими региональными державами? На этот вопрос окончательно ответит лишь будущее: швейцарское государство существует уже несколько веков, тогда как Грузия только сейчас получила давно утерянный шанс независимого существования. Использование этого шанса сопряжено со многими внутренними и внешнеполитическими трудностями. Тем важнее для Грузии учитывать свой внутрисполитический и социально-культурный спектр, сложившиеся геополитические отношения, здравый смысл и опыт других стран. Все перечисленные характеристики вновь возрождающегося Грузинского государства привлекают внимание к опыту Швейцарии. Последняя смогла обратить свои малые размеры, социально-культурное многообразие и географическое расположение на стыке различных региональных держав из слабости и хрупкости в силу. Ее процветание есть результат эффективного использования данного судьбой человеческого материала и геополитического положения, которыми она в известной степени походит на Грузию.

Итак, универсальность отдельных человеческих действий и схожесть некоторых социальных и географических параметров Грузии и Швейцарии делают пример последней релевантным для первой. Конечно же, реальное внедрение в Грузии даже тех конкретных швейцарских политико-правовых механизмов, которые покажутся абсолютно адекватными нашим проблемам, — дело не простое; население Грузии и Швейцарии различается политической культурой, менталитетом. Но Грузия декларировала стремление к демократии и интеграции в Европу. Даже если в этом иногда просматривается не мировоззрение, а сугубо меркантильный интерес, он должен помочь.

Ниже мы попробуем более подробно рассмотреть те элементы швейцарского государственного устройства, а также ее внутренней и внешней политики, которые, в силу их эффективности, демократичности а также породившего их культурно-исторического опыта могут считаться приложимыми к грузинской действительности, а в

некоторых случаях и использованы в деле разрешения грузино-абхазского конфликта.

Федерализм и легитимность

Существование и благополучие государства зависят от его легитимности. Конституции современных государств подчеркивают легитимирующую, учредительную власть народа¹. Народ имеет суверенное право вручать и отбирать власть, тем самым являясь единственным базисом и гарантом политической легитимности.

Легитимность подразумевает согласие всех основных сегментов населения, что существование данного государства оправданно. Современный принцип легитимации политического порядка основан на идее разумного консенсуса². Но когда население того или иного государства гетерогенно — раздроблено на сформировавшиеся языковые, религиозные, или другие историко-культурные общности — определение суверенного народа и достижение государственной легитимности не всегда возможно лишь на основе демократического принципа равноправия всех граждан при решающем голосе большинства.

В многокультурном государстве составляющие ее общности нуждаются в своей доле политического представительства. Такая необходимость увеличивается, приобретая черты борьбы за коллективные политические права и отдельную государственность, если у данных культурных единиц имеется своя специфическая историческая память. Чтобы спасти общегосударственное единство, в поисках легитимирующего консенсуса должна учитываться и данная коллективная идентификация населяющих страну отдельных культурных общностей.

Грузия — пример страны, где некоторые этнокультурные общности стремятся к политическому самоопределению. Чтобы сохранить, а в известной степени и воссоздать легитимность единого государства, нужен консенсус именно на уровне данных этнокультурных единиц. Федеральный, а конкретно — швейцарский государственный опыт, который выходит за рамки мажоритарной демократии и иногда

¹ См.: Fleiner, Thomas/Basta, Lidija. Federalism, Federal States and Decentralisation, в: Basta L. and Fleiner T. (eds.). Federalism and Multiethnic States: The Case of Switzerland. Université de Fribourg (Suisse): PIFF.1996. P. 9.

² Basta L. R. Minority and Legitimacy in a Federal State, в: Basta L. and Fleiner T. (eds.). Op. cit. P. 52.

описывается как разделенный или ограниченный суверенитет, может быть поучительным в первую очередь именно для ищущих выхода из дилеммы: как совместить принципы самоопределения национальностей и территориального единства государства?

Согласно швейцарской конституции, суверенном государстве, имеющим учредительную власть наравне со всем швейцарским народом как единым целым, выступают и отдельно взятые кантоны. В этом проявляется принцип разделенного или ограниченного суверенитета, когда в едином государстве как источников власти (народ Швейцарии и народы отдельно взятых кантонов), так и рычагов его осуществления (федеральная власть и власти кантонов) — несколько.

Кантоны суверенны в том смысле, что они являются учредителями самих себя и соучредителями единого государства. Но государство учреждается также всем швейцарским народом — как целым, — и это целое тоже суверенно. Народы кантонов и народ всей Швейцарии делят суверенитет. На политическом уровне это выражается в разграничении полномочий, в автономных полномочиях как центральной, так и кантональной власти.

Разделение функций между центром и регионами или политическая автономия сами по себе могут быть широкими или ограниченными, а в зависимости от обстоятельств и конкретных социально-экономических потребностей подвергаются изменениям. Главная суть швейцарской государственной модели не количество функций, переданных центром кантонам, или наоборот, — а изначальная, учредительная, конституционная власть ее территориальных единиц.

Швейцарский федерализм превращает лингвистические или религиозные меньшинства в равных партнеров в государственном строительстве. Но узаконенными субъектами федерации являются не франкоязычное население, не протестанты или говорящие на редчайшем языке романши, учредительным, суверенным правом обладают территориальные единицы — кантоны, которые сами довольно пестры по своему населению, и в этом одна из основных гарантий против развития в стране тенденций к этнизации и центробежности.

Естественно, во многих кантонах доминирует одна вера или один язык¹. Этим достигается удовлетворение политических потребностей основных лингвистических и религиозных групп. Но каждый кантон имеет свои меньшинства, которые на муниципальном уровне пользуются большой культурной, социально-экономической, а в некоторых случаях и политической самостоятельностью. Как по

традиционному самовосприятию, так отчасти и юридически швейцарец в первую очередь член местной коммуны, а затем уже житель кантона и гражданин всей страны.

Итак, швейцарская модель может удовлетворить стремление некоторых негрузинских общностей (в первую очередь абхазов) к суверенитету, который в Швейцарии не верховный, цельный и неотъемлемый, а ограниченный, поделенный между учредителями единого государства. Но данная модель предоставляет учредительную власть не этносам (абхазам), а территориальным единицам (Абхазии), даруя гарантии коллективных прав всем общинам внутри территориальной единицы. Это последнее положение в некоторых случаях может играть дополнительную интегрирующую роль в масштабах целого государства; языковое или религиозное большинство отдельного кантона считается с мнением своего локального меньшинства на муниципальном уровне так же, как общегосударственное большинство считается с его мнением.

Когда население франкоязычного региона Юра начало борьбу за отделение от кантона Берн, то механизм решения затяжного конфликта был найден в так называемом каскадном голосовании: каждый район, а позже и некоторые коммуны решали самостоятельно, оставаться им в границах Бернского кантона или образовать новый кантон². Процесс растянулся на довольно длительный период и удовлетворил не всех радикалов, но данный механизм позволил сохранить стабильность и гарантировал мирный процесс разрешения конфликта. Компромисс был найден и в кантоне Фрибур, который, будучи с XIX в. франкоязычным, пошел на уступку германоговорящему меньшинству и наравне с французским признал немецкий язык официальным языком кантона. В то же время отдельные коммуны кантона на своем уровне остаются моноязычными.

В Грузии население слишком перемешано. Каждое этноменьшинство, занимая определенную территорию страны, имеет внутренние островки (деревни, районы), населенные представителями других культур или языковых групп. Это создает ситуацию, в которой этноменьшинство страны, требующее для себя исключительных прав, становится своего рода этнобольшинством, имеющим свои локальные, несогласные меньшинства. Работающий в аналогично пестрой

¹ Glass, Harold E. Ethnic Diversity, Elite Accomodation and Federalism in Switzerland // Publius. The Journal of Federalism., Vol. 7. No. 4. P. 39.

² Linder Wolf. Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. London. 1994. P. 65—67.

Швейцарии принцип, что каждое региональное или кантональное большинство, претендующее на право самоопределения, должно считаться с таким же правом локальных (коммунальных или муниципальных) меньшинств, может стать сдерживающим фактором и против окончательной грузино-абхазской дезинтеграции. Швейцарский пример предоставляет шанс в крайних случаях решать болезненные вопросы того же самоопределения и государственного устройства путем взвешивания всех аргументов и учета разносторонних интересов многокультурного общества.

Следует отметить, что в швейцарской модели имеются и другие механизмы сохранения единства страны на федеральном уровне, способные успокоить всех тех, кто страшится дезинтеграции. Федеральная власть оставляет в своей исключительной законодательной компетенции сферы внешней политики и обороны, финансовую систему, гражданское и уголовное право, транспорт, почту и социальное страхование¹. Федеральное собрание является верховной инстанцией, подтверждающей изменения в конституциях кантонов. Субъекты федерации обязаны выполнять федеральные законы.

В то же время в выполнении этой обязанности выявляется политическая автономность кантонов, ибо федеральное правительство не имеет исполнительных структур на местах для введения федеральных законов. Их внедрение и исполнение — функция кантональных властей², и это дает им возможность довольно вольных интерпретаций³. Интересно, что даже в оборонной сфере кантоны сохраняют известную остаточную автономность, поскольку в их компетенцию входит содержание arsenалов, набор из жителей отдельных пехотных полков, которые носят название данного кантона.

В швейцарской модели много как децентрализирующих, так и центристических механизмов и структур. На некоторых из них, которые могли бы пригодиться для грузино-абхазских взаимоотношений, мы остановимся ниже. Здесь хотелось лишь подчеркнуть, что без легитимности государства недолговечны. А многокультурные государства могут быть гораздо более легитимными и стабильными при условии предоставления социально-культурным

¹ Linder Wolf. *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. 1994. P. 41.

² Basta L. R. *Minority and Legitimacy in a Federal State*. Op.cit. P. 61.

³ Так, например, федеральный закон о правилах покупки иностранцами недвижимости в одних кантонах привел к запрещению таких сделок, а в других — наоборот (Linder W. Op.cit. P. 68–69).

общностям коллективных прав суверенного соучредителя. Не так важно, сколько политических функций остается у центра; центральная власть будет достаточно сильной, единство государства сохранится, если оно будет создано на базе доверия и равноправия соучредителей, а также если выработаны механизмы сотрудничества и мирного улаживания споров. Обнадеживающим для тех, кто с подозрением смотрит на федерализм, может быть тот факт, что в долгосрочной перспективе Швейцария идет в сторону увеличения компетенций федерального центра. В некоторых случаях сами кантональные власти даже предпочитают передавать ответственность центральным властям¹.

Федерализм и нейтралитет

Швейцария — прекрасный пример взаимообусловленности внутренней и внешней политики. Исторический опыт и здравый смысл подсказали швейцарцам как настоятельность равноправия языков и вероисповеданий населяющих страну народов, так и необходимость проведения нейтралитета во внешней политике. Федерализм гарантировал неприкосновенность культурного многообразия страны, но он же требовал непредвзятости в сношениях с соседними странами, у каждой из которых были родственные культурные черты с той или иной частью федерации. Со своей стороны, потребность во внешней безопасности усиливала уважение кантонов друг к другу и позитивно влияла на защиту прав религиозных или лингвистических общностей, так как каждая из них могла найти союзника во внешнем мире. Нейтралитет наравне с федерализмом и демократией по праву считается одной из фундаментальных черт швейцарской модели².

Современная Западная Европа в своем политическом и культурном развитии подошла к этапу, когда размеры стран и их военная мощь не являются более единственными аргументами в спорах; малые страны имеют равноправные, партнерские взаимоотношения с региональными державами, а давние споры о границах и сферах влияния улеглись. На нынешнем этапе развития мировых политических процессов в Швейцарии все более задумываются об архаичности некоторых принципов нейтралитета. Интеграционные процессы в Европе вовлекают в свою сферу и

¹ Fleiner T. *Constitution of the Federal State and the Cantons*, в: Basta L. and Fleiner T. (eds). Op.cit. P. 83.

² Freymond, Jean. *Neutrality and Security Policy as Components of the Swiss Model // A Journal of Comparative Politics*. Vol. 23. No. 1. Winter 1988. P.53.

маленькую альпийскую республику, которая может стать равноправным членом объединенной Европы и подключиться к механизмам европейской безопасности. Но, говоря о применимости швейцарского опыта к грузино-абхазской проблеме, гораздо более релевантным кажется разговор об историческом пути, пройденном швейцарскими политиками. Именно этот путь, обозначенный принципом нейтралитета, дал Швейцарии возможность дожить до эпохи европейского объединения. Региональные же процессы вокруг Грузии более сравнимы с той стадией европейской истории, когда малые страны подвергались конкурирующим политическим и идеологическим влияниям.

Швейцария добилась возможности и гарантии независимого существования еще в то время, когда право сильного определяло судьбы Европы. Это в большой степени осуществилось благодаря умению швейцарских политиков превратить геополитическое положение своей страны на перекрестке разных державных интересов и пестроту ее населения из слабости в силу.

Экономически Швейцария всегда и во многом зависела от внешнего мира. Начиная с XVI в. ее также коснулась волна религиозной Реформации, которой сопутствовали кровавые столкновения, поставившие конфедерацию на грань распада¹. Религиозные войны бушевали по всей Европе, которая делилась на коалиции враждующих католиков и протестантов, и швейцарцы поняли, что как для нахождения внутреннего религиозного консенсуса, так и для сохранения жизненных внешнеэкономических связей у нейтралитета не было альтернативы. Нейтралитет спас Швейцарию от распада по религиозным признакам в XVI—XVII вв. Нейтралитет спас ее от распада по этнолингвистическим линиям во время национальных и мировых войн в XIX—XX вв. Постепенно прагматизм швейцарцев нашел отклик в остальной Европе: великие державы уверились в общей пользе от маленького нейтрального оазиса. Декларацией 1815 г. европейские политики признали, что нейтралитет и неприкосновенность Швейцарии и ее независимость от всех иностранных влияний были в интересах общеевропейской политики¹. Без нейтральной политики и федерализма участь «швейцарского перекрестка», находящегося между Францией, германскими и итальянскими государствами, могла быть намного печальней.

¹ Baker, J. Wayne. The Covenantal Basis for the Development of Swiss Political Federalism: 1291–1848//Publius: The Journal of Federalism. Vol. 23. No. 2. Spring 1993. P. 22–23.

Мы уже говорили об изначально сходных геополитических чертах Грузии и Швейцарии. Исходя как из геополитики, так и многокультурности грузинского общества, традиционная швейцарская модель может дать пищу для размышлений и для строительства стабильных ориентиров грузинской внешней политики. Тем более, что в данном регионе многие властные круги привыкли мыслить категориями прошлого, считая право сильного главным политическим аргументом.

Грузия — многонациональная страна. Осетины и армяне, проживающие здесь, традиционно ориентированы на Россию. Абхазы занимают особую позицию в региональном раскладе сил и имеют прямые связи как с Москвой, так и с политическими кругами бурлящего Северного Кавказа. В Грузии проживают также азербайджанцы, тяготеющие к сотрудничеству с Турцией, и греки, которым помогает греческое государство. Представители этих общин часто имеют определенные предвзятые мнения друг о друге, а их внешние «покровители» находятся между собой зачастую в сложных взаимоотношениях. Такое положение вещей — дополнительная почва для конфликтов, которые могут осложниться вмешательством извне. Те, кто знаком с историей и современностью Грузии, легко могут вспомнить примеры, когда данная схема приходила в движение. Для противодействия подобным сценариям, построенным на этнической пестроте и геополитическом положении Грузии, швейцарский опыт может оказаться как нельзя кстати. Нейтралитет во внешней политике, так же как и федерализм во внутренней, могут оказаться механизмами, которые сбалансируют различные внешние и внутренние настроения и направят активность всего многонационального общества Грузии на совместные усилия для социально-экономического и культурного развития страны.

Нейтралитет нужен Грузии не из страха перед внешними силами, конкурирующими за доминирование в регионе; он нужен многонациональному населению страны, обладающему слишком разнонаправленным восприятием внешнего мира. В отдельных случаях грузинская внешняя политика на практике имеет некоторые черты нейтралитета: Грузии до сих пор удавалось сохранять добрососедские отношения с враждующими друг с другом Арменией и Азербайджаном. Это было вызвано как потребностью в азербайджанской нефти, так и опасением роста недовольства в районах Грузии, населенных армянами. Но пока нейтралитет не объявлен приоритетом грузинского государства, как внешняя, так и

¹ Freymond J. Op. cit. P. 56.

внутринациональная его политика часто носит противоречивый характер. Изучение швейцарского опыта может сыграть положительную роль в концептуализации инстинктивно прагматических его шагов и в разработке стабильной внешней стратегии.

Федеральные механизмы достижения легитимирующего консенсуса

Федерализм — это набор правовых норм и политический механизм, гарантирующий единство государства при сохранении и использовании разнообразных форм законодательной и исполнительной автономии ее частей, а в швейцарском случае — и при вертикально и горизонтально разделенном суверенитете народа. Ограничиваясь лишь декларированием всевозможных прав, без создания адекватных норм и инструментов их осуществления, государство не имело бы возможности доказать свою легитимность.

Как отмечает Л. Баста, идея рациональной легитимности, на которой построены современные государства, в швейцарском случае имеет в первую очередь процессуальное значение¹. Рассмотрим некоторые примеры федерального процесса принятия решений в Швейцарии, без которого сами решения потеряли бы убеждающую ценность для тех или иных сегментов многоликого швейцарского общества. Мы не будем останавливаться на таких универсальных механизмах, как двухпалатный парламент, который присущ всем федеральным и некоторым децентрализованным унитарным государствам. Его значение для многонациональных стран очевидно. Двухпалатный законодательный орган предусмотрен и грузинской конституцией¹. Воздержимся также от детального обсуждения тех аспектов швейцарской модели принятия политических решений, которые могут оказаться для грузинского общества преждевременными². Наша цель — рассмотрение могущих быть релевантными к Грузии некоторых специфических черт швейцарского опыта разрешения этнокультурных проблем.

Мы уже указывали на механизмы, использованные для мирного отделения региона Юра от кантона Берн. В случае безысходности дела о разводе грузин и абхазов каскадное голосование по отдельным этническим общинам или административным единицам могло бы иметь умиротворяющий эффект³. В случае же согласия на построение единого государства оба народа могли бы найти интересные

¹ Basta L. R. *Minority and Legitimacy in a Federal State*. Op. cit. P.52.

механизмы совместного проживания на примерах кантонов Фрибур и Граубюнден. В первом варианте лингвистический конфликт был разрешен объявлением французского и немецкого равноправными официальными языками. В Фрибургском университете лекции читаются на обоих языках, что требует от студентов билингвизма на практике. В Граубюндене муниципалитеты сами устанавливают официальный язык, а также определяют круг своей компетенции. Некоторые районы и муниципалитеты Граубюндена называются республиками. Данный пример может соответствовать чаяниям меньшинств внутри автономно-государственных единиц, а также умерить споры о названии той или иной автономии, ее статусе и т.д.

На федеральном уровне автономия и определенный суверенитет кантонов защищаются не только конституцией, но и политической практикой, которая часто выходит за правовые рамки. Как было сказано выше, кантоны имеют возможность интерпретировать многие законы на свой лад. Кроме того, федеральному законодательству или правительственным решениям часто предшествуют консультации с кантональными властями. Консультации и переговоры центра и кантонов как на законодательном уровне, так и на уровне правительственных агентств дополняют официальные процедуры двухпалатного парламента. Часто данная практика чревата медлительностью, откладыванием решений, но неформальные консультации — составная часть швейцарского способа решения проблем, и результат оправдывает затраченные усилия. Интересно, что центральная власть во время конфликта между Берном и регионом Юра фактически играла роль посредника. Подобные неформальные и равноправные взаимоотношения между отдельными частями Грузии или между ее центром и регионами могли бы принести пользу в деле легитимации и ненасильственного единения страны.

В Швейцарии политические партии не играют решающей роли в государственной жизни на федеральном уровне. Правительство мало

¹ Хотя данная конституция откладывает создание двухпалатного парламента до восстановления территориальной целостности (до разрешения грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов).

² Имеются в виду существование коллективного главы государства — Федерального совета, межпартийные соглашения о разделе квот представительства в правительстве, слабая зависимость правительства как от партий, так и от расклада сил в парламенте, или такая деталь, как неопределенность в законодательстве относительно прав и ограничений по применению оружия полицией. Данная практика требует специфически швейцарской культуры поведения, без которой она может лишь способствовать протекционизму и клановости в ущерб демократии.

³ При безусловном учете интересов беженцев, принужденных находиться вне границ Абхазии.

зависит от них, а граждане свои политические пристрастия выявляют посредством частых референдумов, проходящих как на федеральном так и кантональном уровнях. Тем не менее партии существуют, и их устройство может представить интерес для установления стабильности в Грузии. Основные швейцарские политические партии формально общенациональны и во всех кантонах имеют общее название, но кантональные отделения абсолютно автономны в своей политике. Они — дополнительное свидетельство как кантональной самостоятельности, так и общегосударственного союза. Считая строительство политических организаций важным звеном в создании грузинского правового общества, мы думаем, что швейцарский пример двойной партийной идентичности может сыграть свою роль в деле межэтнического сотрудничества.

Интересными для решения грузино-абхазской дилеммы могут оказаться и правила получения швейцарского гражданства. Для этого требуется согласие конкретной общины, которое затем подтверждается в кантоне. Оформление на федеральном уровне и выдача паспорта — последний этап, базирующийся на решении вышеназванных местных и кантональных властей. В паспорте указываются муниципалитет и кантон, гражданином которых и является в первую очередь швейцарец. Срок получения гражданства по натурализации варьируется от кантона к кантону. Но, получив гражданство, швейцарцы всех кантонов равны и вольны в выборе работы и места жительства по всей стране. К тому же, решая вопрос гражданства, муниципалитет, как правило, запрашивает данные о кандидате у федеральных служб.

Введение подобных, хотя до некоторой степени и громоздких, правил может удовлетворить как желание абхазов иметь собственное, абхазское гражданство, так и потребности грузин в гарантиях против дезинтеграции или против ущемления всеобщих прав человека.

Несмотря на максимальную децентрализацию управления и учредительную, суверенную власть кантонов, Швейцария — единая страна с едиными флагом, армией, правительством и другими атрибутами или символами власти. Имея политической столицей немецкоязычный Берн, а экономическим центром — немецкоязычный Цюрих, как франко-, так и италияязычные швейцарцы довольны гражданством единой страны и охотно участвуют в федеральной политике. Конечно, это единство в большой степени держится на экономическом благополучии. Но швейцарская экономическая и политическая стабильность установилась именно благодаря тем межкультурным компромиссам, о которых идет речь в данной статье.

Швейцария — многосубъектная федерация. У нас же речь идет о применимости ее модели к грузино-абхазскому биполярному конфликту. Однако население Грузии далеко не ограничивается этими двумя этнолингвистическими или культурно-территориальными группами. Оно включает и другие части, имеющие четко обозначенные этнолингвистические или субэтнические местные особенности. В Грузии также существует созданная в советские времена Аджарская автономная республика и не подчиняющаяся ныне центру бывшая Юго-Осетинская автономная область. Некоторые грузинские политики опасаются, что достижение компромисса с Абхазией может стать примером для бывшей Южной Осетии, для руководства Аджарии или для населяющих страну армян и азербайджанцев и вызвать полную дезинтеграцию страны. Существует и боязнь раскола грузинского этноса по субэтническим линиям. Но, учитывая опыт Швейцарии, где кантоны вне зависимости от территории и численности населения имеют равное представительство во второй палате общенационального парламента и где состав правительства также несет отпечаток многосубъектного консенсуса, можно подумать и об увеличении субъектов гипотетической грузинской федерации. Увеличение количества субъектов федерации может помочь уйти от биполярного противостояния в сторону баланса разных и многочисленных интересов. Если центральное правительство Грузии будет многоэтническим, многокультурным представительством, то в том же грузино-абхазском противостоянии уменьшится ассоциирование центра лишь с одной из противоборствующих сторон. Центр приобретет реальную возможность иметь облик балансирующего и интегрирующего разные интересы органа. Улаживанию конфликта и созданию предпосылок для новой добровольной интеграции также может помочь развитие равных, горизонтальных, связей между субъектами федерации, например Абхазией и Аджарией. Противдействию дезинтеграции общего грузинского государства может послужить уже отмеченное положение из швейцарской модели, что субъектами федерации являются не этносы или лингвистические сообщества как таковые, а территориальные политические единицы, сами являющиеся во многих случаях многокультурными. Хотя нужно отметить, что в отличие от Швейцарии грузинская политическая культура более соответствует модели асимметричного федерализма.

Заключение

Швейцарский опыт учит как грузин, так и абхазов еще и тому, что жаркие споры о статусе единого государства разрешимы. Швейцария называется конфедерацией, ее составляющие — кантонами, а некоторые общины — республиками. Но суть одна: Швейцария — единая страна, а ее политический строй определяется рамками федерализма.

Конкретные формы будущего государственного устройства Грузии могут варьироваться — отдаляясь или приближаясь к швейцарским. Но в любом случае швейцарский опыт дает понимание императива устройства многокультурных государств. Как отмечает Л. Баста, данная модель учит, что вопрос меньшинств — это вопрос легитимности¹. Грузия всегда будет иметь кризис государственной легитимности, пока требующие самоопределения этноменьшинства не почувствуют себя соучредителями, суверенами общего государства. Не так важно, сколько конкретных политических функций оставит себе абхазский этнос. Важнее достижение доверия и воссоздание каких-либо общих грузино-абхазских политических структур. Если Грузия будет придерживаться демократического пути развития и будет экономически стабильным государством, сотрудничество среди ее составляющих единиц и процесс их добровольной, равноправной интеграции усилится — таков швейцарский урок. Это долгий путь компромиссов, но альтернатива у него одна — война.

К сожалению, стороны в грузино-абхазском конфликте еще очень далеки от готовности к реальным уступкам. Позиции пока в основном сводятся к требованию фактической независимости, с одной стороны, и обещанию дарования автономии — с другой. Недоверие, чувство обиды и мести, порожденные постсоветской этнизацией политики и жесточенные недавней войной, ухудшают фон для реального начала строительства общего государства. Как грузинам, так и абхазам присущ этнонационализм, и этническая или историко-культурная лояльность перекрывает чувство гражданского и государственного патриотизма. Не надо забывать и то обстоятельство, что в отличие от Швейцарии Грузия до сих пор ощущает на себе рецидивы имперского давления определенных влиятельных российских кругов. В данном свете согласие как грузин, так и абхазов на использование швейцарского принципа разделенного суверенитета пока маловероятно.

Тем не менее судьбы двух народов слишком переплетены, а современные международные отношения развиваются в направлении интеграции и глобализации, чтобы можно было слишком долго упиваться непримиримостью и сохранять верность устарелым и

опасным идеям типа «одна нация — одно государство — один лидер». Логика эпохи и человеческий прагматизм рано или поздно вынудят нас оставить надежды на этнические победы и сосредоточиться на равноправном сотрудничестве. Придет понимание и того, что политика «разделяй и властвуй», которую проводят некоторые внешние силы, заинтересованные в затяжных региональных конфликтах, во многом возможна лишь благодаря непримиримости и близорукости самих конфликтующих сторон. Когда такой день настанет, на помощь придет швейцарский пример.

¹ Basta L. R. Minority and Legitimacy in a Federal State. Op. cit. P. 67.