

ГОСУДАРСТВЕННОЕ (КОНСТИТУЦИОННОЕ) ПРАВО РЕСПУБЛИКИ АБХАЗИЯ В СИСТЕМЕ ПРЕДПОСЫЛОК И ЭЛЕМЕНТОВ СОВРЕМЕННОЙ АБХАЗСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

© 2010 г. Игорь Нязбеевич Барциц¹

Краткая аннотация: в статье исследованы проблемы конституционного развития Абхазии, связанные с провозглашением независимости, его конституционно-правовым закреплением. Размышляя об основных предпосылках и факторах становления государственности Абхазии, автор отмечает значение политико-правовой практики, влияния на данные процессы состояния государственно-правовой теории, дает обзор современного состояния изучения государственно-правовой системы Абхазии. Предназначение государственного (конституционного) права Абхазии видится в учреждении, закреплении и создании государственных институтов и правового статуса человека и гражданина, призванных обеспечить стабильность и перспективу Абхазского государства, достойный уровень развития гражданского общества и жизни граждан республики. В то же время, по мнению автора, абхазскому государству и праву только еще предстоит обосновать место многих государственно-правовых институтов, раскрыть их содержание и, главное, – сформировать эти институты как эффективно функционирующую систему государственной власти. Применительно к Республике Абхазия в статье детально рассматривается теория о трех элементах государства (территория, власть, население).

Annotation: the article covers issues of the constitutional development of Abkhazia in connection with the declaration of independence, its constitutional legitimation. Considering main prerequisites and factors of establishment of the Abkhazian statehood, the author notes the importance of political and legal practice, impact of the state-legal theory on these processes. The author also gives an overview of the modern condition of the state-legal system of the Republic of Abkhazia. The mission of the state (constitutional) law of Abkhazia is seen as a process of creation and establishment of state institutions and the legal status of a citizen. All this should ensure stability and prospects of the Abkhazian state, the worthy level of civil society development and living of Abkhazian citizens. At the same time, according to the author, the Abkhazian State and Law is yet to substantiate the stature of many state and legal institutions, to reveal their significance and above all to form these institutions as an effectively functioning system of state power. Regarding the Republic of Abkhazia the article considers the theory of 3 elements of the state (territory, power, population).

Ключевые слова: государственное (конституционное) право Республики Абхазия, государственная власть, территория Республики Абхазия, принципы правового регулирования гражданства Республики Абхазия.

Key words: the state (constitutional) law of the Republic of Abkhazia, state power, territory of the Republic of Abkhazia, principles of legal regulation of Abkhazian citizenship.

Общепризнан статус государственного (конституционного) права как ведущей отрасли права любого государства. Представляя собой основу системы права, государственное (конституционное) право в то же время выполняет ярко выраженные политические функции. Взаимодействие правовой и политической составляющих в государственном праве наглядно проявляется в том, что, с одной стороны, политическая система, политические ценности и воззрения находят в нем свое юридическое закрепление, с другой – само государственное право непосредственно воз-

действует на осуществление политического процесса, регламентирует его и задает правовые рамки деятельности органов государственной власти, политических институтов, иных субъектов права.

Для современной Абхазии это особое значение дополняется становлением целостного и в полной мере регулирующего конституционные отношения государственного права Абхазии, которое станет еще одним подтверждением, что Республика Абхазия состоялась как суверенное самодостаточное государство, обладающее развитой и способной к совершенствованию политико-правовой системой. В известной степени становление абхазской государственности после разрушения СССР в декабре 1991 г. – наглядное

¹ Проректор по научной работе Российской академии государственной службы при Президенте РФ, доктор юридических наук, профессор (E-mail: bartsits@ur.rags.ru; тел.: (495) 436-92-17).

подтверждение известной формулы Г. Гегеля: “Сила страны состоит не в количестве ее жителей и солдат, не в плодородии земли и не в количестве территории, а в том, как посредством разумного соединения частей в единую государственную власть все это используется для реализации великой цели – совместной защиты”². В тяжелейших внешнеполитических условиях (агрессия со стороны Грузии в 1992–1993 гг., экономическая блокада в середине 90-х годов по решению Содружества Независимых Государств), обусловленных факторами внутривнутриполитических трудностей (разрушение экономики, снижение уровня жизни населения), народу Абхазии удалось сохранить свою государственность, нравственные ценности и, возможно, самое главное, – надежду на лучшее будущее. Признание независимости Абхазии Российской Федерацией в августе 2008 г. придало этим надеждам перспективу стать реальностью. На современном этапе развития абхазской государственности актуализируются задачи государственного строительства, утверждения принципов конституционализма в политической и общественной жизни.

Не вдаваясь в детали терминологического спора: “государственное право” или “конституционное право”, отметим, что для Абхазии, переживающей этап своего становления как независимого государства, государственно-правовая система которой находится в стадии формирования, в наибольшей степени соответствует название “государственное право Республики Абхазия”. Это в полной мере соответствует и исторической традиции: именно так эта отрасль права именовалась в Советском Союзе, составной частью которого Абхазия являлась до 1991 г.

Проблемы конституционного развития Абхазии, связанные с провозглашением независимости, его конституционно-правовым закреплением и многочисленными дискуссиями, в ходе которых обосновывались самые разные позиции в отношении ее политико-правовой практики, стали предметом обсуждения на страницах не только средств массовой информации, но и специальной научной литературы, на мероприятиях научно-экспертного сообщества, общественных и общественно-политических движений, в том числе с участием государственных и политических деятелей иностранных и международных организаций.

Размышляя об основных предпосылках и факторах становления государственности Абхазии,

нельзя также не отметить наряду со значением политико-правовой практики влияния на данные процессы состояния государственно-правовой теории. В последние годы отдельные проблемы государственного (конституционного) права Абхазии стали предметом и специальных научных исследований. Основы для изучения правовых проблем современной абхазской государственности заложили такие известные государственные деятели Абхазии, как президент Всемирного конгресса абхазо-абазинского (абаза) народа, доктор юрид. наук, проф. Т.М. Шамба³, первый Президент Республики Абхазия В.Г. Ардзинба, а также З.К. Ачба, С.З. Лакоба⁴, Г.Н. Колбая⁵, Ф.З. Дзяпшба⁶, В.В. Кецаба⁷.

Следует выделить кандидатские диссертации нового поколения исследователей-государствоведов: С.М. Смыра⁸, Н.В. Квицини⁹, С.Р. Бутбы¹⁰, И.В. Бжинавы¹¹, Д.З. Маршани¹².

Проблемами становления современной абхазской государственности занимались известные российские правоведы: А.С. Автономов¹³, С.Н. Бабурин¹⁴ и др.

Предназначение государственного (конституционного) права Абхазии – в учреждении, закреплении и создании государственных институтов и правового статуса человека и гражданина, призванных обеспечить стабильность и перспективу абхазского государства, достойный уровень развития гражданского общества и жизни

³ Особо стоит отметить фундаментальный труд “Абхазия: правовые основы государственности и суверенитета”, подготовленный совместно с А.Ю. Непрошным. М., 2004.

⁴ См.: Абхазия после двух империй. XX–XXI вв. 2004.

⁵ См.: Геополитический треугольник: Россия, Грузия, Абхазия. М., 2000.

⁶ См.: Суверенитет Абхазии: историко-правовое обоснование. Саратов, 1995.

⁷ См.: Национальное равенство в условиях развитого социализма. Юридические аспекты. М., 1980.

⁸ См.: Органы законодательной и исполнительной власти Республики Абхазия на современном этапе. М., 2005.

⁹ См.: Право Абхазии на самоопределение и восстановление государственности. Волгоград, 2007.

¹⁰ См.: Особенности формирования правовой системы Республика Абхазия (1990–2005 гг.). Краснодар, 2008.

¹¹ См.: Становление государственности Абхазии в контексте развития научной теории и практики реализации права народов на самоопределение. Ростов-н/Д., 2008.

¹² См.: Права и свободы человека и гражданина в Республике Абхазия (Особенности конституционно-правового регулирования). Ростов-н/Д., 2008.

¹³ См.: О природе правовых отношений между Абхазией и Грузией // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 1.

¹⁴ См.: Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1997; *Его же*. Мир империй. Территория государства и мировой порядок. М., 2005.

² Гегель Г.В.Ф. Политические произведения. М., 1978. С. 104.

граждан Республики. В то же время абхазскому государству и праву только еще предстоит обосновать место многих государственно-правовых институтов, раскрыть их содержание и, самое главное, – сформировать эти институты как эффективно функционирующую систему государственной власти.

Современная Республика Абхазия (Апсны)¹⁵ – это суверенное государство, которое, добившись фактической независимости, значительно продвинулось вперед на пути ее юридического оформления (хотя этот процесс еще не завершен). Ключевым моментом утверждения международной правосубъектности Абхазии стало признание ее независимости со стороны Российской Федерации 26 августа 2008 г.¹⁶

Тезис “Абхазия – новый субъект международного права” нуждается в уточнении. Несмотря на все сложности развития абхазской государственности, сам факт ее исторического существования возражений не вызывал никогда. Абхазия самостоятельно вошла в состав Российской империи, сформировала свое государство после революции 1917 г., пережила оккупацию “Грузинской Демократической Республикой”, возродилась в виде ССР Абхазия, просуществовала на правах договорной и автономной республик. Это тоже были различные формы государственно-правового и международно-правового статуса. После разрушения Союза ССР и грузинской агрессии 1992–1993 гг. Абхазия осуществляла международные связи, пережила политические и экономические санкции, получала предложения различных международных организаций с вариантами ее политико-правового статуса.

Абхазия прошла сложный путь от “суверенитета факта” к “суверенитету признания”. На этом пути Республика решает, как и многие другие государства, сложные по характеру и значительные по объему задачи, тем более что XXI в. обусловил формирование новых, подчас весьма динамично развивающихся условий для развития государств и их отношений в мировом сообществе. От того, насколько полно и последовательно будут учтены объективные и субъективные условия, традиционные факторы, влияние глобализации и других политических, экономических и социокультурных предпосылок, будет зависеть

успех конституционного развития Республики Абхазия – страны, обладающей всеми необходимыми признаками для своего становления как суверенного и демократического государства.

Согласно старой теории о трех элементах государства (территория, власть, население) перед каждым из подобных государств вставали многочисленные вопросы, главными из которых были: какова территория этого государства (из каких составных частей она образуется, где проходят новые государственные границы, существуют ли неурегулированные территориальные противоречия с соседями); какая модель государственной власти и государственного управления может обеспечить эффективное развитие? Другой существенный вопрос: кто из проживавших на территории новых независимых государств в момент обретения этой независимости является полноправным гражданином этого государства, кто станет гражданином другой страны, а кому уготована судьба обладателя “паспорта негражданина”? Каждое из новых независимых государств нашло разные варианты ответов на эти вопросы, основываясь на собственных представлениях о справедливости, государственных (национальных) интересах, исторических и этнических традициях. При этом нередко избранная тем или иным государством модель становится предметом упреков со стороны соседей и международных организаций, основанием для внутренних разногласий и элементом политической борьбы. Республика Абхазия предлагает свой вариант их разрешения.

Одним из основных признаков любого государства, а также условием его суверенитета является **наличие собственной территории**, на которую распространяется самостоятельная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Территория Республики Абхазия составляет 8.7 тыс. кв. км (163-я страна мира по величине территории)¹⁷.

С.Н. Бабурин отмечает, что для территории свойственны не только специфические пространственные критерии, но и другие характеристики, такие как: “1) размеры территории, то есть ее общая площадь; 2) протяженность с севера на юг и с востока на запад; 3) компактность, то есть сконцентрированность в единое целое; 4) географическое положение на карте мира, в том числе наличие рек и выхода к морю; 5) населенность

¹⁵ В соответствии с Конституцией Республики Абхазия 1994 г. понятия “Республика Абхазия” и “Апсны” применяются в равной степени.

¹⁶ См.: Указ Президента РФ “О признании Республики Абхазия” от 26 августа 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 35. Ст.

¹⁷ Для сравнения: территория Люксембурга составляет 2.6 тыс. кв. км; Бруней – 5.8 тыс. кв. км; Кипра – 9.3 тыс. кв. км.

(численность и плотность населения, его распределение по отдельным участкам территории); 6) климатические условия, на которые оказывают влияние приближенность к экватору или к одному из полюсов Земли, к морям или другим большим водоемам, нахождение в глубине или на краю континента; 7) особенности ландшафта (горы или низменности, болота или пустыни); 8) характер недр и степень их разработки (наличие полезных ископаемых, их доступность для разработки); 9) характер границ (юридически оформленные или фактически существующие, естественные или произвольные, надежно укрепленные или беззащитные); 10) характер сопредельных территорий (государственные или международные, с миролюбивыми или агрессивными политическими режимами); 11) время существования”¹⁸.

Если суммировать перечисленные элементы, то они могут быть классифицированы на геолого-географические, социокультурные и политико-юридические. В данном контексте государство и общество неизбежно предстают как совокупность (единство) пространственных и внепространственных характеристик. Таким образом, территория (ее признаки и характеристики) выступает одним из важнейших неотъемлемых элементов государства.

Территория государства представляет собой не только некую физическую сферу распространения государственной власти, но и пределы реализации экономической, культурной, политической модели существования и воспроизводства гражданского общества. Это исторически сложившаяся сфера политического, экономического и культурного развития народа. В пределах государственной территории народ осуществляет суверенитет, формирует самобытный образ жизни, цивилизационную модель развития, реализует свои представления о добре, претворяет цели своего существования и защищает общенациональные интересы.

Рассмотрение вопросов государственной принадлежности территории Абхазии требует определенного исторического экскурса, который ярко демонстрирует практику советской политики национально-государственного устройства.

Абхазское княжество вступило под покровительство Российской империи в феврале 1810 г. как самостоятельная государственная единица, независимо от царств и княжеств Восточной и

Западной Грузии. Одна из отличительных черт Абхазского княжества – после присоединения к России оно не утратило государственности и суверенного контроля над своей территорией. С 1810 по 1864 г. на территории Абхазского княжества сохранялось “автономное управление”, просуществовавшее на Кавказе дольше других. С 1864 по 1917 г. Абхазия (“Сухумский военный отдел”, “Сухумский округ”) была подчинена царской администрации на Кавказе. После распада в XIII в. “царства абхазов и картвелов” “общегрузинское единство” проявилось лишь в XX в. Грузия в границах Грузинской ССР – результат усилий сначала российского имперского правления, а затем сталинского режима, распространивших этот русифицированный вариант иранотюркского названия Гюрджистан (страна волков), охватывавшего еще в начале XIX в. только район Тифлиса, на территорию множества самостоятельных царств и княжеств (Картлия, Кахетия, Имеретия, Мегрелия и т.д.), сначала объединенных в Тифлисскую и Кутаисскую губернии и лишь после Октябрьской революции, наконец, переименованных в Грузию. Первый раз это произошло с помощью германских штыков в 1918 г., когда и Абхазия, и район Сочи – Туапсе как “исконные грузинские земли” были силой оружия включены в “Грузинскую Демократическую Республику”.

В 1920 г. при заключении мирного договора с РСФСР Грузинская Демократическая Республика, возникновение которой зафиксировал Акт независимости Грузии, обнародованный 26 мая 1918 г. в Тифлисе (Тбилиси), попыталась включить Абхазию в состав своей государственной территории. Статьей 3 этого договора восстанавливалась территория Абхазии и определялась ее граница по реке Псоу. Позднее, в ходе Гражданской войны, граница Абхазии с Россией отодвинулась от реки Псоу, и Пиленковская волость вошла в состав РСФСР. В 1922 г. ЦИК и СНК Абхазии ходатайствовали перед Правительством РСФСР о восстановлении границы. 30 августа 1925 г. ЦИК СССР принял решение о включении Пиленковской волости в состав Абхазии, но только в 1929 г. район Гантиади (ныне – Цандрипш) и Ермоловка (затем – Леселидзе, ныне – Гечрипш) были присоединены к территории Абхазии. Тем самым сформировалась современная государственная граница Российской Федерации и Республики Абхазия.

В соответствии с требованиями международного права Конституция Республики Абхазия установила в ст. 4, что ее территория состоит из

¹⁸ *Бабурин С.Н.* Территория государства: правовые и геополитические проблемы. С. 9, 10.

исторических земель Садз, Бзып, Гума, Дал-Цабал, Абжуа, Самырзакан. Эти земли традиционно являлись местом расселения автохтонных племен, составивших основу формирования абхазского народа, вошли в состав его первого государства – Абхазского царства и в течение многих веков защищались с оружием в руках от иноземных завоевателей. Исторические земли Абхазии вошли в состав возрожденного государства после распада Российской империи в 1917 г., составив территорию Социалистической Советской Республики Абхазии, а после разрушения Союза ССР – Республики Абхазия.

На исторических землях Абхазии в соответствии с ее современным административно-территориальным делением расположены: 7 районов – Гагрский, Гудаутский, Сухумский, Гулрыпшский, Очамчирский, Ткуарчалский, Галский; 7 городов – Гагра, Гудаута, Новый Афон, Сухум – столица государства, Очамчыра, Ткуарчал, Гал; 4 поселка и 128 сельских поселений.

Постановлением Верховного Совета Республики Абхазия “О восстановлении некоторых исконных названий населенных пунктов Республики Абхазия” от 4 декабря 1992 г. на основании предложений правительственных комиссий по упорядочению названий населенных пунктов Абхазии, пожеланий населения, а также с целью восстановления исторической справедливости Верховный совет Республики Абхазия постановил исконные названия населенных пунктов Абхазии восстановить. В частности, было возвращено и традиционное название ее столице – Сухум.

Наряду с континентальной территорией государственной суверенитет Абхазии как прибрежного государства распространяется также на часть Черного моря – морской пояс, расположенный вдоль берега. Как уже отмечалось, в соответствии с нормами международного права такая береговая полоса определяется шириной до 12 морских миль и, соответственно, внешняя граница прибрежного государства является морской границей. Законодательством Республики Абхазия предусмотрено, что в отдельных случаях международными договорами Республики Абхазия может устанавливаться иная ширина морского пояса, а при отсутствии договоров – в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Правовой режим *государственной границы* Абхазии регулируется в соответствии с требованиями международного права, прежде всего Законом Республики Абхазия “О государственной границе” от 5 ноября 1999 г. Установление дип-

ломатических отношений с Российской Федерацией позволило приступить к решению вопроса о разграничении границы Абхазии с сопредельными государствами.

26 октября 2008 г. Народное собрание Республики Абхазия приняло постановление “Об утверждении государственной границы Республики Абхазия”. В нем было отмечено, что граница Абхазии с Россией пройдет на севере и северо-западе по Главному Кавказскому хребту от горы Донгуз-Орунбаши через вершину горы Гвандара. Далее граница будет проходить по Главному Кавказскому хребту до горы Агепста и по реке Псоу от ее истока до впадения в Черное море. На юге граница пройдет в Черном море. На востоке и юго-востоке Абхазия будет граничить с Грузией от Главного Кавказского хребта по линии – гора Донгуз-Орунбаши, река Нескра (Ненскра) до ее впадения в реку Ингур и далее по главному руслу реки Ингур до впадения ее в Черное море. Протяженность сухопутной границы Абхазии с Россией – 245 км, с Грузией – 162.8 км. Длина морского побережья Абхазии составляет 215.5 км.

Государственная граница Республики Абхазия, как определено Законом о государственной границе, – это линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Республики Абхазия, т.е. пространственный предел действия ее государственного суверенитета. Государственная граница после провозглашения суверенитета Абхазии была восстановлена, исходя из исторически сложившейся территории, закрепленной законодательством СССР и с учетом установленных этим законодательством его административно-территориального устройства. Таким образом, статус государственной границы Абхазии был придан ее административно-территориальным границам, которые в свое время были закреплены не только в ее конституционных актах, но и Конституциями Союза ССР и Грузинской ССР.

Очевидно, особое внимание в Абхазии отводится защите и охране государственной границы. Статья 7 Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия, подписанного Президентом РФ Д.А. Медведевым и Президентом Республики Абхазия С.В. Багапшем 17 сентября 2008 г.¹⁹ (вступил в силу 23 декабря 2008 г.), подтверждает принцип территориальной целостности и нерушимости существующих границ

¹⁹ См.: Росс. газ. 2008. 26 нояб.

Российской Федерации и Республики Абхазия. Особо в Договоре указывалась необходимость заключения отдельного соглашения о прохождении государственной границы между Российской Федерацией и Республикой Абхазия, а также был заложен принцип охраны государственной границы Республики Абхазия совместными усилиями, исходя из интересов их собственной безопасности, а также мира и стабильности в Закавказском регионе. Подобное соглашение о совместных усилиях в охране государственной границы было подписано 30 апреля 2009 г. В соглашении отмечается, что до формирования органов пограничной охраны в Республике Абхазия в интересах обеспечения собственной безопасности и безопасности Российской Федерации Абхазия делегирует России полномочия по охране государственной границы.

Другим элементом государства признается **наличие государствообразующего народа и собственного гражданства**. Основное *коренное население Абхазии* – абхазы (апсуа), численность которого на территории государства составляла в 1992 г. 93 тыс. человек. Накануне войны 1992–1993 гг. абхазы составляли 17% населения Республики²⁰. Последними данными о численности населения Абхазии являются демографические сведения, полученные в ходе учета населения, проведенного в Республике в 2003 г.: абхазы – 94 597 человек (44.1%); грузины – 44 041, включая 3598 человек, отмеченных как мегрелы (20.7%); армяне – 44 869 (21%); русские – 23 420 человек – (11%). На иные этнические группы (греки, украинцы и др.) приходится 7089 человек (3.2%)²¹. Абхазы живут также в России (11 366 человек – по переписи населения Российской Федерации 2002 г.), в Турции (по различным оценкам, от 120 до 350 тыс.) и в других странах. Общая численность абхазов не поддается точному подсчету. По приблизительным данным, она составляет около 350–450 тыс. человек.

Приведенные выше цифры весьма условны по причинам как политической ангажированности, так и нечеткости миграционного учета в Абхазии и России. Что касается учета абхазского населения в Турции, то перепись населения 1965 г. была последней, включавшей вопросы о языковой принадлежности и вероисповедании, что позволяло хотя бы приблизительно определить численность этнических меньшинств. “Страна и народ Турецкого государства едины и неделимы” – это

официальный принцип турецкого конституционализма, а в соответствии со ст. 66 Конституции Турецкой Республики 1982 г. турками считаются все те, “кто связан узами гражданства с Турецким государством”.

Становление правового института гражданства Республики Абхазия началось с момента разрушения Союза ССР, декларирования Абхазией сначала своего суверенитета, а потом и независимости, успешного для Абхазии окончания войны с Грузией 1992–1993 гг. Предшественник института гражданства Республики Абхазия – институт гражданства Абхазской АССР, который формировался в советском государственном праве на принципах, свойственных автономным республикам, предполагавших высокую степень декларативности. Но не в декларативности советского права заключалась главная трудность становления института гражданства Республики Абхазия. Сложности, противоречия и перспективы правового регулирования гражданства Абхазии обусловлены необходимостью разрешения этнических проблем, уточнения политического выбора, а по сути, определения будущего Абхазии как государства.

Среди сложностей становления института гражданства Республики Абхазия безусловным является лишь определение этого института как одного из основных конституционных институтов, под которым понимается устойчивая политико-правовая связь лица с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Статья 1 Закона Республики Абхазия “О гражданстве Республики Абхазия” от 8 ноября 2005 г.²² в отличие от России и многих других постсоветских стран сохранила политическую составляющую в определении гражданства.

Образование и развитие государства неизбежно формулируют вопрос об установлении определенных отношений с лицами, живущими на его территории. Утрата советского гражданства стала для жителей Абхазии (по крайней мере для большинства) неожиданностью, причем весьма неприятной и жизненно опасной. Принятие гражданства нового независимого (от России) грузинского государства было изначально неприемлемо для негрузинского населения Абхазии. Поэтому появление института гражданства Республики Абхазия было мерой в значительной степени вынужденной: с прекращением существования Союза ССР жители Абхазии оказались без правовой защиты Союза, а новая Грузия представляла для

²⁰ Для сравнения: например, в Карелии титульная нация – карелы составляет всего 9.8%.

²¹ См.: Абхазия в цифрах. Сухум, 2005. С. 23.

²² См.: Сборник законодательных актов Республики Абхазия. Вып. 25. Сухум, 2006. С. 3–21.

жителей Абхазии не правовую защиту, а открытую угрозу (правовую, политическую, военную и т.д.).

Общие принципы правового регулирования гражданства Республики Абхазия таковы: ст. 27 Конституции Республики Абхазия 1994 г.²³ установила, что гражданин Республики Абхазия не может быть лишен ее гражданства, выслан за ее пределы либо выдан другому государству. Республика Абхазия гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами, что нашло свое отражение в Законе “О гражданстве Республики Абхазия” 1995 г. Конституционные положения, а также сформировавшиеся международно-правовые традиции регулирования института гражданства стали основой для подготовки и принятия Закона Республики Абхазия “О гражданстве Республики Абхазия” от 8 ноября 2005 г.

В соответствии со ст. 5 указанного Закона гражданами Республики Абхазия являются:

а) лица абхазской национальности (абаза) независимо от их места жительства и наличия у них гражданства иностранного государства за исключением лиц, которые призывают либо антиконституционными методами изменить суверенный статус Республики Абхазия, либо насильственно изменить основы конституционного строя Республики Абхазия, либо антиконституционными методами боролась против существующего государственного строя или связаны с террористической деятельностью;

б) лица, постоянно живущие на территории Республики Абхазия не менее пяти лет на момент принятия Акта о государственной независимости Республики Абхазия от 12 октября 1999 г., в письменной форме не отказавшиеся от гражданства Республики Абхазия за исключением лиц, которые антиконституционными методами выступают либо за изменение суверенного статуса Республики Абхазия, либо за насильственное изменение основ конституционного строя Республики Абхазия, либо антиконституционными методами боролась против существующего государственного строя или связаны с террористической деятельностью;

в) лица, которые приобрели гражданство Республики Абхазия в соответствии с Законом “О гражданстве Республики Абхазия”.

Указанный Закон наряду с понятием гражданства Республики Абхазия предусматривает возможность наличия у своих граждан иного граж-

данства, под которым понимается гражданство (подданство) иностранного государства. Именно признание или непризнание **права на двойное гражданство** для жителей Абхазии было основной проблемой правового регулирования института гражданства для органов власти Абхазии.

Объективная оценка двойного гражданства требует выявления в нем как положительных, так и отрицательных сторон. К числу положительных последствий установления двойного гражданства можно отнести:

дополнительные гарантии реализации и защиты прав и свобод личности, поскольку лица, обладающие двойным гражданством, имеют равные права и обязанности с гражданами страны проживания, в то же время сохраняя культурные и иные связи со страной происхождения;

выгоды в отношении права на жительство в обоих государствах, права на возвращение или реэмиграцию, возможности сохранения гражданства в смешанном браке;

принимающее государство легче интегрирует резидента с двойным гражданством, чем иностранного гражданина, а государство происхождения сохраняет связи со своим гражданином, что особенно важно для развивающихся стран;

наличие значительного числа лиц с двойным гражданством может способствовать интенсификации связей между государствами.

Однако у двойного гражданства есть и отрицательные последствия. Двойное гражданство способно создать для индивида дополнительные обязанности: его могут обязать нести военную службу в двух государствах, платить налоги двум государствам и т.д. Такого рода установление двойных обязанностей является правомерным, поскольку Гаагской конвенцией 1930 г. о некоторых вопросах, относящихся к коллизии законов о гражданстве, установлено: “Лицо, обладающее одним или двумя гражданствами, может рассматриваться каждым государством, гражданином которого оно является, как его гражданин”.

Лицо с двойным гражданством согласно Конвенции имеет усеченные права на дипломатическую защиту. Неизбежны коллизии в правовом статусе лица с двойным гражданством из-за противоречий в законодательстве двух стран, разрешающихся чаще всего не в пользу этого лица.

Двойное гражданство не снимает проблемы культурной, языковой и иной интеграции. Для международных отношений проблема двойного гражданства может означать наличие противо-

²³ См.: Конституция Республики Абхазия. Сухуми, 2001.

речий между международными и двусторонними договорами о двойном гражданстве.

Интересы личности не всегда и во всем совпадают с интересами государства, и с точки зрения классического национального государства ситуация двойного гражданства является юридически аномальной. Исключение составляют те страны, чьи соотечественники рассеяны по всему миру. При двойном гражданстве у государства меньше рычагов воздействия на отдельную личность, имеющую альтернативное гражданство, а значит, существует потенциальный риск для безопасности государства. “Спокойное” отношение к двойному гражданству могут позволить себе только влиятельные, благополучные страны, быть гражданином которых престижно, выгодно, поэтому такие страны легко выигрывают конкуренцию с другими иностранными государствами. Так, США до настоящего времени не закрепили принципа исключительного гражданства. Существуют также государства, предоставляющие свое гражданство и паспорт в надежде привлечь инвестиции в свою экономику.

Вопрос о двойном гражданстве – гражданстве Республики Абхазия и гражданстве Российской Федерации – получил закрепление в Договоре о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия, заключенном 17 сентября 2008 г. Статья 8 Договора установила, что “граждане одной Договаривающейся стороны могут иметь гражданство другой Договаривающейся стороны на условиях и в порядке, установленных законодательством Договаривающейся стороны, гражданство которой приобретается”. Договор предусмотрел также, что в целях урегулирования вопросов двойного гражданства стороны заключат отдельное соглашение.

На территории каждой из стран признаются документы, выданные государственными органами и органами местного самоуправления друг другу, гарантируются гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы лицам, живущим на ее территории, независимо от их расы, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного или иного положения. Страны договорились защищать права своих граждан, проживающих на территории другой страны, оказывать им покровительство и поддержку в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Каждый гражданин Абхазии имеет право на защиту на территории третьего

государства, где не имеется представительства Абхазии, со стороны дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

2 октября 2009 г. Абхазия и Россия подписали Соглашение о безвизовых поездках граждан обоих государств. Соглашение позволит пересекать границу и со стороны России, и со стороны Абхазии не только по дипломатическим, служебным, общегражданским загранпаспортам, но и внутренним паспортам России и Абхазии, а также предусматривает безвизовый въезд на территорию друг друга на период до 90 дней. Учитывая, что более 90% населения Абхазии – граждане РФ и тем самым под действие этого Соглашения не подпадают, его статьи распространяются прежде всего на следующие категории лиц: а) граждан Абхазии, которые не являются российскими гражданами; б) граждан РФ, въезжающих на территорию Абхазии. Правда, неурегулированным остался вопрос о порядке выдачи виз гражданам РФ, предполагающим въехать на территорию Абхазии на срок, превышающий 90 дней. Среди нерешенных вопросов – проблема возможного безвизового въезда в Российскую Федерацию граждан Грузии, которым тем или иным способом удастся заполнить абхазский паспорт.

Законодательство Республики Абхазия применительно к допустимости двойного гражданства содержит оригинальное ограничение. В соответствии со ст. 6 Закона “О гражданстве Республики Абхазия” «гражданин Республики Абхазия, за исключением абзаца “а” статьи 5 настоящего Закона, не выходя из гражданства Республики Абхазия, вправе приобрести только гражданство Российской Федерации. Гражданин Республики Абхазия, имеющий также гражданство иностранного государства, рассматривается Республикой Абхазия только как гражданин Республики Абхазия». Исключение абз. “а” ст. 5 из положения, регламентирующего двойное гражданство, означает, что граждане Республики Абхазия неабхазской национальности вправе иметь в качестве второго (наряду с гражданством Республики Абхазия) только и исключительно гражданство РФ, т.е. не могут принять в качестве второго гражданства никакого другого государства. Подобное ограничение не распространяется на граждан Республики Абхазия абхазской национальности (абазы). Тем самым Закон устанавливает определенные преимущества для этнических абхазов – граждан Республики Абхазия относительно граждан Республики иных национальностей. Подобная норма

не является дискриминирующей. Ее принятие обусловлено политическими и демографическими реалиями, необходимостью объединения абхазов вне зависимости от их места жительства. Для современной Абхазии неприемлем официальный принцип турецкого конституционализма.

Особую актуальность для современной Абхазии представляет урегулирование правового статуса жителей пограничного с Грузией Галского района. Попытка подобного урегулирования была предпринята летом 2009 г., когда 31 июля на последнем заседании весенней сессии Народного собрания Республики Абхазия был принят Закон «О внесении изменений в Закон Республики Абхазия “О гражданстве Республики Абхазия”». Однако неделю спустя (6 августа) на чрезвычайной сессии парламент был вынужден принять постановление об отмене Закона и создать парламентскую комиссию по выработке предложений о внесении изменений в Закон Республики Абхазия “О гражданстве Республики Абхазия”. Речь идет о дополнении ст. 5 Закона “О гражданстве Республики Абхазия” одним новым пунктом:

“в) лица, возвратившиеся в Галский район в места своего прежнего постоянного проживания в результате одностороннего решения Республики Абхазия о возвращении, за исключением лиц, которые антиконституционными методами выступают за изменение суверенного статуса Республики Абхазия, либо за насильственное изменение основ конституционного строя Республики Абхазия, либо антиконституционными методами боролись (борются) против существующего государственного строя или связаны с террористической деятельностью”.

Поясним: речь идет о жителях Абхазии – этнических мегрелах (этнос, ассимилированный грузинами в советское время), которые исторически проживают на территории Самурзакана (ныне – Галский район Абхазии) и в подавляющем большинстве являются гражданами Грузии. Согласно действующему абхазскому законодательству граждане иностранных государств (в данном случае – Грузии) для получения абхазского гражданства должны отказаться от гражданства Грузии, что должно быть подтверждено документом от грузинских властей. Игнорирование этого положения приведет к появлению лиц, фактически обладающих двойным гражданством Грузии и Абхазии. На правовое закрепление подобного явления рассчитывать не приходится, учитывая непризнание Грузией гражданства Республики Абхазия. Таким образом, возникнет коллизия, когда органы власти Грузии будут рассматривать

тех или иных лиц как граждан только Грузии, в то время как Абхазия де-факто согласится с наличием двойного гражданства у значительной части своего населения без подписания соглашения о двойном гражданстве. Напротив, Грузия заинтересована в модели, предполагающей существование абхазского гражданства как гражданства автономного образования в составе Грузии, при котором само абхазское гражданство было бы таким же декларативным и декоративным, как и в годы вхождения Абхазии в состав Грузинской ССР.

Дело не только в том, что это положение прямо противоречит положениям ст. 6 Закона Республики Абхазия “О гражданстве Республики Абхазия”. Более того, подобная ситуация может стать основанием для распространения на население Абхазии позиции Грузии по правовому урегулированию отношений гражданства на территории Абхазии. Следует отметить, что в начале 90-х годов законодательство Грузии по вопросам гражданства жителей Абхазии претерпевало резкие изменения. При решении Военного совета Республики Грузия от 21 февраля 1992 г. о восстановлении действия Конституции Демократической Республики Грузии 1921 г. жители Абхазии были фактически выведены из правового поля грузинского государства. Однако спустя год Органический закон “О гражданстве Грузии” от 25 марта 1993 г. автоматически распространил гражданство Грузии на всех граждан, которые жили на территории Грузии на момент вступления в силу Закона: «Гражданином Грузии считается: а) лицо, которое постоянно проживает в Грузии не менее пяти лет и проживает в Грузии ко дню введения в действие настоящего Закона, если оно в шестимесячный срок в письменной форме не откажется от гражданства Грузии; б) лицо, рожденное в Грузии, которое после 21 декабря 1991 г. покинуло территорию Грузии и также удовлетворяет требованиям, указанным в пункте “а” данной статьи, если оно не имеет иного гражданства; в) лицо, которое приобретет гражданство Грузии в соответствии с настоящим Законом» (ст. 3). При этом под территорией Грузии понималась территория Грузинской ССР на момент разрушения Союза ССР, т.е. указанный Закон распространил грузинское гражданство и на жителей Абхазии без их согласия на это. При этом гражданам Абхазии грузинский Закон отказал в праве на оптацию гражданства.

Двойное гражданство – это не только и не столько правовой вопрос, но также и вопрос “двойной лояльности”, “двойного патриотизма”.

Конечно, наличие двух паспортов и возможность предъявлять тот или иной из них в зависимости от конкретных интересов в конкретных жизненных ситуациях может быть вполне комфортным. Однако наряду с правовыми нельзя сбрасывать со счетов психические (эмоциональные, личностные), культурные, политические составляющие гражданства. В этом контексте исключительно важна совместимость гражданств. Уместно воспользоваться медицинским сравнением: гражданства, как и группы крови, должны подходить друг другу, быть совместимыми. Трудно представить человека, который в начале 40-х годов прошлого века наряду с советским гражданством обладал бы гражданством Германии или Италии. Или сегодня трудно представить в руках законопослушного гражданина Азербайджана армянский паспорт. Очевидно, что основная проблема первого примера не заключалась в негативном отношении советского права к самому институту двойного гражданства. Вопрос – в восприятии гражданном государства как своего.

Применительно к Абхазии нет противоречий в признании двойного гражданства Абхазии и России. История нахождения Абхазии в составе Российской империи и Советского Союза, признание русского языка в качестве языка государственных и других учреждений, культурная общность абхазов с народами Северного Кавказа, российский рубль в качестве денежной единицы Абхазии – все это составные части психологической, культурной, исторической совместимости российского и абхазского гражданств.

Предоставлена правовая возможность наличия двойного гражданства для репатриантов из Турции. Подобная мера даже в отсутствие признания со стороны Турции имеет важное политическое значение, способствует возвращению в Абхазию репатриантов, которыми признаются этнические абхазы (абаза) – прямые потомки беженцев (махаджиров), покинувших историческую территорию проживания абхазов (абаза) в результате русско-кавказской и русско-турецкой войн и других событий XIX в., получившие в порядке, предусмотренном конституционным Законом Республики Абхазия “О репатриантах” от 5 июня 1998 г.²⁴, право на возвращение в Республику Абхазия.

Среди современных последствий махаджирства – наличие значительной по количеству абхазской диаспоры в Турции, позднее многие представители которой переселились в страны

Западной Европы, Ближнего Востока. При этом особо стоит отметить, что потомкам махаджиров удалось сохранить национальное самосознание, более того, память о своей принадлежности к различным абхазским фамилиям и регионам исторической Родины. Потомки махаджиров оказали значительную политическую поддержку Абхазии во время агрессии Грузии в 1992–1993 гг.

На этом основании можно говорить о психологической совместимости для этнических абхазов, возвращающихся из Турции, абхазского и турецкого гражданств. Учитывая культивируемое в системе образования Турции негативное восприятие России, следует предположить, что вряд ли перечень репатриантов (прежде всего граждан Турции), желающих получить российское гражданство, на первых порах будет велик. А для новых поколений граждан Абхазии это будет уже вопрос выбора.

Формирующаяся в Абхазии картина гражданской принадлежности населения Республики впечатляет:

а) граждане Республики Абхазия, являющиеся гражданами РФ (около 90% современного населения республики: абхазы, армяне, русские, греки, представители других национальностей);

б) граждане Республики Абхазия, не являющиеся гражданами РФ (часть абхазов);

в) граждане РФ, приобретшие гражданство Республики Абхазия (по данным Государственного комитета Абхазии по репатриации на октябрь 2009 г., абхазское гражданство получили 2011 абазин – жителей Карачаево-Черкесской Республики);

г) абхазы – репатрианты из Турции, сохранившие турецкое гражданство, приобретшие абхазское гражданство, некоторые получили и российские паспорта;

д) граждане Грузии (по преимуществу мегрелы (грузины) – жители Галского района Абхазии, по оценкам экспертов, их число составляет около 70 тыс. человек).

Сложность подобной ситуации для Абхазии – нового независимого государства, которое еще только находится в поиске своей модели государственности, очевидна. Абхазии еще только предстоит определить инструменты и средства подключения всех отмеченных категорий жителей Республики к реализации задач государственного строительства.

Если в отношении репатриантов из Турции в принципе достигнуто общественное согласие в

²⁴ См.: Сборник законодательных актов Республики Абхазия. Вып. 9. Сухум, 1998. С. 65–72.

необходимости их поддержки на государственном уровне, и при всех объективных и субъективных трудностях этот процесс имеет важное значение для государственного развития Абхазии, то механизмы решения вопросов о судьбе грузинской части населения Абхазии, по своей численности сопоставимой с собственно абхазским населением, еще только предстоит выработать. Очевидно, что нельзя признать нормальной ситуацию, при которой на значительной части территории государства компактно проживают граждане соседней, причем враждебно и агрессивно настроенной, страны. Подобная ситуация в современных условиях предполагает представление такого плана включения жителей подобного региона в общегосударственное строительство, которым предусматривался бы учет их законных интересов, прав на этническое, языковое и культурное своеобразие, но с утверждением их лояльности стране проживания и постепенного приобщения к общегосударственным ценностям. В то же время в еще большей степени недопустимо, чтобы это своеобразие угрожало стабильности государства. Основными принципами подобного урегулирования должны стать обеспечение стабильности и лояльность принимаемых в гражданство Абхазии ценностям и традициям абхазской государственности.

Именно **наличие собственной государственной власти** предстает в виде третьего важнейшего признака государства. Как показывает история становления государственности абхазского народа, утверждение конституционно-правовой модели общества и государства – это длительный и сложный процесс. На этом трудном пути решены такие важные задачи, как формирование институтов государства, становление его суверенитета, создание системы органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе высших органов власти – Народного собрания Республики Абхазия, Президента Республики Абхазия, Кабинета министров Республики Абхазия, высших органов судебной власти. Положено начало реализации прав и свобод человека и гражданина.

Необходимая основа для этого была создана принятием в 1994 г. Конституции Республики Абхазия, которая не только обозначила основные конституционные контуры государства, заложила необходимую правовую основу для его становления, но и наметила перспективы конституционного развития, цели и задачи формирования суверенного, демократического и правового государства. За трудные и сложные годы, которые

последовали после этого, удалось приступить к реализации сформулированных в ней положений, обеспечив главное – придать фактическому суверенитету государства характер международно-правового признания.

Среди задач современного этапа государственного развития Абхазии предстоит разрешить целый комплекс значимых вопросов:

1. Каким видится будущее Абхазского государства и как оно должно быть внутренне организовано?

2. Какая модель взаимоотношений суверенной Республики Абхазия и Российской Федерации будет избрана двумя государствами и как эта модель отразится на системе государственного управления в Абхазии и правовой системе Республики?

3. Какие механизмы используются абхазским правом для обеспечения суверенитета, социально-экономического благополучия и стабильности?

От того, какие ответы будут получены на поставленные вопросы, во многом зависит, как скоро и с какими усилиями удастся Абхазии и ее народу преодолеть экономические проблемы, обеспечить национальное единство и перспективу развития самобытных культуры и уклада жизни.

Очевидно, что абхазское государственное (конституционное) право призвано представить юридические механизмы регулирования процессов демократизации системы государственного управления, политической модернизации абхазского общества, подразумевающей прежде всего национальную интеграцию, т.е. становление и укрепление наряду с региональными, традиционными религиозными, родовыми, этническими, политическими авторитетами единых общенациональных, общегосударственных авторитетов, не последнее место среди которых занимает авторитет ответственной за свои действия и решения власти. Безусловно, доминирующее значение имеют и будут иметь готовность и способность народа Абхазии завершить большую и сложную работу по конкретной реализации провозглашенных и закрепленных в ее Конституции и других основополагающих документах положений о статусе суверенного государства, правах и свободах человека и гражданина, об институтах демократической государственности и правовой системы, а также обеспечить необходимые условия для международного признания Республики Абхазия и защиты ее суверенитета.